

Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli: Türkiye’de Değişen/Değişmeyen Merkezileşme ve Adem-i Merkezileşme Politikaları

Uğur Sadioğlu*

İrfan Özacit**

Uğur Ömürgönülşen***

Özet

Bu makalenin amacı Osmanlı İmparatorluğu döneminden başlayarak günümüze kadar Türkiye’de büyükşehir belediye sisteminin gelişimini ele almak ve 6360 sayılı Kanunla son şeklini alan Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli’nin genel bir değerlendirmesini yapmaktır. Bu amaca ulaşmak için ilgili literatür ve yasal düzenlemeler incelenmiştir. Makalenin amacı çerçevesinde, ilk olarak Osmanlı İmparatorluğu döneminde belediyecilik anlayışının gelişimi değerlendirilmiştir. Daha sonra Cumhuriyetin ilk dönemindeki belediye sistemi ve mevcut belediye sistemi analiz edilmiştir. Son olarak da 6360 sayılı Kanun ile uygulamaya geçen Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli (YBBM) gözden geçirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: *Belediye, Büyükşehir Belediyesi, Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli (YBBM), 6360 sayılı Kanun*

The New Metropolitan Municipality Model: Changing/Unchanging Centralization and Decentralization Policies in Turkey

Abstract

The objective of this article is to deal with the progress of metropolitan municipality system in Turkey from the Ottoman Empire time to present and

* Yrd. Doç. Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, ugursadi@hacettepe.edu.tr

** Arş.Gör., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, irfanozacit@hotmail.com

*** Prof. Dr., Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü, Hacettepe Üniversitesi, Ankara, omur@hacettepe.edu.tr

make a general evaluation of the New Metropolitan Municipality Model that takes its final shape with Law no 6360. In order to achieve this aim, related literature and legal arrangements have been examined. Within the framework of this article, firstly progress of understanding of municipality administration during the Ottoman Empire period has been evaluated. Then the municipality system in the early Republican period and the current municipality system have been analysed. Finally, the New Metropolitan Municipality Model (NMMM) which is generated with Law no. 6360 has been reviewed.

Keywords: *Municipality, Metropolitan Municipality, New Metropolitan Municipality Model (NMMM), Law no. 6360.*

Giriş

Yerel hizmetlerin karşılanmasına ilişkin merkezi yönetimin alternatifi olarak yerel yönetimler uzun yıllardır hizmet sunumunu gerçekleştirmiştir. Yerel yönetimler içerisinde de zamanla en sivrilen ve daha etkin çalışma potansiyeli olan organizmalar belediyeler olmuştur. Belediyeler seçilmiş yöneticilerinin ve uzmanlaşmış ya da uzmanlaşması beklenen personelinin yardımıyla yerel halkın mahalli müşterek ihtiyaçlarını en iyi karşılayabilecek yapı görünümü sergilemişlerdir. Bu özelliğiyle belediyeler önce Batı'daki küçük yerleşim yerleri için hızla inşa edilirken zamanla dünyanın diğer yerlerinde de hizmet sunumunun alternatif bir aracı olarak kurulmuş ve faaliyetlerini sürdürmüşlerdir.

Türk belediye sistemi de Batı'daki belediye faaliyetlerinin çizdiği rotada Batı merkezli talepler çerçevesinde ilk kez Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulmaya başlanmıştır. Önce İstanbul'da gayrimüslim ve Levantenlerin yoğunlukta yaşadığı yerlerde Fransız modellen bir belediye yapısı inşa edilirken zamanla İmparatorluğun diğer bölgelerinde de belediyeler özellikle ticaretin yoğun yapıldığı bölgelerde kurulmaya başlanmıştır.

Belediye yapıları Türkiye Cumhuriyeti kurulduğunda da varlıklarını sürdürmüşler ve pek çok ilde hızla faaliyet göstermişlerdir. Öyle ki zamanla büyükşehir olan yerlerde büyükşehir belediyeleri kurulmuş 6360 sayılı Kanunla birlikte de sınırları bütün ilin mülki sınırlarını kaplayan ve belediyeden başka bir yerel yönetim birimine yer vermeyen bir belediye modeli büyükşehirler için ön görülmüştür.

Bu makale Osmanlı'dan günümüze kadar hızla büyüyen belediye ve büyükşehir belediyesi sisteminin tarihsel süreç içerisinde literatür ve yasal mevzuat ışığında dönüşümünü ve gelişimini ortaya koymayı ve de 6360 sayılı Kanunla son şeklini alan Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli'nin (YBBM) genel bir değerlendirmesini yapmayı amaçlamaktadır.

Makalenin amacına uygun bir biçimde ilk olarak Osmanlı İmparatorluğu

döneminde belediyeçilik anlayışının gelişimi kronolojiye uygun olarak ele alınmış, ardından Cumhuriyet dönemi Türkiye’inde belediye sistemine değinilmiştir. Üçüncü olarak, gelişen ve büyüyen büyükşehir belediyesi sistemi ve Türk belediye sisteminin genel görüntüsüne yer verilmiştir. Son olarak da 6360 sayılı Kanun ile uygulamaya geçen YBBM değerlendirilmiştir.

1. Osmanlı İmparatorluğu Döneminde Belediyeçilik Anlayışı

Bir belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için oluşturulan modern yerel yönetim anlayışının Türkiye’de derin tarihi kökleri bulunmamaktadır. Nitekim “Türk yönetim sisteminde yerel yönetim deneyimi açısından tam olarak bir buçuk yüzyıl geride kalmıştır”.¹ Osmanlı İmparatorluğu’nun yıkılması sonrası birçok kurumsal yapı gibi Osmanlı yerel yönetim anlayışı ve kurumları da Cumhuriyet Türkiye’sine devredilmiştir. Bu sebeple, Türk büyükşehir belediye sisteminin temelini araştırma girişimine Osmanlı’dan başlamak gerekmektedir. “Türkiye’nin büyükşehir deneyiminin kökleri İstanbul’da oluşturulan Şehremaneti’ne dayanır”.² Bu çerçevede, 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile sınırları bütün ilin sınırlarını kapsayan YBBM’nin kurulmasının tarihsel kökleri de Osmanlı belediyeçilik anlayışının gelişiminden başlayarak irdelemeyi gerekli kılmaktadır.

19. yüzyıl Osmanlı İmparatorluğu’nun merkezîyetçi yapısının güç kaybettiği ve bu gücü yerine koyabilmek için Batı tarzı toplumsal mekanizmaları kendine uyarladığı bir dönem olmuştur. Özellikle 1839 yılında Tanzimat Fermanıyla kapıları açılan batılılaşma anlayışı birçok alanda kendini göstermiştir. “Tanzimat fermanı sonrası vakıflar, esnaf birlikleri gibi klasik Osmanlı kurumlarının kentsel hizmetlerin sürdürülmesinde yetersiz kaldığı görülmektedir”.³ Kentsel hizmetlerin sürdürülebilmesi ve güçlenen Batı medeniyetine uyum sağlayabilmesi için kurumsal ve yönetsel bağlamda dönüşmesi gerekmiştir. Bu dönüşümün sağlanması ve ihtiyacın karşılanabilmesi için 19. yüzyıl ortalarından itibaren Osmanlı İmparatorluğunda modern anlamda yerel yönetim anlayışının ilk adımları atılmaya başlanmıştır. Bu süreçten itibaren Osmanlı kent yapısı, Batılı kentlerde sunulan hizmetleri talep eder biçimde

¹ Uğur, Ömürgönülşen, & Uğur, Sadioğlu, Türkiye’de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2014, s.8.

² Hüseyin, Gül, v.d., Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014, s. 175.

³ Ferruh, Tuzcuoğlu, “Metropolitan Yönetim Nereye”, Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II, Ed.: Özgür, Hüseyin, & Kösecik Muhammet, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, s. 50.

kendini değiştirmeye başlamıştır. Söz konusu yeni kent yapısını İmparatorlukta esasen iki ana grup talep etmiştir. Bunlardan ilki İmparatorluğun bürokratları, diğeri ise Avrupalı devletler ile Osmanlı topraklarında yaşayan gayrimüslimler ve Levantenlerdir.

