

Research Article

Submission Date

02/ 11/ 2025

Admission Date

28/ 02/ 2026



6360 Sayılı Kanun Bağlamında Belediyelerin Planlama Yetkilerinin Dönüşümü ve Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Tartışması

The Transformation of Municipal Planning Authorities in the Context of Law No. 6360 and the Debate on a New Local Governance Model

İrem Sıla ŞEN¹ 

How to Cite:

Şen, İ. S. (2026). 6360 Sayılı Kanun Bağlamında Belediyelerin Planlama Yetkilerinin Dönüşümü ve Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Tartışması. *Journal of Environmental and Natural Studies*, 8 (1), 1-17.

<https://doi.org/10.53472/jenas.1857245>

Öz:

Türkiye’de yerel yönetim sistemi, 1980 sonrası neoliberal politikalarla başlayan ve 2012 yılında kabul edilen 6360 sayılı Kanun ile radikal bir dönüşüme uğrayan dinamik bir yapıya sahiptir. Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetimlerin tarihsel dönüşümünü ve özellikle 6360 sayılı Kanun ile belediyelerin şehir planlama yetkilerinde meydana gelen yapısal değişiklikleri inceleyen nitel bir araştırmadır. Çalışmada yöntem olarak belge incelemesi ve süreç takibi yaklaşımı benimsenmiş; yasal düzenlemelerin planlama pratikleri üzerindeki etkileri, merkezileşme, devletin yeniden ölçeklenmesi ve yerel vesayet kavramları çerçevesinde analiz edilmiştir. Araştırma bulguları, 6360 sayılı Kanun’un yerelleşme söylemine rağmen pratikte planlama yetkisini büyükşehir belediyelerinde toplayarak yerelde merkezileşme sonucunu doğurduğunu göstermektedir. İlçe belediyelerinin planlama inisiyatiflerinin kısıtlanması, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) gibi atanmış birimlerin seçilmiş organlar üzerinde yarattığı yetki karmaşası ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak kırsal alanların imar rantına açılması, mevcut sistemin en temel sorun alanları olarak tespit edilmiştir. Çalışma sonucunda; yaşanan bu sorunların çözümü için yerindenlik ve çok düzeyli yönetim ilkeleri temelinde; mahalle meclislerinin yasal statüye kavuştuğu ve havza bazlı planlama konseylerinin oluşturulduğu demokratik, katılımcı yeni bir yerel yönetim modeli tartışmaya açılmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Merkezileşme, Şehir Planlama, Yerel Yönetimler, 6360 Sayılı Kanun.

ABSTRACT:

The local government system in Turkey has a dynamic structure that underwent a radical transformation starting with neoliberal policies after 1980 and culminating in Law No. 6360 adopted in 2012. This study is a qualitative research examining the historical transformation of local governments in Turkey and specifically the structural changes in municipal urban planning powers introduced by Law No. 6360. Adopting document analysis and process tracing as its methodology, the study analyzes the effects of legal regulations on planning practices within the framework of centralization, rescaling of the state and local tutelage. The findings indicate that although Law No. 6360 was introduced with a discourse of decentralization, it has practically led to centralization at the local level by concentrating planning authority in Metropolitan Municipalities. The restriction of district municipalities planning initiatives, the authority confusion created by appointed bodies like Investment Monitoring and Coordination Presidencies (YİKOB) over elected organs, and the exposure of rural areas to development rent through the abolition of village legal entities are identified as the fundamental problem areas of the current system. In conclusion, the study discusses a new, democratic, and participatory local government model based on the principles of subsidiarity and multi-level governance, proposing concrete mechanisms such as legal status for neighborhood councils and the establishment of basin-based planning councils.

KEYWORDS: Local Governments, Urban Planning, Law No. 6360, Centralization

¹ **Corresponding Author:** Mimar Sinan Güzel Sanatlar Üniversitesi, Lisansüstü Eğitim Enstitüsü, Kentsel Planlama Yüksek Lisans Programı, iremsila02@gmail.com, ORCID: 0009-0007-6699-5804



GİRİŞ

Yerel yönetimler; yerel bir topluluğun ortak ihtiyaçlarına yanıt vermek amacıyla oluşturulan, karar organlarını doğrudan halkın seçtiği, merkezi yönetimin dışında fakat merkezi otoriteye bağlı, özerk bir yönetim biçimidir (Heywood, 2015; Çiçek, 2014). Aynı zamanda yerel yönetimler, kentsel mekânın üretiminde ve düzenlenmesindeki temel aktörlerdir. Yerel yönetimlerin sahip olduğu imar planı hazırlama ve onaylama yetkisi, belediyelere kamu yararını gözeterek kentsel gelişimi yönlendirme, doğal kaynakları koruma ve toplumsal ihtiyaçlara yanıt veren yaşam alanları oluşturma sorumluluğunu vermektedir. Sahip olunan şehir planlama yetkisi sadece fiziksel alanların biçimlendirilmesi değil; aynı zamanda sosyal adalet, çevresel sürdürülebilirlik ve yerel demokrasinin sağlanması açısından da kritik önem taşımaktadır.

Türkiye’de 3194 sayılı İmar Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kapsamında belediyelere nazım ve uygulama imar planı yapma, onaylama ve yürütme yetkisi, büyükşehir ve il belediyelerine il çevre düzeni planını kabul etme yetkisi verilmiştir. Bu yetkiler, belediyeleri kentin altyapıdan ulaşım, konut politikalarından kamusal mekân kullanımına kadar birçok konuda karar verici konumda olmasını sağlamaktadır. Ancak bu süreçler; yerel yönetimin merkezi idareyle olan ilişkisi, yetki çatışmaları, ölçek uyumsuzlukları, teknik kapasite eksiklikleri gibi nedenlerle kimi zaman sınırlı kalabilmektedir. Yerel yönetimlerin planlama yetkisi, yalnızca teknik bir düzenleme değil; aynı zamanda halkın yaşadığı çevreyi şekillendirme hakkının da demokratik bir yansımasıdır. Bu bağlamda, planlama süreçlerinin şeffaf, katılımcı ve yerelin ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütülmesi, kentlerin daha adil ve dayanıklı hale gelmesini sağlayacaktır.