Bunlardan ilk grup olan Osmanlı bürokratlarının hemen hepsinin gözünde modern kent yapısına yoğun bir ilgi olduğu görülmektedir. Osmanlı bürokratlarının bu taleplerinin sebebi güçlü bir merkezi yönetim ve sürdürülebilir yönetime olan ihtiyaçtan kaynaklanmıştır.

Tanzimatçı bürokratlar, ülkemizde ne mahalli idarelerin çekirdeği sayılan mahalli idare meclisleri, ne de belediyeler aracılığıyla yersel özerklik ve mahalli demokrasiyi yerleştirmek gibi bir niyete sahip değillerdi. Onlar bu gibi kurumlarla bir mahalli demokrasi denemesi yapmak değil; Metternich-Schwarzenberg Avusturyası veya II. Aleksandr Rusyasında olduğu gibi, eyalet idaresinin islahı, gelirlerin artması ve tutarlı bir idarenin yerleşmesini sağlamak istiyorlardı. Üstelik bu tür bir örgütlenme ile, merkezi hükümet, taşradaki egemen gruplar üzerinde otoriter bir kontrol de kurabilecekti.⁴

Osmanlı bürokratlarının yerel reform girişimlerinin ardında ekonomik ve idari yönden güçlü ve İmparatorluğu bir arada tutmaya aracılık edebilecek bir anlayış yatmaktaydı. Üstelik merkezi yönetimin taşrada tekrar güç kazanıp imparatorluğun yıkılmasını önleme kaygıları göz önüne alındığında yerel demokrasinin yerleşmesi saikiyle Tanzimatçı bürokratların hareket etmemiş olmaları anlaşılabilir.

Batılı tarzda kentsel yapılanmayı talep eden ikinci grup ise, Avrupalı devletler ile Osmanlı topraklarında yaşayan gayrimüslimler ve Levantenler olmuştur. Bu grubun, alt yapısı Batılı tarzda inşa edilmiş kentler talep etmelerinin gerekçesi ise, Osmanlı ticaret şehirlerinde ekonomik faaliyetlerini kolayca yürütebilecekleri, endüstriyel toplumun ihtiyaçlarını karşılayan kentlerde ekonomik aktivitelerini kolaylaştırma tutkusundan kaynaklanıyordu. Bir ürünü pazarlamanın en iyi yönteminin o ürüne talep yaratılması anlayışının işlevsel olduğu göz önüne alındığında, Batı tarzı kentler Avrupa şirketleri için iş ve yatırım sahası da yaratmıştır.

Gerek Osmanlı bürokratlarının gerekse Batı dünyasının modern kent talepleri, Osmanlı İmparatorluğunun yoğun ticaret yapılan liman şehirlerinde öncelikle kendini göstermeye başlamıştır. Nitekim modern anlamda ilk belediyenin temelleri Fransız komün yönetimleri benzeri bir yapıyla 1855 yılında padişah iradesiyle (irade-i senniye) İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıyla İstanbul'da atılmıştır. "İstanbul Şehremaneti batı ülkelerinde şehirlerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere..."⁵ inşa edilmiştir. Ardından

⁴ İlber, Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Cilt 142, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1974, s. 4.

⁵ Nuri, Tortop, Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınla-

ticaretin ve finansın yoğunlaştığı, zengin gayrimüslim ve Levantenlerin iş sahası olan, Galata Bankerleri gibi ekonomik yönden güçlü olan kesimlerin işlerini yürüttüğü Galata ve Beyoğlu'nda, resmi dilin hem Osmanlıca hem de Fransızca olduğu "Altıncı Daire-i Belediye"nin (1858) kurulması tesadüf olmamıştır.

Söz konusu Daire-i belediye meclisine üye olabilmek için altıncı daire sınırları içerisinde en az yüz bin kuruşluk taşınmaza sahip olmanın yanı sıra, en az on yıldan buyana İstanbul'da oturmak şartları da getirilmiştir.⁶ Bu şartların varlığı söz konusu dönemde yerel demokrasinin henüz tabana yayılmadığının ispatı niteliğindedir.

Altıncı Daire-i Belediye'nin kurulmasını daha sonra İzmir gibi Osmanlı liman kentlerinde benzer belediye yönetimlerinin kurulması izlemiştir. Lakin daha sonra kurulan bu kentlerde belediyelerin oluşturulması bir belediye kanununa dayanılarak değil, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesinin verdiği yasal yetkiyle gerçekleştirilmiştir.

Bu süreci 1868'den itibaren İstanbul dışındaki taşra bölgelerinde belediyelerin kurulması izlerken, 1869 yılına gelindiğinde İstanbul'un hemen tamamını kapsayan 14 belediyeli bir kentsel yapının da Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile oluşturulması süreci başlamıştır. "1869 yılında DERSAADET BELEDİYE İDARESİ NİZAMNAMESİ ile belediye teşkilatının bütün İstanbul'a yaygınlaştırılması kabul edilmiştir. İstanbul Şehreminliği teşkilatı da yeniden kurulmuştur".⁷ İstanbul'un belediye idaresi sınırlarını genişleten bu düzenleme belediyecilik anlayışının İstanbul'dan başlayarak gelişmesi için atılan önemli bir adım olmuştur.

"1870 Tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile Vilayet, Sancak ve Kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurulması..."⁸ kararlaştırılmıştır. 1871 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile "belediye örgütü, vilayet idaresi içinde idari bir varlık..."⁹ bulmuştur. Söz konusu Nizamname belediye meclislerinin görev, yetki ve kuruluş esaslarını içermesi bakımından önem arz etmektedir.

Belediyecilik anlayışında gerçekleşen gelişmeler kronolojik bağlamda ele alınmaya devam edildiğinde, 1876 tarihli Kanun-i Esasi'nin illerin idaresinde merkezden yönetim anlayışını benimsediği, bunun yanında yerel yönetimlere yer vermeyi de ihmal etmemiş olduğu görülmektedir. Üstelik 1876 tarihli bu anayasayla ilk defa yerel yönetim birimleri bir anayasa metninde yer almış-

rı, Ankara, 1991, s. 1.

⁶ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, 2. bs., Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008, s. 89.

⁷ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, a.k., s. 89.

⁸ Yeter, Çiçek, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2014, s. 58.

⁹ İlber, Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), a.g.k., s. 170.

tır.¹⁰ Söz konusu düzenleme yerel yönetim birimlerinin öneminin yalnızca ölçüsel büyümeyle ya da kent hizmetleriyle sınırlı kalmadığını, ayrıca hukuksal bağlamda anayasa metni gibi normlar hiyerarşisinin en tepesinde yer alan bir düzenlemede ele alınarak yerel yönetimlere atfedilen önemin güçlendiğini göstermektedir. 1876 Anayasası Osmanlı Devleti'ndeki belediyelerin seçimle göreve gelecek meclislerce yönetilmesi düşüncesini bünyesinde barındırması itibarıyla belediyecilik anlayışının gelişimi açısından önem arz etmektedir.

Bunun yanı sıra Kanun-i Esasi, "İstanbul'da ve taşrada kurulacak belediye meclislerinin görev ve yetkilerinin hususi bir kanunla tayin edileceğini bildiriyordu".¹¹ Söz konusu hususi kanun 1877 yılında çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu olmuştur. Bu kanun 1930 yılında çıkarılacak olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar 53 yıl yürürlükte kalmıştır. 1877 tarihli bu Kanun her vilayet ve kasabada belediye örgütü kurulması ilkesiyle hareket etmiştir. Bu Kanun belediyeyi yalnızca idari bir varlık olarak görmemiş, aynı zamanda ona tüzel kişilik de kazandırmıştır.¹² Kanun belediye idaresinin görevlerini saymakla kalmamış, ayrıca belediye yönetiminin organlarının oluşma biçimleri ve belediye personelinin görevlerini de kapsamlı bir biçimde saymıştır.

1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ise, İstanbul'daki belediye sayısını 22'ye çıkarmış ama belediyecilik anlayışında radikal bir değişiklik yapılarak mevcut belediyecilik anlayışını aynen koruyan bir tutum sergilemiştir. "Dersaadet Belediye Kanunu'nun önemi ise, ilk defa gizli oy, açık sayımla tekdereceli seçimleri getirmesi..."¹³ olmuştur. 1876 tarihli Kanuni Esasi'ye dayanılarak 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ve Dersaadet Belediye Kanunlarıyla Osmanlı ülkesinde belediye adeta bir tüzel kişilik kazanmıştır.¹⁴ Kazanılan bu tüzel kişilikle Osmanlı belediyelerinin özerkliği güçlenmekle kalmamış ayrıca, merkezi yönetimin itaatkâr yapısının dışında oluşturulan kurumsallaşma anlayışını belediyeler için olumlanabilir kılmıştır.

1912 yılına gelindiğinde ise Dersaadet Belediyesi Hakkında Geçici Kanunun çıkarıldığı görülmektedir. Bu kanunla, İstanbul'daki Belediye Daireleri kaldırılmış, onların yerine Belediye Şubeleri getirilmiştir.¹⁵ "Şehremaneti

¹⁰ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, a.g.k., s. 91.

¹¹ İlber, Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), a.g.k., s. 186.

¹² İlber, Ortaylı, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), a.g.k., s. 187.

¹³ Süleyman, Yaman, Koçak, & Ali, Ekşi, "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 21, 2010, s. 298.

¹⁴ Veysel, Şahin, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2003, s. 15.

¹⁵ Ruşen, Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 2011, s. 137.

meclisi yerine de bir Encümen kurulması öngörülmüştür¹⁶. Yani bu kanun belediyelerdeki meclisi kaldırarak belediyelerin başına atama usulüyle gelen bir yönetici koymuştur. Yerel demokrasinin gerçekleştirilmesinin önünde büyük bir engel olarak bu düzenleme yer almıştır. Söz konusu yıllarda İttihat ve Terakki Cemiyetinin İmparatorluk topraklarını bir arada tutmaya ilişkin girişimleri ve merkezileşme eğilimleri göz önüne alındığında belediyelerde seçilmişlerin yerine atanmışların getirilmesinin nedeni anlaşılabilir. Söz konusu geçici yasanın getirdiği düzenlemeler 1930 yılına kadar uygulanmaya devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu döneminde belediyelerle ilgili yapılan düzenlemelerin Türkiye Cumhuriyeti döneminde de yürürlükte olması günümüz belediyeçilik anlayışının oluşumunu hazırlaması bakımından önem arz etmektedir.

2. Cumhuriyet Döneminde Belediyeçilik Anlayışı

Osmanlı İmparatorluğu döneminde oluşturulan belediyeçilik uygulamaları Cumhuriyet döneminde kesintisiz bir şekilde varlığını sürdürmüştür. Cumhuriyet demokratik temeller üzerine inşa edilmesine rağmen özerkliği pekiştirilmiş belediyeçilik anlayışının Osmanlı İmparatorluğunda olmadığı gibi Cumhuriyet Döneminde de var olduğu söylenemez. “Cumhuriyetin ilanından beri devletin birliği ve bölünmez bütünlüğü tehlikeye girer düşüncesi ile yerel yönetimlere idari ve mali özerklik vermekte hep temkinli davranılmıştır¹⁷. Yerel ayaklanmaların hem Osmanlı İmparatorluğu’nun son döneminde hem de Cumhuriyetin ilk yıllarında devam etmesi yerel yönetimlere özerklik verilmesi düşüncesinin yaygınlaşmasına engel olmuştur.

Türkiye’nin ilk Anayasası olan 1921 tarihli Teşkilatı Esasiye Kanunu ismi gibi devletin teşkilat yapısının ana hatlarını çizen az maddeli çerçeve bir Anayasa özelliği taşımaktadır. Bu Anayasa yerinden yönetim ilkesini benimsemekle birlikte il ve bucaklara özerk statü vermiştir. Lakin olağanüstü dönemde düzenlenen bu Anayasa 3 yıl sonra değiştirildiğinden bu Anayasanın yerel yönetimlere tanıdığı özerklik tam anlamıyla uygulama alanı bulamamıştır. Fakat yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeler 1921 Anayasası sonrası da devam etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu sonrasında oluşturulan yeni devletin yeni başkenti olan Ankara’nın en az eski İmparatorluğun başkenti kadar iyi olması çalışmalarını 1924 tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu’nun çıkarılmasıyla oluşturulmaya başlanmıştır.

¹⁶ Nuri, Tortop, Mahalli İdareler, a.g.k., s. 4.

¹⁷ Süleyman, Yaman, Koçak, & Ali, Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, a.g.k., s. 299.

Bu düzenlemeye göre İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeli Belediye Umumi Cemiyeti bulunacaktır. Bütçe bu Cemiyet tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktır. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecektir. Devletin atadığı memurların aylıkları İçişleri Bakanlığınca, diğerlerinin Ankara Şehremaneti tarafından ödenecektir.¹⁸

1921 Anayasasının aksine 1924 Anayasası metinsel anlamda çok daha kapsamlı olmasına karşın yerel yönetimler alanında açık düzenlemeler yapmamış ve 1921 Anayasasına göre merkezîyetçi bir tutum sergilemiştir.

Nitekim savaş döneminin yaralarının sarılmaya başlanmasının ardından sıra belediyelerin ıslahına gelmiş ve 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu düzenlenmiştir. "...1923 tarihli "Dersaadet ve Vilayet Belediye Kanunları" ile 1340 tarihli "Ankara Şehremaneti Kanunu", "medeni şehir"ın yaratılmasına imkân vermediğinden, 1580 sayılı Belediye Kanunu 1930 yılında yürürlüğe konmuştur".¹⁹ 1580 sayılı Kanun doğmuştur çünkü yürümekte güçlük çeken Türk belediye sisteminin yeniden düzenlenmesi kaçınılmaz olmuştur.

1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulmasını öngörmüştür. Ayrıca söz konusu nüfus kriterinin altında kalan yerler zaten Köy Kanunu ile düzenlemiş bulunmaktaydı. 1580 sayılı bu Kanun 2005 yılına kadar yürürlükte kalmıştır. İlginçtir ki 1930 yılında çıkarılan bu kanunla İstanbul Şehremaneti kaldırılmakla kalmamış, ayrı bir belediye başkanı olmaksızın İstanbul valisi ilin belediye başkanlığı görevini de 1957 yılına kadar yürütmüştür.

1960'lı yıllara gelindiğinde ise yerel yönetimleri düzenleyen en önemli yasal adım 1961 Anayasası olmuştur. 1961 Anayasası yerel yönetimleri merkezi yönetim dışında bir yapıda ele almasıyla daha güçlü bir yerel yönetim yapısı oluşturacak yasal çerçeveyi çizmiştir. Bununla birlikte, 1961 Anayasası belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilebilmesini sağlayacak demokratik mekanizmalar getirmesi itibarıyla özellikle belediyeleri güçlendirecek bir yapı üzerine inşa edilmiştir.

1961 Anayasası ile güçlendirilen belediyelerin yıllar itibarıyla gelirlerinin artışları kentleşme ve sanayileşme olgularının beraberinde getirdiği hizmet maliyetleri artışlarıyla aynı oranda olmamıştır. Nitekim "1968 yılında belediyelerin toplam kamu gelirlerinden aldıkları pay %14.7 iken 1977'de %4.4'e, 1980'de ise %3.6'ya düşmüştür".²⁰ Üstelik Anayasada yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı kaynaklara sahip olmaları gerektiği ifade edilmesine rağmen ekonomik yönden güçsüzleşmeye devam etmişlerdir. Her ne kadar

¹⁸ Nuri, Tortop, Mahalli İdareler, a.g.k., s. 4.