Türkiye’de 2000’li yıllarla birlikte yönetim, yerelleşme ve yeniden ölçeklenme tartışmaları hız kazanmış ve bu tartışmalar kamu yönetiminde köklü yapısal değişimleri de beraberinde getirmiştir. Bu sürecin en önemli örneklerinden bir tanesi ise 2012 yılında kabul edilen ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” olmuştur. 6360 sayılı kanun ile Türkiye’deki yerel yönetim yapısı hem mekânsal ölçekte hem de yönetsel işleyişte ciddi bir biçimde değişikliğe uğramış, yeniden tanımlanmıştır. İl sınırlarının büyükşehir belediyesi sınırı olarak kabul edilmesi, belde belediyelerinin ve il özel idarelerinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi gibi düzenlemeler sadece idari sınırları değil, aynı zamanda yerel demokrasinin işleyişinde, planlama yetkilerinin dağılımında ve kırsal-mekânsal ilişkilerde köklü değişimlere neden olmuştur.

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar geçen süreye rağmen bu yapısal dönüşüm, beklenen faydaları sağlayamamakta; aksine pek çok alanda planlama, temsil ve hizmet sunumu açısından sorunlar yaşanmaktadır. Merkeziyetçiliği artıran uygulamalar, yerel özerkliği ve katılımcılığı zayıflatmakta; planlama süreçlerinin teknikliği kadar politikliği de daha görünür hale gelmektedir. Bu durum, günümüzde Türkiye’nin mevcut yerel yönetim modelini sorgulayan, daha demokratik, katılımcı ve çok düzeyli yönetim esasına dayanan yeni bir modele duyulan ihtiyacı tartışmaya açmaktadır. Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetim modellerinin tarihsel değişimini, 6360 sayılı kanun öncesi ve sonrasındaki kırılmaları ve belediyelerin şehir planlama yetkilerindeki dönüşümü inceleyerek, günümüzde neden ve nasıl yeni bir yerel yönetim modeline ihtiyaç duyulduğunu tartışmayı amaçlamaktadır.

Materyal

Bu çalışma, Türkiye’de yerel yönetim modelinin tarihsel dönüşümünü ve özellikle 6360 sayılı Kanun ile birlikte belediyelerin planlama yetkilerinde meydana gelen yapısal değişiklikleri inceleyen nitel bir araştırmadır. Çalışmanın temel amacı, yasal düzenlemelerin kentsel mekânın üretimi ve yönetimi üzerindeki etkilerini analiz ederek, mevcut sistemin katılımcılık ve yerel demokrasi bağlamındaki kısıtlılıklarını ortaya koymaktır.

Araştırmanın temel materyalini, Türkiye’de yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarını düzenleyen birincil hukuk kaynakları ve bu konuyla ilgili literatür oluşturmaktadır. Bu kapsamda incelenen temel yasal düzenlemeler şunlardır:

- Osmanlı Dönemi'ndeki ilk belediyeçilik düzenlemeleri (Vilayet Nizamnamesi, Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi),
- Cumhuriyet Dönemi'nin kurucu yasaları (1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu, 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu),
- 1980 sonrası neoliberal dönüşüm sürecini şekillendiren yasalar (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu),
- 2000'li yıllardaki reform yasaları (5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu) ve
- Çalışmanın odak noktasını oluşturan 2012 tarihli 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.

Birincil hukuk kaynaklarına ek olarak, yerel yönetimler, kentsel siyaset ve kentsel planlama hukuku alanında yazılmış kitaplar, akademik makaleler, tezler ve raporlar ikincil veri kaynakları olarak kullanılmıştır.

Yöntem

Araştırmada veri toplama ve analiz yöntemi olarak belge incelemesi ve tarihsel-betimsel analiz teknikleri benimsenmiştir. Çalışma, kronolojik bir perspektifle kurgulanmış olup, yerel yönetim modellerindeki değişimler dört Osmanlı Dönemi, Cumhuriyet Dönemi, 1980 Sonrası Neoliberal Dönem ve 6360 Sayılı Kanun Sonrası Dönem olmak üzere dört ana dönem altında ele alınmıştır.

Analiz sürecinde süreç takibi yaklaşımı izlenerek, her bir yasal düzenlemenin planlama yetkilerini merkezden yerele veya yerelden merkeze nasıl taşıdığı irdelenmiştir. Özellikle 6360 sayılı Kanun öncesi ve sonrası durum karşılaştırılarak; imar planı yapma, onaylama ve denetleme yetkilerinin ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyeleri ve merkezi yönetim (YİKOB vb.) arasındaki dağılımı sorgulanmıştır. Elde edilen veriler, yerellik, katılım ve merkezileşme kavramları çerçevesinde yorumlanmış; mevcut yasal çerçevenin yarattığı yetki karmaşası ve demokratik açıklar eleştirel bir bakış açısıyla tartışılmıştır. Bu metodolojik kurgu sayesinde çalışma, sadece yasal değişiklikleri listelemek yerine, bu değişikliklerin mekânsal planlama pratiğindeki politik ve idari sonuçlarını ortaya koymayı hedeflemektedir.