¹⁹ Selahattin, Yıldırım, Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne, Çankaya Belediyesi, Ankara, 2014, s.546.

²⁰ Selahattin, Yıldırım, Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne, a.g.k., s.547.

1961 Anayasası yerel yönetimler için reformist bir anayasa olsa da “1960’lı yıllarda kırdan kente göçün artması, kentleşme hızının sanayileşme hızını aşması ile birlikte kentler ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmış, belediyelerin kıt kaynakları ile şehirler yönetilememiş, yerel yönetimlere ilişkin yeni politikalar üretilememiştir”.²¹ Belediyelerin hizmet götürmesi gereken nüfus hızla artarken kaynaklarının yetersiz kalması belediyelerin hizmet sunum kalitesini de düşürmüştür.

1961 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini zımni bir biçimde kurmuş olup, 1982 Anayasası söz konusu vesayet yetkisini genişletmiştir. 1982 Anayasası ile 1961 Anayasası arasındaki fark bununla sınırlı kalmamıştır. Söz konusu iki Anayasada yerel yönetimlerin düzenlenişi bakımından temel farkları Keleş ana hatlarıyla şu şekilde ifade edilmiştir²² (Keleş, 2011, s: 143-148):

- i. İlk olarak 1961 anayasası yerel yönetimlerin seçimle oluşturulması gereken organlarını “Genel Karar Organı” olarak ifade ederken, 1982 anayasası yalnızca “Karar Organı” olarak ifade etmiştir.
- ii. İkinci olarak, 1961 anayasası yerel yönetimlerde seçimle göreve başlayacak olan organların “halk tarafından seçilmesini” öngörürken, 1982 anayasası söz konusu organların “kanunda gösterilen seçmenler” tarafından seçilmesini öngörmüştür.
- iii. 1961 Anayasasında yerel seçimler dört yılda bir yapılırken, 1982 Anayasasına göre beş yılda bir yapılır hale getirilmiştir.
- iv. İki Anayasa arasındaki başka bir fark ise, 1982 anayasası yerel yönetimlerin kuruluş ve görevleriyle yetkilerinin kanunla “yerinden yönetim ilkesine uygun olarak” düzenlenmesini içerirken 1961 Anayasası böyle bir hükmü ihtiva etmemektedir.
- v. 1982 Anayasası büyük yerleşim yerlerinde kanunla özel yönetim biçiminin kurulacağını ifade ederken, 1961 anayasası böyle bir özel yönetim biçiminden bahsetmez. Esasen söz konusu özel yönetim biçimi büyükşehir belediyesinin kurulmasının anayasal zeminini hazırlamış ve önce 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile sonrada 3030 sayılı Kanun ile Büyükşehir Belediyelerinin kurulması sağlanmıştır.
- vi. 1961 Anayasası merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinden açıkça bahsetmezken, 1982 Anayasası bu vesayet yetkisinden açıkça bahsetmiştir. Yine de 1961 Anayasasında zımnen de olsa merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisini tanıdığını belirtmek gerekmektedir.
- vii. 1982 Anayasasının merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisini esasen hafifleten ifadesi ise merkezi yönetimlerle yerel yönetimler

²¹ Süleyman, Yaman, Koçak, & Ali, Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, a.g.k., s. 301.

²² Ruşen, Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.k., s. 143-148.

arasındaki kaynak paylaşımının “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması” ifadesiyle sağlanacak olmasıdır.

Diğer taraftan 1982 Anayasası öncesinde büyükşehir belediyesi modeline benzer tasarılar da ortaya atılmıştır. “1970’li yıllarda hazırlanmış bulunan bir Belediye Yasa tasarısı, belediyeleri büyüklüklerine göre ayırmakta ve 100 binden fazla nüfuslu olanlara “büyük kent belediyesi” adını vermektedir”.²³ Söz konusu tasarı yürürlüğe girmemiştir fakat büyükşehir belediyesi modelinin 1980’li yıllardan önce var olduğunu ortaya koymuştur.

Bu arada, Milli Güvenlik Konseyi döneminde, birleştirme kanunu olarak da bilinen 1981 tarih ve 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun ile nüfusu 300.000’i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan çok sayıda küçük ölçekli yerel yönetim birimi (belediye ve köyler) kapatılarak buldukları büyük şehir belediyesine bağlanmıştır. Bu birleştirme kanunu ile sadece İstanbul’da 31 belediyenin ve 23 köyün tüzel kişiliği son bulurken, kanunun uygulandığı diğer 7 ilde (Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) de çok sayıda belediye ve köyün tüzel kişiliklerine son verilmiştir.²⁴

18.01.1984 tarih ve “2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, (...) büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün (...) 25 Mart 1984 gününden önce 2680 sayılı Yetki Kanununa göre Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesini öngörmektedir”.²⁵ Büyükşehir belediyesi yönetiminin kuruluş ve uygulandığı bağlamında nasıl bir muhteviyata sahip olacağı bu Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir.

2972 sayılı Mahalli İdareler ve Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun belediye sınırları dâhilinde birden çok ilçe belediyesi olan illerde büyükşehir belediye meclisi kurulmasını ve bir büyükşehir belediye başkanı seçilmesini öngörmüştür.²⁶ 2972 sayılı bu kanunun akabinde yine 1984 tarihinde 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediyeleri düzenlenmiştir. 195 sayılı KHK ile “Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler” büyükşehir olarak tanımlanmış ve İstanbul, Ankara ve İzmir il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.²⁷

Lakin Büyükşehir belediyeleri esas kanuni çatısına 1982 Anayasasının 127. maddesine dayanılarak çıkarılan 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmî Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi

²³ Ruşen, Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.k., s. 305.

²⁴ Ruşen, Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.k., s. 312.

²⁵ Nuri, Tortop, Mahalli İdareler, a.g.k. , s. 179-180.

²⁶ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, a.g.k. , s. 261.

²⁷ Hüseyin, Gül, v.d. , Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, a.g.k., s. 176.

Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile sahip olmuş ve bu kanun 197 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameyi yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun ile ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan iki kademeli büyükşehir belediye yönetimi sistemi oluşturulmuş ve büyükşehir belediyelerinin görev, yetki, sorumluluk ve idari yapısı oluşturulmuştur.

3. Gelişen Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve Türk Belediye Sisteminin Genel Görüntüsü

09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2709 sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 127. maddesinde büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçiminin getirilebileceği lafzıyla büyükşehir belediyesi modelinin kurulması için anayasal zemini oluşturmuş ve bu hükme istinaden 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu şehirleri daha sonra Adana, Bursa Gaziantep, Konya gibi diğer şehirlerde büyükşehir belediyelerinin kurulması izlemiştir.

1982 Anayasası ile ilk kez büyükşehirler için özel yönetim biçimi getirilmiş ve böylece büyükşehirler için büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesinin yasal zemini atılmıştır. Böylece büyükşehir belediyelerinin sınırları bütün ilin sınırlarına denk gelen bir büyükşehir belediyesi modeli anlayışının yapı taşları 1982 Anayasasının büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân veren düzenlemesiyle oluşmaya başlamıştır.

Büyükşehir belediyesi ile ilgili düzenlemeler ilerleyen tarihlerde de devam etmiştir. Nitekim 2004 tarihinde 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş fakat anayasaya aykırılığı sebebiyle iptal edilmiştir. Buna mukabil 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu yürürlüğe girmiştir. 5216 sayılı bu Kanun 1984 tarihli 3030 sayılı Kanunu yürürlükten kaldırmış ve büyükşehir belediyelerini tekrar düzenlemiştir. 5216 sayılı Kanun yalnızca büyükşehir belediyelerini değil, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin de kurulması, görev ve yetkileri ile bunların gelirleri ve söz konusu belediyeler arasındaki ilişkileri de tekrar yapılandırmıştır.²⁸ Bu kanunla büyükşehir belediyelerinin en az üç ilçe belediyesini ve ilk kademe belediyesini kapsayan, idari ve mali özerkliği olan ve karar organı seçmenler tarafından seçilen kamu tüzel kişiliğine haiz bir yapıda örgütleneceği hükme bağlanmıştır. Ayrıca “toplam nüfusu 750.000’in üzerinde olan il belediyeleri (belediye sınırlarına en çok 10 kilometre uzaklıktaki yerleşim birimleri de dâhil), fiziksel yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, yasa ile anakent belediyesi”²⁹ haline getirilebilecektir.

²⁸ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, a.g.k., s. 263.

²⁹ Ruşen, Keleş, Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.k., s. 314.

“Kanunla yapılan temel değişikliklerden bir diğeri de Büyükşehir Belediyesi kurulması için en az üç ilçe veya ilk kademe (...) belediyesi bulunması”³⁰ şartıdır. Yani 5216 sayılı kanun hem ölçek hem de nüfus kriterleri getirerek büyükşehir belediyesini oluşturmuştur. “Pergel düzenlemesi” olarak adlandırılan 5216 sayılı kanun ile büyükşehir belediyelerinin hizmet sunacakları alanlar genişletilmiştir. Pergel düzenlemesiyle il mülki sınırları içerisinde valilik binası esas alınarak farklı nüfusa sahip belediyelerde farklı büyüklükte yarıçaplar çizilerek büyükşehir belediyelerinin sınırları oluşturulmuştur. Örneğin nüfusu 2.000.000’den büyük olan illerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000’den daha küçük olan yerlerde ise 20 kilometre yarıçaplı daireler çizilerek büyükşehir belediyelerinin sınırları düzenlenmiştir/genişletilmiştir.

2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu 74 yıl sonra değiştirilmiştir. Bu kanun belediyeleri genel olarak düzenlemesi ve belediyelerin görev ve yetkilerini genişletmesi anlamında önem arz etmektedir. Bu yasa doğrudan büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir belediye sistemini düzenlememiş fakat 5216 sayılı Kanunda açıklık bulunan yerlerde büyükşehirlerde uygulanması öngörülmüştür. Bu anlamda 5393 sayılı Kanun genel nitelikli bir kanun niteliğindedir. Ayrıca bu Kanun ile demokratik katılımın artırılması saikiyle hareket edilmiş ve daha güçlü bir belediye başkanı modeli oluşturulmuştur.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda esasen iki önemli değişiklik yapılmıştır. Bu çerçevede sınırları ilin/ilçenin mülki sınırlarına eşit olan belediye hudutlarını getiren, ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi olmak üzere iki kademeli örgütlenen belediye modelinin oluşturulmasında ilk adım 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile atılmışken, ikinci adım olan ve son fırça darbesini vuran 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun olmuştur.

“2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun” ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak suretiyle alt kademe belediyesi olarak sadece ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir”.³¹ Bu kanun ile ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden oluşan iki kademeli bir büyükşehir belediyesi modeli getirilerek ilk kademe belediyesi olan belde

³⁰ Nuri, Tortop, v.d., Mahalli İdareler, a.g.k., s. 263.

³¹ Süleyman, Yaman, Koçak, & Ali, Ekşi, “Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye’de Yerel Yönetimler”, SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, a.g.k., s. 304.

belediyesi uygulamasına son verilmiştir.³² 5747 sayılı bu kanun büyükşehir belediyesi olan yerlerde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesinden başka belediye türlerinin varlığına imkân tanımayarak kapsamlı bir konsolidasyona gitmiş ve 6360 sayılı Kanunun oluşturacağı YBBM'nin temel yapı taşlarından birini oluşturmuştur. 5747 sayılı Kanun ile büyükşehirlerdeki çok sayıda belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüş, çok sayıda (43) ilçe kurulmuştur. Fakat oluşturulan ilçe belediyelerinin sınırları ile ilçenin mülki sınırları 5747 sayılı Kanunla uyuşturulmamış ve mülki idare yapılanması bu Kanunla göz ardı edilmiştir.

06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ise hem büyükşehir belediyesinin hem de büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin sınırlarını ilin mülki sınırlarıyla uyumlu hale getirmiştir. 6360 sayılı Kanun daha etkin ve verimli bir hizmet sunum kapasitesine sahip olan büyükşehir ölçeğinin oluşturulmasına yönelik anlayışın ürünüdür.³³ Bu yasa ile il ölçeğinde hem kentsel hem kırsal ihtiyaçları gideren bir büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi yapısı oluşturulmuştur. Köy, belde belediyesi ve il özel idaresi gibi yerel yönetim birimlerini büyükşehirlerde kaldıran bu yasal düzenleme ile sınırları ilin tüm sınırlarını kapsayan bir büyükşehir belediyesi modeli il düzeyinde oluşturulmuştur. Ayrıca söz konusu yasal düzenlemeyle sınırları ilçenin mülki sınırlarına uygun hale getirilen büyükşehir ilçe belediyeleri oluşturulmuştur.

Esasen 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Kanun, 2004 yılında 5216 sayılı Kanun, 2008 yılında 5747 sayılı Kanun ve 2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile evirilerek sınırları ilin mülki sınırlarını kaplayan büyükşehir belediyesi ve ilçede ise ilçenin mülki sınırlarını kaplayan büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan “yeni büyükşehir belediyesi modeli” gelişmiştir. 6360 sayılı Kanun sonrası Türkiye’de sayısı toplamda 30’a ulaşan büyükşehir belediyesi bulunmaktadır.³⁴ Yasa koyucu muhtemelen geri kalan 51 il için de YBBM’yi kura-

³² Ozan, Zengin, Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 72, Sayı 2, 2014, s. 101.

³³ Hüseyin, Gül, v.d. , Türkiye’de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, a.g.k., s. 177.

³⁴ Türkiye’de şu an 30 büyükşehir belediyesi bulunmaktadır. 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde, 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Adana ilinde, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun Bursa ilinde, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Gaziantep ilinde, 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu

çak ve tek biçimli ve iki kademeli bir yerel yönetim anlayışı tam anlamıyla hâkim olacaktır.

4. 6360 Sayılı Kanun ile Uygulamaya Geçen Yeni Büyükşehir Belediyesi Modeli (Ybbm)

Türkiye’de mevcut düzenlemede büyükşehir belediyelerinin ve mevcut belediye sisteminin anayasal temeli 1982 Anayasasına dayanmaktadır. Hali hazırda tüm belediyeler için 5393 sayılı Kanun, 5216 sayılı Kanun, 5747 sayılı Kanun ve son olarak 2012 tarih ve 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun uygulanmaktadır. Türkiye’deki belediyeleri düzenleyen kanunlar sistemi genel olarak bu kanunlardan oluşmaktadır. 6360 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesinden oluşan büyükşehir belediyesi sisteminde ve pek çok kanunda değişiklik yapmıştır.³⁵ 6360 sayılı Kanunun oluşturduğu YBBM’nin içerdği düzenlemeler ve değişiklikler şunlardır:

- i. 6360 Sayılı Kanun ile on dört ilde var olan il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş ve dönüştürülen bu yeni büyükşehir belediyelerinin yetki sınırları il mülki sınırları olmuştur.³⁶

ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Konya ilinde, 14.12.1987 tarih ve 20019 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Kayseri ilinde, 09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun illerinde, 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 593 sayılı Sakarya İlde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya ilinde ve 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile Aydın, Balıkesir, Hatay, Denizli, Manisa, Malatya, Mardin, Muğla, Kahramanmaraş, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Van ve Ordu illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

³⁵ 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunlarında değişiklik yapmış ve yapılan değişiklikler bu kanunlarda yerlerine işlenmiştir.