Türkiye’de Yerel Yönetim Modellerinin Tarihsel Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetim sistemi, Avrupa’da olduğu gibi uzun bir tarihe sahip değildir. Tarihsel olarak incelendiği zaman Türkiye’de yerel yönetimler, merkezîyetçi bir devlet yapısının ve merkezi otoritenin sıkı denetimleri etrafında şekillenmiştir. Çalışmanın bu bölümünde Osmanlı döneminden günümüze kadar uzanan süreçte Türkiye’de yerel yönetim modellerinin nasıl geliştiği, hangi reformların yaşandığını, hangi politikaların uygulandığı ele alınacaktır. Yapılan bu inceleme çalışmanın devamında ele alınacak olan “yeni bir yerel yönetim modeli nasıl olmalı?” tartışması için altlık niteliği taşıyacaktır.

1.1 Osmanlı Döneminde Yerel Yönetim Modellerinin Gelişimi

Türkiye’de yerel yönetimlerin ortaya çıkışı ve gelişimini, modernleşme hareketlerinin bir parçası olarak ele almak mümkündür. Osmanlı döneminde modern anlamda yerel yönetimlerin oluşması ancak 1839 yılında Tanzimat Fermanı’nın ilanından sonraki dönemlerde mümkün olmuştur. Tanzimat öncesi geleneksel Osmanlı idari yapısı içerisinde kentlerde kamu hizmetleri halkın seçtiği temsilciler aracılığıyla değil, geleneksel kurumlar tarafından yürütülmekteydi. Bu sistem içerisinde kadılar (yargı, belediye ve mülki işleri yürüten, kent ve etrafındaki köylerin mülki amiri), muhtesipler (belediye zabıta müdürü gibi çarşı ve pazar işlerini denetleyen), vakıflar (cami, medrese, hamam gibi önemli kamu hizmetlerini üstlenen), loncalar (mesleki gruplaşmalardan doğan, üretim ve tüketim piyasalarını kontrol eden esnaf birlikleri) ve mahalle örgütleri (imamların yönettiği ve vergi dağıtımı/toplanması gibi

görevleri olan) gibi farklı görev ve sorumluluklara sahip geleneksel kurumlar yer almaktaydı (Çiçek, 2014). Dolayısıyla Tanzimat öncesi Osmanlı döneminde âdem-i merkeziyetçi bir yapıdan bahsetmek mümkün olmamıştır.

Osmanlı'da modern anlamda yerel yönetim yapılanmaları Tanzimat Dönemi ile ortaya çıkmaya başlamıştır. Avrupa'da gelişen yerel yönetim sisteminin aksine, Osmanlı'da yerel yönetimler modernleşme ve dış dünyaya açılma, büyüyen kentlerin artan hizmet ihtiyacının giderilmesi ve özellikle de azınlıkların yönetime katılımının sağlanması amacıyla ortaya çıkmıştır. (Eryılmaz, 1995; Keleş, 2012). Bu süreçte Avrupa'da uygulanan modeller örnek olarak alınmış ve 1855 yılında ilk Şehremaneti (belediye) İstanbul'da kurulmuştur. Şehremaneti; (merkezi hükümet tarafından atanan) şehremini ve şehir meclisinden oluşan karar alma ve yürütme organlarına sahip ve yol/kaldırım yapımı, temizlik işleri gibi daha birçok kamu hizmetinin yürütülmesinden sorumluydu. Fakat mali sorunlar, personel eksikliği ve merkezi yönetime (padişaha) olan sıkı bağıllık gibi nedenler dolayısıyla Osmanlı'nın yerel yönetim denemesi için başarılı bir girişim olamamıştır (Ünal, 2011). İlhan Tekeli'ye göre, Osmanlı'da yerel yönetimlerin bu dönemdeki ortaya çıkışı, batıdaki gibi yerel burjuvazinin talepleri doğrultusunda şekillenen bir süreç olmanın ötesinde, merkezi yönetimin modernleşen liman kentlerini dünya kapitalist sistemiyle eklemleme çabası ve merkezi denetimi sürdürme aracı olarak okunmalıdır (Tekeli, 2009).

Başarısız bir şehremaneti denemesi sonrasında Osmanlı Hükümeti, İstanbul'un merkezi olarak kabul edilen, çok sayıda ticarethanenin bulunduğu, modern bir kent imajına sahip olan Galata ve Beyoğlu bölgesine belediye hizmetlerinin görülmesi amacıyla Altıncı Daire-i Belediye'yi kurmuştur. Beyoğlu'nda kurulan bu belediye için Paris'te uygulanan yerel yönetim modeli örnek alınmış ve Paris belediyesinin altıncı belediye olması nedeniyle Beyoğlu'ndaki belediyenin adı da Altıncı Daire-i Belediye olarak belirlenmiştir. Belediye'nin organları yürütme organı olan Daire Müdürü ve karar organı olan Daire Meclisi'nden oluşmaktaydı. (Arslan, 2009; Ünal, 2011). Şehremaneti'nin yaşadığı mali sorunlara karşılık Altıncı Daire-i Belediye'ye önemli bir bütçe ayrılmış ve böylelikle uzun dönemler çalışmalarını devam ettirmiştir. Bu model 1869 yılında hazırlanan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile tüm İstanbul'da uygulanmaya başlanmış ve iki aşamalı federatif bir yapı niteliği taşıyan İstanbul Şehreminiği örgütü kurulmuştur (Keleş, 2012).

Kentlerde yaşanan gelişmelerin yanı sıra taşra yerleşmeleri için de gelişmelere gidilmiştir. 1864 yılından hazırlanan Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, sancak, kaza ve köy düzeyinde yeni yerel idarelerin oluşturulmasının önü açılmıştır. Yeni düzenleme ile Osmanlı idari açıdan 27 vilayet ve 123 sancağa bölünmüştür. Kentlerde yaşanan gelişmelere ek olarak bu düzenleme ile halktan seçilen temsilcilerin de yer aldığı, danışma niteliği taşıyan meclisler de kurulmuştur (Arslan, 2009). Her ne kadar yapılan düzenlemeler ile kısıtlı yetkilerle de olsa yerel katılım mekanizmaları ortaya çıkmaya başlasa da katılımcılık bu dönemin öncelikli kaygıları arasında yer almamaktadır. Vilayet Nizamnamesi ile gelişmeye başlayan yerel yönetim birimlerinden bir tanesi de il özel yönetimleri olmuştur. İl özel yönetimleri, valinin başkanlık ettiği il genel yönetimine ek olarak her sancaktan seçilen dörder üyenin yer aldığı İl Genel Meclisinden oluşmaktaydı (Tortop-Aykaç-Yayman- Özer, 2006). 1870 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile de aynı sistem korunmaya devam edilmiş, her vilayet, sancak ve kaza merkezinde birer belediye teşkilatı kurulmasına karar verilmiştir. 1876 yılında hazırlanan Anayasa ile hem İstanbul'daki belediyelerin hem de taşrada kurulacak belediyelerin görev başına seçimle gelecek meclisler tarafından yönetilmesi öngörülmüştür (Ünal, 2011). Osmanlı döneminde yerel yönetimler açısından yaşanan son gelişmelerden bir tanesi de 1912 yılında hazırlanan Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat olmuştur. Bu muvakkat ile belediye dairelerinin kaldırılmasına, kaldırılan dairelerin yerine belediye şubelerinin kurulmasına karar verilmiş ve bu sistem Cumhuriyetin ilk yıllarına (1930 yılına) kadar devam ettirilmiştir (Görmez,1997).

1.2 Cumhuriyet Döneminde Yerel Yönetim Modellerinin Gelişimi

Cumhuriyetin ilanı her ne kadar yeni bir dönemin başlangıcı niteliğinde olsa da Türkiye'de yerel yönetimlerin yapısal dönüşümü, Osmanlı'dan kalan merkeziyetçi devlet yapısının devamlılığı içinde şekillenmiştir. Yeni rejim, Osmanlı'dan kalan yerel yönetim kurumlarını kaldırmak yerine bu kurumların modernleştirilmesi ve hukukî çerçeveye oturtulması çabasına girmiştir. Dönemin milliyetçilik gibi başat ideolojileri ve politikaları ülkenin birliği ve bütünlüğünü korumayı önceliğinden dolayı yerel yönetimlere idari ve mali özerklikler tanınması fikrine temkinli yaklaşmıştır. Aynı zamanda cumhuriyetin ilanından 1980'li yıllara kadar yerel yönetimler, merkezi idareye bağımlı olarak görülmüş ve merkezi yönetimin politikalarına yardımcı, destekleyici kuruluşlar olarak görev yapmışlardır (Koçak ve Ekşi, 2010).

Yeni rejim tarafından hazırlanan ilk anayasa olan 1921 Anayasası'nda yerel yönetimlerin karar alma ve uygulama yetkilerine ek olarak bazı mali ve idari yetkilere sahip oldukları vurgulanmaktadır. Aynı zamanda âdem-i merkeziyet ilkesini geniş kapsamlı bir biçimde ele alan 1921 Anayasası, yerel yönetimler tarafından sağlanan kamu hizmetlerinin önemini ve yerel yönetimlerin özerkliğini de kabul etmiştir. Her ne kadar âdem-i merkeziyet ilkesi ve yerel yönetimlerin özerkliği Anayasa içerisinde vurgulansa da uygulamaya geçmemiştir (Arslan, 2009). Aradan geçen üç yıl içerisinde yeni bir anayasa hazırlığına girilmiş ve 1924 Anayasası yürürlüğe girmiştir. 1921 Anayasasının yerel yönetimlere verdiği önemin aksine, 1924 Anayasası aynı önemi vermemiştir. Anayasa içerisinde yerel yönetimlerin görev ve yetkilerine kapsamlı bir biçimde yer verilmemiş, yalnızca ilkelere ve tüzel kişiliklerden bahsedilmiştir (Demiray, 2020).

Cumhuriyet döneminin yerel yönetim alanında yaptığı ilk önemli düzenlemelerden bir tanesi 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu'dur. Bu kanun ile köylere tüzel kişilik kazandırılmış ve köyler birer mahalli idare birimi olarak tanımlanmıştır. Kanunun 12. Maddesiyle köye ait işler mecburi (altyapı, sağlık, temizlik, tarım, eğitim vb.) ve köylünün isteğine bağlı (ev, ahır, ortak alan bakımı vb.) işler olmak üzere ikiye ayrılmıştır (442 sayılı Köy Kanunu, 1924). Buna ek olarak muhtar, köy derneği ve Köy İhtiyar Meclisi'nden oluşan köy yönetimi tanımlanmıştır (442 sayılı Köy Kanunu, 1924). 1924 yılında yürürlüğe giren ve yerel yönetimler açısından önem taşıyan bir diğer kanun ise 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'dur. Bu kanun ile İstanbul'daki belediye modellerine benzer bir şekilde Ankara için özel bir yönetim modeli oluşturulmuş ve 1930 yılına kadar da bu sistem deneyimlenmiştir (Demiray, 2020). 1930 yılına gelindiğinde yerel yönetimler açısından asıl dönüştürücü adımlardan bir tanesi olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulması zorunlu kılınmıştır. Aynı zamanda belediye başkanlarının merkezden atanması yerine seçimle göreve gelmesi ve belediye meclisinin genel karar alma organı olması da yine bu yasa kapsamında kararlaştırılmıştır. Yasada yer alan en önemli vurgulardan bir tanesi de seçme-seçilme hakkı ile ilgilidir ve belediye seçimlerinde kadınlara ilk kez seçme ve seçilme hakkı tanınmıştır. Her ne kadar belediye yönetimlerinde önemli değişikliklere gidilmişse de merkezi yönetimin sıkı denetimi (vesayet) aynı şekilde devam ettirilmiş, merkeziyetçi yönetim anlayışından vazgeçilmemiştir (Arslan, 2009). Bu durum, Cumhuriyet'in ilk yıllarındaki temel önceliğin/ilkenin ulus-devlet inşası olmasıyla yakından ilişkilidir. Tekeli, bu dönemde belediyelerin bir yandan modernitenin fiziksel altyapısını kurmakla görevlendirildiğini, diğer yandan ise ulusal birliğin zedelenmemesi adına siyasal özerkliklerinin kısıtlanarak merkeze sıkı sıkıya bağlandığını belirtmektedir (Tekeli, 2011).