³⁶ Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla,

- ii. Hali hazırda büyükşehir belediyesi olan on altı ilin büyükşehir belediyelerinin sınırları da ilin mülki sınırları olmuştur.³⁷ İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları zaten ilin mülki sınırları olduğu için bu şehirlerde büyükşehir belediyesi sınırlarına dair herhangi bir değişiklik yapılmamıştır.
- iii. Söz konusu kanunla ülke genelinde büyükşehir belediyelerinin sayısı otuza ulaşmıştır.
- iv. Sayıları otuza ulaşan büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyelerinin de sınırları buldukları ilçenin mülki sınırlarını kapsayacak şekilde değiştirilmiştir.
- v. Söz konusu otuz büyükşehir belediyesindeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle olarak bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Ayrıca 6360 sayılı Kanunun Geçici Madde 2'nin birinci fıkrasına göre, büyükşehir belediyesi bulunmayan illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kapatılarak köye dönüştürülmesine karar verilmiştir. Bu çerçevede 559 belediye köye dönüştürülerek kapatılmıştır.³⁸ Böylece 6360 sayılı Kanun pek çok belde belediyesinin kapatılmasına karar verdiği gibi, yüzlerce yıllık tarihi bulunan köy tüzel kişiliğini büyükşehirlerde sona erdirmiş ve tüzel kişiliği bulunmayan bir yerel birim olan mahalle haline getirmiştir. Bu durum büyükşehir belediyesi bulunan illerde kır ve kent alanları arasındaki farkın görmezden gelindiği şeklinde yorumlanabileceği gibi, kır ve kentin eşit imkânlarla sahip bir yapı içerisinde yönetilmesini sağlayacak bir düzenleme olduğu biçiminde de yorumlanabilir.
- vi. 6360 sayılı Kanunun 15.maddesiyle 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 9.maddesine yapılan eklemeye belediye sınırları içerisinde 500'ün altında nüfuslu yerlerde mahalle kurulamayacağı belirtilmiştir. Bunun yanı sıra büyükşehir belediyesi bulunan yerlerde ayrılma yoluyla yeni bir belde kurulması durumunda yeni kurulacak beldenin nüfusunun 50.000 yerine 20.000'in altına düşmemesi 6360 sayılı Kanunun 5393 sayılı Kanunda yaptığı değişikliklerden biridir.
- vii. 6360 sayılı Kanunla büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılarak bu illerdeki il özel idarelerinin görev, yetki ve sorumlulukları ilgisine göre bakanlıklarca, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatınca, Hazine tarafından, valiliklerce, büyükşehir belediyelerince ve bağlı kuruluşlarınca veya ilçe belediyelerince kullanılmasına veya yerine getirilmesine karar verilmiştir. Bu

Ordu, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

³⁷ Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samsun büyükşehir belediyelerinin sınırları ilin mülki sınırlarıyla aynı olmuştur.

³⁸ Köye dönüştürülen 559 belediyenin listesi 6360 sayılı Kanuna ekli (27) sayılı listede yer almaktadır.

- çerçeve de 6360 sayılı Kanun il özel idaresi olan iller ve il özel idaresi olmayan iller olarak Türkiye’de ikili bir yapı oluşturmuştur
- viii. Büyükşehir belediyesi bulunan söz konusu otuz ilde il özel idareleri kaldırılmış ancak diğer taraftan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKB) kurulmuştur. Bu başkanlıkların valiye bağlı olarak çalışmalarını sürdürmesi hedeflenmiştir. 6360 sayılı kanununun 34. Maddesiyle 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun’da “Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, gerektiğinde merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesini gerçekleştirmek üzere valiye bağlı olarak Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur” eklenmesiyle büyükşehir belediyesi olan tüm yerlerde YİKB’ler oluşturulmuştur.
- ix. 6360 sayılı Kanununun 8. maddesiyle 5216 sayılı Kanunun ulaşım hizmetleri ile ilgili 9. maddesinde büyükşehir belediyelerindeki tüm taşımacılık işlemlerinin uyum ve koordinasyon içinde yürütülebilmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının kendi veya görevlendirdiği bir kişi ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu’nun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılımı ve ilçe belediye başkanlarının da üye olarak katılabilecekleri bir yapıda büyükşehirlerin ulaşım ile ilgili çalışmalarını yürütmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi’nin (UKOME) kurulmasına karar verilmiştir.
- x. 6360 sayılı Kanunun yaptığı düzenlemeyle il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi için ilin nüfusunun yalnızca 750.000’i aşması gerekmektedir. Lâkin söz konusu yasa ile değişiklik yapılmadan önce hüküm belediye nüfusunun 750.000’i aşması şeklindeydi. Yasa koyucu yaptığı bu düzenlemeyle büyükşehir belediyesi olacak il belediyelerinin sahip olacakları nüfusu esas alarak söz konusu belediyelerin belediye nüfusu kıstasına takılmamasını sağlamak yönünde adım atmıştır.
- xi. Büyükşehir belediyesi olan illerde ilçe belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olarak iki kademeli bir sistem oluşturulduğu için 6360 sayılı Kanunla 5216 sayılı Kanundan “ilk kademe” ibareleri çıkarılmıştır. Böylece artık büyükşehir belediyesi bulunan illerde ilk kademe belediyeleri kalmamıştır.
- xii. 6360 sayılı kanununun 5393 sayılı Belediye Kanununda yaptığı değişikliklerden biri nüfusu beş yüzün altında bulunan yerlerde mahalle kurulamayacağına ilişkindir.
- xiii. Yine 6360 sayılı kanununun 5393 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikle büyükşehir belediyesi sınırlarında kurulacak yeni ilçe belediyesinin nüfu-

sunun yirmi binden az olmaması şartı getirilmiştir.³⁹ Böylece büyükşehir sınırlarında yeni kurulacak ilçe belediyesinin nüfus kriteri aşağıya çekilmiştir.

- xiv. Büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi şeklinde ikili yapılanmadan dolayı 1.076 belde belediyesi ve 16.500 köy mahalleye dönüştürülerek tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Diğer taraftan büyükşehir belediyesi olan 14 ilde yeni 25 ilçe kurularak 6360 sayılı kanun öncesinde büyükşehir belediyelerinde bulunan ilçe sayısı 143 iken büyükşehir belediyesi sınırları içinde toplam ilçe sayısı 519'a çıkmıştır.⁴⁰
- xv. 6360 sayılı Kanun orman köyü iken mahalleye dönüşen yerler için ayrı bir düzenleme yaparak, söz konusu yerlerde öncesinde orman köylerine tanınan hak ve sorumlulukların belirli bir süre devam edeceği hükmünü getirmiştir.
- xvi. 6360 sayılı Kanun ile tüzel kişilikleri son bulan köylerin ve belediyelerin personeli ile mal varlıkları ve haklarının katıldıkları ilçe belediyesine aktarılması düzenlemesine yer verilmiştir.
- xvii. 6360 sayılı Kanunun Geçici Madde 1'de yer alan ifadeyle 6360 sayılı Kanun "...ile tüzel kişilikleri kaldırılan il özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları, hak, alacak ve borçları, komisyon kararıyla ilgisine göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, yatırım izleme ve koordinasyon başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilmesine karar verilmiştir".
- xviii. Benzer bir biçimde kapatılan il belediyesinin mal varlığı, hakları ve borçları ile personeli ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi arasında paylaşılmasına karar verilmiştir.
- xix. Büyükşehir belediyesi sınırlarına dâhil olan alanların altyapı hizmetlerinin geliştirilmesi amacıyla büyükşehir ilçe belediyelerinin yatırım bütçelerinin en az yüzde onluk kısmının on yıl süreyle söz konusu yerleşim yerlerinin altyapı ihtiyacının karşılanması amacıyla kullanılması 6360 sayılı Kanunla öngörülen unsurlar arasındadır.
- xx. 6360 sayılı Kanunun 15.07.2008 tarih ve 25937 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun ikinci maddesinde yaptığı değişiklikle, genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir dışındaki belediyelerin aldığı pay %2,85'ten %1,50'ye indirilmiş, yine bu vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerinin aldığı pay %2,50'den %4,50'ye yükseltilmiş,⁴¹ il özel idarelerinin aldığı pay ise %1,15'ten

³⁹ Kanununla değişiklik yapılmadan önce söz konusu nüfus koşulu 50.000 idi.