1.2.1 1980 Sonrası Neoliberal Reformlar ve Yerelleşme Söylemi

1980'li yıllarda yaşanan nüfus artışları ve göçlerle birlikte yoğunlaşan kentsel sorunların geleneksel yöntemlerle çözülmemesi, yeni bir yerel yönetim modeline geçişi zorunlu kılmıştır (Yıldırım, 2015). Aynı dönemde yaşanan hem askeri darbesinin hem de 1980'li yıllardan sonra küreselleşmenin etkisiyle de Türkiye'de kamu yönetimi sisteminde yeniden yapılanma sürecine gidilmiştir. Bu bağlamda 1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde yer alan "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü ile büyükşehir belediyeleri için anayasal zemin oluşturmuş ve Büyükşehir Belediyesi Kanunu 1984 yılında yürürlüğe girmiştir (Çavuşoğlu ve Lamba, 2020). 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, bu dönemde yerel yönetimler alanında atılan en önemli adımlardan bir tanesi olmuştur. Bu kanun ile büyükşehir belediyesi modeli uygulamaya başlanmış ve uygulanan yeni model Türkiye'de yerel yönetim sistemindeki en önemli kırılma noktalarından bir tanesi halini almıştır. Yasa ile birlikte ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki kademeli belediye teşkilatları oluşturulmuştur (Belli ve Aydın, 2017). İlk aşamada kurulan belediyelere ek olarak zaman içerisinde Adana (1986), Bursa, Gaziantep (1987), Kayseri (1988), Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun (1993), Adapazarı (2000) gibi şehirlere de büyükşehir statüsü kazandırılmış ve bu dönemde toplam büyükşehir belediyesi sayısı 16'ya ulaşmıştır. 3030 sayılı Kanun'un yürürlükten kaldırıldığı 2004 yılına kadar demokrasi, yerel ve merkezi kaynakların paylaşımı, büyükşehir belediye başkanının konumu ve görev dağılımı gibi pek çok açıdan eleştirilere konu olmuştur (Yıldırım, 2015).

Aynı dönem içerisinde yaşanan bir diğer gelişme ise 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile de kırsal alana yönelik yerel yönetim mekanizmalarının yeniden düzenlenmesi olmuştur. 1980 sonrası dönemde yapılan düzenlemeler ile belediyelerin gelirleri artırılmış, bazı hizmetlerin özelleştirilmesi yönünde adımlar atılmış, merkezi yönetim tarafından yapılacak transferlerle finansal kaynaklar güçlendirilmiş, altyapı yatırımları artırılmış ve imar/planlama yetkileri belediyelere devredilmiştir (Arslan, 2009; Çiçek, 2014).

1990'lı yıllardan itibaren neoliberal politikalar çerçevesinde yerelleşme, etkinlik ve katılım gibi kavramlar ön plana çıkmaya başlamıştır. Ancak Tarık Şengül, 1980 sonrası yaşanan bu dönüşümü sadece idari bir yetki devri olarak değil, aynı zamanda kentsel mekânın sermaye birikim süreçlerine daha etkin bir şekilde dahil edilmesi hamlesi olarak yorumlamaktadır. Şengül'e göre bu süreçte yerel yönetimler, sosyal hizmet sunan birimlerden, kentsel rantı organize eden girişimci aktörlere dönüşmüştür (Şengül, 2009). Ayrıca bu dönemde yetkilerin yerelleşmesi söylemine rağmen, merkezi devletin stratejik alanlardaki denetimini yeni araçlarla sürdürmesi, literatürde devletin yeniden ölçeklenmesi kavramıyla açıklanmaktadır (Brenner, 2004; Şengül, 2009). Aynı dönemlerde başlayan Avrupa Birliği'ne uyum süreci de yerel yönetimlerin güçlendirilmesi söylemini desteklemiştir. Fakat bu söylem çoğu zaman pratikte kalmış, cumhuriyetin ilk yıllarındaki gibi ülkenin birliği ve bütünlüğünü korumayı önceleyen politikalar bu dönemde de çokça yer bulmuş ve yerelleşme söylemine karşılık merkezileşmenin yeniden üretilmesiyle sonuçlanmıştır (Alan, 2009). 1980 sonrası dönemde önemli gelişmeler yaşansa da küresel gelişmelere ayak uydurma zorunluluğu nedeniyle 2000'li yıllarda kamu yönetimi sisteminde sürekli gelişim, katılımcılık, şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeler çerçevesinde yeniden bir reform sürecine başlanmıştır. 2004 yılı ve sonrası dönemde bu yeni reformlar kapsamında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu gibi önemli yasal düzenlemeler yürürlüğe girmiştir (Arslan, 2009; Demiray, 2020). Yürürlüğe giren bu kanunlar ile yerel yönetimlerin demokratik yönetim anlayışını benimsemeleri, siyasal temsilin ve halk katılımının kolaylaştırılmasını sağlayacak mekanizmaların geliştirilmesi, idari ve mali özerkliğin düzenlenmesi ve yerel yönetimlere daha fazla görev ve yetki tanınması amaçlanmıştır (Arslan, 2009).

Yerel yönetimler alanında yaşanan en güncel ve radikal değişikliklerden bir tanesi 2012 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı Kanun ile yaşanmıştır. Kanun yürürlüğe girmeden önce 16 olan büyükşehir belediyesi sayısı bu yasa ile birlikte 30'a yükseltilmiş, büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idareleri kaldırılarak belediye sınırları il sınırları ile çakıştırılmış ve bu illerdeki belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılarak mahalle statüsüne getirilmiştir.

1.2.2 6360 Sayılı Kanun ve Sonrası

6360 sayılı, tam adı "On Dört Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilmiş ve 31 Mart 2014 yerel seçimlerinin ardından yürürlüğe girmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012). Kanun yeni büyükşehir belediyelerinin oluşturulması ve büyükşehir belediyelerinin idari ve işlevsel sınırlarını önemli ölçüde yeniden yapılandırılmasını içermiştir (Dumlu, 2024).

Küreselleşme, dünya çapında gelişen küresel kent örnekleri karşısında Türkiye'de yerel yönetim modelinin reforme edilmesi gerekliliği bu kanunun temel amaçlarından olmuştur. Devletin asli işlevlerine odaklanılarak ve üniter devlet modeli terk edilmeden yerel anlamda etkin yönetimin sağlanmasında yurttaş odaklı bir şekilde hareket edilmesi gerekliliği vurgulanmıştır. Gücü ve sorumluluğu yerelde merkezileştirmeyi, hızlı kentleşme ve artan kent nüfusunun getirdiği yönetsel zorlukları gidermeyi, karar alma süreçlerini kolaylaştırmayı, büyükşehirlerin çekirdek bölgeleri ile çevreleri arasındaki hizmet sunumu eşitsizliklerini gidermeyi, küçük belde belediyelerinin yaşadığı mali yetersizlikler nedeniyle, bu birimlerin büyükşehir belediyesi çatısı altında daha güçlü mali destek alabilmesi ve hizmet sunumunun iyileştirilmesi hedeflemiştir.

Büyükşehir belediyelerine altyapı, su ve kanalizasyon, toplu taşıma, kentsel planlama, afet yönetimi ve diğer pek çok kamusal hizmet alanında geniş sorumluluklar tanımlanmıştır. Ancak bu yasa köklü değişiklikler üreten kapsamı sebebiyle pek çok açıdan eleştiriyle karşılaşmıştır. Yerel düzeyde merkezileşmeyi artırdığı, yerel katılımı azaltabileceği ve yerel demokrasinin gelişimini olumsuz etkileyebileceği gibi kaygılar 6360 sayılı Kanun'a yönelik önemli eleştirilerden birkaçıdır. Sonay Bayramoğlu Özügurlu, bu durumu "yerelleşme söylemi altında merkezizetçiliğin yeniden tesisi" olarak tanımlamaktadır. Ona göre 6360 sayılı Kanun, yerel birimleri güçlendirmekten daha çok sermaye birikim süreçlerini kent bütününde daha kolay yönetebilmek adına yetkiyi tek elde (Büyükşehir Belediyesi) toplayan bir devletin yeniden ölçeklenmesi projesidir (Bayramoğlu Özügurlu, 2014). Aynı zamanda bu kanun eleştirilere ek olarak, yerel katılımın azalmasının hem büyükşehir hem de ilçe belediyelerinde verimsizliğe ve hesap verebilirlik eksikliğine yol açabileceği ve artan maliyetlerin bu sorunları potansiyel olarak daha da kötüleştirebileceği endişeleri de bulunmaktadır. (Kalağan, 2018; Karakaşlar Yılmaz, 2024).

6360 Sayılı Kanun, Türkiye'deki yerel yönetim yapısında köklü değişiklikler yapmış; köy ve beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve İl Özel İdarelerinin kaldırılması yoluyla kırsal alanların yönetsel dönüşümü açısından önemli etkiler doğurmuştur. Büyükşehir olan illerde kapatılan İl Özel İdarelerinin yerine, valiliklere bağlı Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi olan illerde İl Özel İdareleri bulunmazken, diğer illerde İl Özel İdarelerinin faaliyetlerine devam etmesi yönetsel ikilik tartışmalarına neden olmuştur (Karakaslar Yılmaz, 2024).

Hizmetlerin yerelde de olsa merkezileştirilmesinin, kırsal topluluklar ile yerel yönetim yapıları arasında bir kopukluk hissine yol açtığı ve hizmette yerellik ilkesinin daralmasına neden olduğu eleştirileri yapılmıştır (Dumlu, 2024). Bu bağlamda Ruşen Keleş, yasanın Türkiye'nin de imzaladığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın temel ilkesi olan yerindenlik ilkesiyle çeliştiğini vurgulamaktadır. Keleş'e göre, karar alma süreçlerinin halka en yakın birimler olan köylerden ve beldelerden alınarak il merkezindeki bürokrasiye devredilmesi, yerel demokrasiyi ve özerkliği zayıflatan bir geri adım olmuştur (Keleş, 2014). Aynı zamanda kendi tüzel kişiliği bulunan köylerin mahalleye dönüşümünün sakinlerinin karar alma süreçlerine katılımının göz ardı edilmesine, muhtar dahil olmak üzere köylülerin buralarda uygulanacak proje ve yatırımlarla ilgili saf dışı bırakılmasına neden olabileceği ifade edilmiştir.