⁴⁰ Ozan, Zengin, Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, a.g.k., s. 103.

⁴¹ 5779 sayılı kanunun beşinci maddesine göre büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan %4,50'lik payın %90'ı ilçenin nüfusuna %10'u ise ilçenin yüz ölçümüne göre ilçeye

%0,5 indirilmiştir. Genel bütçe vergi gelirlerinden yerel yönetimlerin aldığı payların büyükşehir ilçe belediyesi lehine artması, sayıları artan büyükşehir ilçe belediyelerinin finansmanını kolaylaştırıcı bir adımdır. 6360 sayılı Kanunun 5779 sayılı Kanununda yaptığı başka bir değişiklik ise büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde elde edilen genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından büyükşehir belediyelerinin aldığı payın %5'ten %6'ya çıkarılması olmuştur.⁴² Yasa koyucu genel bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylardan büyükşehir belediyesine ayrılan pay oranını değiştirmeyerek %30 seviyesinde tutmuştur. Fakat büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların %4,50 seviyesine yükselmesi miktarsal anlamda büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin artmasını sağlamıştır. Genel bir değerlendirme yapmak gerekirse, yasa koyucunun büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyelerinin gelirlerinin artırılması yönünde tasarrufuna karşın, diğer yerel yönetim birimlerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payların azaltılması büyükşehir belediyesi sisteminin finansmanını güçlendirmeyi hedeflediğini ortaya koymaktadır.

- xxi. Özetle ifade etmek gerekirse mevcut belediye sisteminde belediyeler (büyükşehirler hariç) %80 nüfuslarına, %20 gelişmişlik endeksine göre genel bütçe vergi gelirlerinin %1,50 pay almaktadır. İl özel idareleri genel bütçe vergi gelirlerinin %0,50'sini almaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri %90 nüfuslarına, %10 yüzölçümlerine bakılarak genel bütçe vergi gelirlerinden %4,50 pay almakta ve aldıkları bu payın %30'unu bağlı oldukları büyükşehir belediyesine aktarmaktadırlar. Büyükşehir belediyeleri ise ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden %30 oranında aldıkları bu payların yanı sıra, büyükşehir sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının %6'sını almaktadırlar. Fakat bu %6'lık payın %60'ı doğrudan gelirin toplandığı büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılırken kalan %40'ı havuza aktarılmakta, havuzdan da %70'i nüfuslarına, %30'u ise yüzölçümlerine bakılarak büyükşehir belediyeleri arasında tahsis edilmektedir.
- xxii. 6360 sayılı Kanunun 5216 sayılı kanunun büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarını düzenleyen 7. maddesine yaptığı eklemeye büyükşehir belediyelerinin ve ilçe belediyelerinin tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyette bulunabilecekleri belirtilmiştir. Bu çerçevede yasa koyucunun kırsal alanlara hizmet veren köy ve il özel idarelerinin kapatılması sonucu düşebilecek tarımsal üretimin önüne geçilmek istendiği söylenebilir.
- xxiii. 6360 sayılı Kanun öncesinde 5393 sayılı Belediye Kanununda nüfusu

tahsis edilmektedir.

⁴² 5779 sayılı kanunun beşinci maddesinin dördüncü fıkrasına göre büyükşehir belediyelerine ayrılan bu %6'lık payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesi hesabına aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmının %70'i nüfusa, %30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılır.

50.000'in üzerinde olan yerlerde "kadın sığınma evleri" açılacağı kararlaştırılmışken, 6360 sayılı Kanunun 5393 sayılı Kanunun 14. maddesinde yaptığı değişiklikle, nüfusu 100.000'in üzerinde olan yerlerde "kadın ve çocuklar için sığınma evleri" açılacağı düzenlenmiştir.

- xxiv. 6360 sayılı Kanunla tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülen köylerden beş yıl süreyle 11.08.1970 tarih ve 13576 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununa göre alınan emlak vergisi ile 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununa göre alınan vergi, harç ve katılım paylarının alınmayacağı düzenlenmiştir. Ayrıca mahalleye dönüşen bu köylerden yine beş yıl süre için içme ve kullanma sularına uygulanan en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde içme ve kullanma sularından ücret alınacaktır.
- xxv. 6360 sayılı Kanunun 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununun 86. maddesinde yaptığı değişiklikle "Belediyelerce ... inşa, tamir ve genişletilmeye tabi tutulan yolların iki tarafında bulunan veya ... bu yoldan yararlanan gayrimenkullerin sahiplerinden meclis kararı ile Yol Harcamalarına Katılma Payı alınabilir" denilmektedir. Yasa koyucu bu katılma payının alınmasını belediye meclisinin takdirine bırakarak belediye meclisine söz konusu katılma payı alıp almaması noktasında serbesti tanımıştır.

YBBM, genel olarak 6360 sayılı Kanunun özellikle büyükşehir belediyesini ve büyükşehir ilçe belediyelerini ilgilendiren yukarıda sayılan unsurları içeren düzenlemelerinin biçimlendirdiği model olarak tanımlanabilmektedir.

Sonuç

Osmanlı'da temelleri atılan belediye sisteminin yapı taşları tarihsel süreç içerisinde büyüyerek gelişmiş ve ana arterini büyükşehir belediyelerinin oluşturduğu bir yerel yönetim yapısı büyükşehirler için kullanılan bir yapı olmuştur. Büyükşehir belediyelerinin artan yetki, sorumluluk ve hizmet sahaları 6360 sayılı Kanunla birlikte tüm ilin sınırlarında faaliyet gösteren en etkin yerel yönetim birimi olarak kurgulanmıştır. Literatürde sıkça "bütünşehir" olarak kaleme alınan bu yeni yapı ilçenin ve ilin sınırlarında belediyeden başka bir yerel yönetim yapısına fırsat tanımayarak yeni bir büyükşehir belediyesi modeli oluşturmuştur. Böylece önceleri yalnızca Beyoğlu'nda başlayan belediye macerası bugün bütün büyükşehirlerde faaliyet gösterirken hızla artan kentleşme, endüstriyelleşme ve nüfus göz önüne alındığında muhtemelen büyükşehir olmayan diğer şehirler için de yakın dönemde tek model olarak belirecektir.

6360 sayılı Kanunla biçimlenen YBBM büyükşehirlerde sınırları genişlemiş tek yerel yönetim formu olarak belediyelerin yaşamasına olanak tanımaktadır. Bu yeni modelle büyükşehirlerde il özel idaresi, belde belediyesi

ve köylerin kapatılması yerel yönetimlerin özerkliklerini zedeleyen ve yerel ilkesine zarar verebilecek bir yapı arz etmektedir. Ancak diğer taraftan, YBBM yerel yönetim birimi olan büyükşehir belediyelerini ve büyükşehir ilçe belediyelerini finansal ve yönetsel anlamda güçlendirme gayretiyle seçilmiş yerel birimlerin güçlenmesi yönünde bir eğilime de sahiptir.