Kırsal mahalle halkına yeni vergi, harç ve katılım payı ödemeleri gibi mali yükler getirilmiş, bunun da yerel hizmet talebinin azalmasına neden olduğu belirtilmiştir. Kanun, bazı bölgelerde hizmet kalitesinde iyileşmeler getirse de hizmet eşitsizlikleri ve koordinasyon sorunlarının devam ettiği belirtilmektedir. Kırsal kimliğin kaybolması ve sosyokültürel aidiyet sorunları da kanunun önemli sonuçlarından biri olarak aktarılmaktadır. Sonuç olarak bu yasa, kırsal alanları sadece idari olarak mahalleye dönüştürmemiş; aynı zamanda bu alanları büyük ölçekli imar projelerine ve kentsel rant piyasasına açık hale getirerek kırsalın metalaşması sürecini hızlandırmıştır (Çelik, 2013).

Türkiye'de yerel yönetimlerin tarihsel süreçte geçirdiği idari ve yasal dönüşümler ile bu dönüşümlerin planlama yetkilerine yansımaları, dönemler itibarıyla karşılaştırmalı olarak Tablo 1'de özetlenmiştir.

Tablo 1: İdari-Yasal Dönüşümler ve Bu Dönüşümlerin Planlama Yetkilerine Yansımaları ve Karşılaştırması

Dönem	Hâkim Yönetim Anlayışı	Temel Yasal Düzenlemeler	İdari Yapılanma Özellikleri	Planlama Yetkisinin Durumu
Osmanlı Dönemi (1855-1923)	Merkeziyetçi Modernleşme	- 1855 Şehremaneti Nizamnamesi - 1864 Vilayet Nizamnamesi - 1877 Vilayet Belediye Kanunu	- İlk modern belediye denemeleri - Merkezi atama sistemi, padişaha sıkı bağlılık.	Planlama ve imar yetkisi merkezi bürokrasinin ve geleneksel kurumların denetimindedir.
Cumhuriyet Dönemi (1923-1980)	Ulus-Devlet İnşası ve Vesayet	- 442 sayılı Köy Kanunu (1924) - 1580 sayılı Belediye Kanunu (1930)	- Seçilmiş belediye başkanları ve meclisler. - İdari vesayet denetimi çok güçlü. - Köyler tüzel kişilik sahibi.	Planlama yetkisi yasayla belediyelere verilse de teknik ve mali yetersizlikler nedeniyle fiilen İller Bankası ve Bakanlık kontrolündedir.

Dönem	Hâkim Yönetim Anlayışı	Temel Yasal Düzenlemeler	İdari Yapılanma Özellikleri	Planlama Yetkisinin Durumu
Neoliberal Dönem (1980-2012)	Yerelleşme ve Girişimci Belediyecilik	- 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu (1984) - 3194 sayılı İmar Kanunu (1985) - 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu (2004)	- İki kademeli yapı (Büyükşehir- İlçe). - Yerel yönetimlerin mali kaynaklarının artırılması. - Yerinden yönetim söylemi.	- İmar planı yapma ve onaylama yetkisi büyük oranda belediyelere devredilmiştir. - Parçalı planlama ve imar affı pratikleri yaygındır.
6360 Sayılı Kanun ve Sonrası (2014- Günümüz)	Devletin Yeniden Ölçeklenmesi ve Merkezileşme	- 6360 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu (2012)	- Büyükşehir sınırı İl sınırı ile bütünleştirildi. - Köy ve belde tüzel kişiliklerinin kaldırılması. - Büyükşehirlerde İl Özel İdarelerinin kapatılması. - YİKOB'ların kurulması.	- Yerelde Merkezileşme: Planlama yetkisi Büyükşehir Belediyesinde toplanmıştır. - İlçe belediyelerinin yetkileri kısıtlanmıştır. - Kırsal alanlar merkezi imar rejimine tabi kılınmıştır.

2. Belediyelerin Planlama Yetkilerinin Dönüşümü

Tarihsel açıdan bakıldığında zaman Türkiye’de şehir planlama yetkileri, merkezi yönetim ve yerel yönetim arasında sürekli yeniden tanımlanan bir alan olmuştur. 6360 sayılı "On Dört Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte şehir planlama alanındaki yetki dağılımında radikal değişimler yaşanmış; yerel yönetimlerin şehir planlama alanındaki yetkileri hem genişletilmiş hem de merkezileşen yapılarla çelişkili bir biçimde sınırlandırılmıştır. Bu bölümde yerel yönetimlerin şehir planlama yetki ve sorumluluklarının 6360 sayılı Kanun öncesinde ve sonrasında nasıl değiştiği ve değişen yetkilerin yarattığı etkiler, ortaya çıkardığı sorunlar ele alınacaktır.

2.1 6360 Sayılı Kanun Öncesinde Yerel Yönetimlerin Planlama Yetkileri

Türkiye’de zaman içerisinde yerel yönetim modellerinde birçok değişim yaşanmış ve yaşanan her değişiklik sonrasında şehir planlama alanı da doğrudan etkilenmiş, başta yetki değişiklikleri olmak üzere birçok dönüşüme yol açmıştır. Osmanlı döneminde başlayan ve Cumhuriyet’in ilk yıllarında da aynı şekilde devam ettirilen yerel yönetimlerin merkezi yönetime bağlı birimler olarak görülmesi anlayışı şehir planlama alanında da merkezileşmeyi beraberinde getirmiştir. Türkiye’de yerel yönetim modelleri açısından 1980’li yıllar önemli bir kırılma noktası niteliği taşımaktadır. Bu bağlamda 1980’li yıllarda yerel yönetim modelinde yaşanan değişimler ve yerelleşme söylemlerinin yaygınlaşmasıyla beraber şehir planlama alanındaki merkezileşme de dönüşmeye başlayarak yerelleşme yolunda adımlar atılabilmektedir.