YBBM'nin etki ve sonuçlarını gözlemlemek için henüz erken olsa da büyükşehirlerdeki köylerin tamamının mahalle statüsüne dönüştürülmesi kırsal ayrımını ortadan kaldıran bir yapı oluşturmuştur. Bu durumun tarımsal ve hayvansal üretkenlik gibi kırsal yörelere özgü sonuçlarının gözlemlenebilmesi için uzun yıllara ihtiyaç duyulmaktadır. Yasa koyucu 6360 sayılı Kanunla beş yıl süreyle mahalleye dönüşen köylere çeşitli muafiyetler sağlamıştır. Ancak beş yıllık sürenin sonunda bu bölgelerde yaşanacak olası problemler kaygı uyandırmaktadır. Bu nedenle yasa koyucunun köylüyü ve tarımsal üretkenliği destekleyecek yönde yapacağı düzenlemeler bu kanunun olası olumsuz etkilerinin azaltılabilmesi yönünde etkili olacaktır.

YBBM, büyükşehir belediyesi olunabilmesi için yalnızca il nüfusunun 750.000'i geçmesi kriterini ortaya koymaktadır. Bu durum nüfusu artan ancak metropoliten bir yapı arz etmeyen illerin büyükşehir haline getirilmesine neden olabileceği gibi, nüfusu azalan metropoliten illerin büyükşehir statüsünü kaybetmesine neden olabilecektir. Bu sebeple bir ilin büyükşehir olabilmesi için nüfus dışında farklı kriterlerin de olduğu bir büyükşehirleşme ölçütü içeren tanıma ihtiyaç duyulmaktadır.

6360 sayılı Kanunun oluşturulma gerekçesi yerel yönetimlerin etkin ve verimli çalışması üzerine kurulmuştur. Bu durum optimal belediye büyüklüğünün saptanmasını gerektirmektedir. Bunun bir sonucu olarak büyükşehirlerde optimal hizmet sunumunun gerçekleştirilmesi için illerin büyüklüklerinin de değiştirilmesi gerekebilir. Örneğin bir büyükşehir belediyesinin yüzlerce kilometre ötedeki bir yere hizmet ulaştırabilmesi yerel hizmetlerin hizmetlere en yakın birimler tarafından sunulmasını olanaksız kılacağından hizmet sunumunda aksamalar olabilmektedir. Bu anlamda optimal büyüklüğü saptanmış yeni il sınırlarında belediyeler daha başarılı bir biçimde hizmet sunumu gerçekleştirebileceklerdir.

YBBM'ye getirilen en önemli eleştirilerden biri de katılımcı yerel yönetim yapısına zarar verdiği noktasındadır. Bu anlamda köy ve alt kademe belediyelerinin kapatılması yerel halkın farklı yönetsel birimlerde kendini temsil etmesini engellemiştir. Ancak diğer taraftan büyükşehir sınırlarında yaşayan bireyler tüm büyükşehir düzeyinde karar alma sürecine katıldıkları ve seslerini büyükşehir belediye meclislerinde seçilmiş temsilcileri eliyle duyurabilme olanağına kavuştukları için yerel demokrasi anlamında olumlu sonuçlar da doğabilmiş ve yerel katılım belediye ölçeğinde artabilmiştir.

Kısaca, YBBM büyükşehirlerde yönetsel kapasitesi güçlü, hizmet sunum alanı genişlemiş ve yalnızca belediye yapısına indirgenmiş bir yerel yöne-

tim birimi kurmuş ve temel amaç olarak etkin ve verimli bir biçimde yerel hizmetlerin sunulmasını hedeflemiştir. Ancak, farklı ve küçük ölçekli yerel yönetimleri kapatarak yerel yönetimlerin özerkliği ve yerellik ilkesini zedelemiştir. Bu yeni yapının net etkilerini görebilmek ve çıkarımlar yapabilmek için zamana ihtiyaç olduğunu belirtmek gerekmektedir.

Sonuç olarak, Tanzimat Dönemi Osmanlısı'nda yerel yönetimlerin ortaya çıkış sebepleri veya yerel yönetimlerin oluşturulması amaçlarıyla bugün için belediyelerin ve yeni büyükşehir belediyesi modelinin geliştirilmesi gerekçeleri çok farklı değildir. Bu önemli politik tercihin anlaşılması Türkiye'de yerel yönetimlerdeki değişimin sağlıklı değerlendirilmesi için önemlidir. YBBM bu bağlamda genel tarihsel yerel yönetimler anlayışıyla uyumludur ve Türkiye'de belediye sisteminin geldiği aşama itibarıyla yerel hizmetlerin sunulması açısından olumlu sonuçlar vermektedir. YBBM'nin iyileştirilmesi, aksayan yönlerinin düzeltilmesi, genel olarak mülki idare sistemiyle uyumlaştırılması için uygulama sürecinin ayrıntılı ve kapsamlı incelenmesine ihtiyaç vardır.

KAYNAKÇA

- ÇİÇEK, Yeter, "Geçmişten Günümüze Türkiye'de Yerel Yönetimler", KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 1, 2014, ss. 53-64.
- GÜL, Hüseyin, KİRİŞ, Hakan, Mehmet, NEGİZ, Nilüfer, GÖKDAYI, İsmail, Türkiye'de Yerel Yönetimler ve Yerel Siyaset, Detay Yayıncılık, Ankara, 2014.
- KELEŞ, Ruşen, Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, İstanbul, 2011.
- KOÇAK, Süleyman, Yaman, & EKŞİ, Ali, "Katılımcılık ve Demokrasi Perspektifinden Türkiye'de Yerel Yönetimler", SDÜ Fen Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı 21, 2010, ss. 295-307.
- ÖMÜRGÖNÜLŞEN, Uğur, & SADIÖĞLU, Uğur, Türkiye'de Yakın Dönemdeki Yönetimsel Reform Çalışmalarının İl Belediyeleri Personel Yönetimi Üzerindeki Etkileri, Hacettepe Üniversitesi Yayınları, Ankara, 2014.
- ORTAYLI, İlber, Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878), Cilt 142, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1974 .
- ŞAHİN, Veysel, Optimal Yerel Yönetim Büyüklüğü Çerçevesinde Kasaba Belediyeleri, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, 2003.
- TORTOP, Nuri, Mahalli İdareler, Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü Yayınları, Ankara, 1991.
- TORTOP, Nuri, AYKAÇ, Burhan, YAYMAN, Hüseyin, & ÖZER, Akif, Mahalli İdareler, 2. bs., Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2008.
- TUZCUOĞLU, Ferruh, "Metropolitan Yönetim Nereye", Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II, Ed.: ÖZGÜR, Hüseyin, & KÖSECİK Muhammet, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara, 2007, ss. 48-63.
- YILDIRIM, Selahattin, Dünyada ve Türkiye'de Büyük Kent Yönetimi Üstüne, Çankaya Belediyesi, Ankara, 2014.

- ZENGİN, Ozan, Büyükşehir Belediyesi Sisteminin Dönüşümü: Son On Yılın Değerlendirilmesi, Ankara Barosu Dergisi, Cilt 72, Sayı 2, 2014, ss. 91-116.
- 24.07.1950 tarih ve 7564 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5682 sayılı Pasaport Kanunu.
- 23.02.1963 tarih ve 11342 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 197 sayılı Motorlu Kara Taşıtları Vergisi Kanunu.
- 11.08.1970 tarih ve 13576 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanunu.
- 29.05.1981 tarih ve 13354 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu.
- 08.12.1981 tarih ve 17538 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun.
- 09.11.1982 tarih ve 17863 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2709 Sayılı Türkiye Cumhuriyeti Anayasası.
- 18.01.1984 tarih ve 18285 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun.
- 09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname-nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun.
- 23.02.1985 tarih ve 18675 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3152 sayılı İçişleri Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun.
- 19.06.1986 tarih ve 19139 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 27.06.1987 tarih ve 19500 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 14.12.1987 tarih ve 20019 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun.
- 09.09.1993 tarih ve 21693 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 06.03.2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 593 sayılı Sakarya İlinde Büyük Şehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname.
- 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu.

- 04.03.2005 tarih ve 25745 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu.
- 11.06.2005 tarih ve 25842 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu.
- 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5393 Sayılı Belediye Kanunu.
- 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun.
- 15.07.2008 tarih ve 26937 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun.
- 06.12.2012 tarih ve 28489 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.