Yerel yönetimler alanında yaşanan en önemli değişimlerden bir tanesi büyükşehir belediyelerinin kurulmasıdır. 1984 yılında hazırlanan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile Türkiye’de ilk kez İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuş, büyükşehirlerin tanımı ve büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler düzenlenmiştir. Yerel yönetim modelinde yaşanan bu değişiklik şehir planlama alanını

da önemli ölçüde etkilemiştir. Bu kanuna göre imar planlarının hazırlanması, onaylanması ve uygulanması konusunda yerel yönetimler yetkili olarak belirlenmiştir (3030 sayılı Kanun, 1984). Bu dönemde yaşanan bir diğer önemli gelişme ise 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 3 Mayıs 1985 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe girmesi olmuştur. Kanun ile birlikte belediye ve mücavir alan sınırları içinde ve dışında kalan yerlerde yapılacak olan imar planlarını hazırlama ve onaylama yetkisi belediyelere ve il özel idarelerine tanınmıştır. Fakat merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetimleri yine tam anlamıyla kaldırılmamış; kanunun 9. Maddesi ile Bayındırlık ve İskân Bakanlığının gerekli görülen hallerde kamu yapıları, afet durumları veya birden fazla belediyeyi ilgilendiren durumlarda belediyelerin imar planı hazırlama ve onaylama yetkisini devralabileceği belirtilmiştir (3194 sayılı Kanun, 1984).

2004 ve 2005 yıllarında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu, 6360 sayılı Kanun öncesinde yürürlükte olan ve yerel yönetimlerin şehir planlama yetkilerini şekillendiren en temel düzenlemelerdendir. 23 Temmuz 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte 1984 yılında hazırlanan 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun yürürlükten kalkmış ve yeni yasa kapsamında büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarında çeşitli değişikliklere gidilmiştir. Bu kanunla büyükşehir belediyelerine Çevre Düzeni Planına uygun olmak şartıyla kendi belediye sınırları ve mücavir alan sınırları içerisinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar planını hazırlama/hazırlatma ve onaylayarak uygulama yetkisi tanınmıştır. Aynı zamanda ilçe belediyelerinin hazırladıkları uygulama imar planlarını, parselasyon planlarını ve ıslah imar planlarını onaylama yetkisi de yine büyükşehir belediyelerine verilmiştir. 5216 sayılı Kanun ile getirilen yeniliklerden bir tanesi de büyükşehir belediyeleri kentsel dönüşüm, coğrafi ve kent bilgi sistemleri gibi yeni alanlarda da yetkili kılınması olmuştur (5216 sayılı Kanun, 2004). 2005 yılında yürürlüğe giren "5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun" ile birlikte büyükşehir belediyelerinin sınırlarındaki belirsizlikler giderilmeye çalışılmıştır. Bu düzenleme sonucunda büyükşehir belediyelerinin sınırlarına bağlanan belde belediyeleri, büyükşehir belediyesinin imar denetimi sistemine dahil edilmiştir. Kanunun şehir planlama alanındaki etkilerini ölçmek amacıyla 2004-2008 yılları arasında Antalya Büyükşehir Belediyesi üzerine yapılan bir araştırmada, belde belediye meclislerindeki kişisel yarar odaklı imar değişiklikleri oranının %60'tan %24'e düştüğü ve plan bütünlüğünün 2005 öncesine göre daha yüksek bir oranda sağlanabildiği tespit edilmiştir (Özdemir ve Meşhur, 2011).

Bu dönemde (1980-2012), her ne kadar yerel yönetimlere geniş planlama yetkileri devredilmiş gibi görünse de merkezi yönetimin (Bayındırlık ve İskân Bakanlığı, TOKİ, Özelleştirme İdaresi vb.) yerel planları re'sen yapma ve değiştirme yetkisini koruması, planlamada çift başlılık sorununu doğurmuştur. İlhan Tekeli, bu durumu "planlama yetkisinin yerelleşmesi ile merkezi vesayet devamlılığı arasındaki gerilim" olarak nitelendirmektedir (Tekeli, 2011). Belediyeler imar planı yapma yetkisine kavuşmuş, ancak bütüncül bir planlama anlayışından ziyade, parçacıl ve proje bazlı imar değişiklikleri ile kentsel rantı yönetme pratiği gelişmiştir.

2012 yılından önce Türkiye'de yerel yönetim modelleri üzerine yapılan en temel değişikliklerden bir tanesi de 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunudur ve bu kanun ile il özel idarelerine şehir planlama alanında oldukça önemli yetki ve sorumluluklar tanımlanmıştır. Kanuna göre belediye sınırı il sınırı olan büyükşehir belediyeleri dışındaki alanlarda il Çevre Düzeni Planı ve belediye sınırları dışında kalan alanların imar planlarını görüşmek ve onaylamak il özel idarelerinin yetkisine verilmiştir. Aynı zamanda il özel idareleri, ilin özelliklerine uygun olarak sanayi kazaları, yangın, deprem ve diğer doğal afetlere karşı gerekli afet ve acil durum planlarını yapmakla da yükümlü kılınmıştır (5302 sayılı Kanun, 2005). Yapılan bu değişiklikler ve yeniden tanımlanan sorumluluklar sonucunda özellikle imar ve şehir planlama alanı büyükşehir belediyeleri ile il özel idareleri arasında önemli bir çatışma alanına dönüşmüştür (Oktay, 2016).

2.2 6360 Sayılı Kanun Sonrası Yerel Yönetimlerin Planlama Yetkisi

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle 14 il büyükşehir belediyesi statüsüne getirilmiş, bunu takiben 588 belde belediyesi kapatılmış, 3544 köy ve 4178 orman köyü mahalle statüsüne dönüştürülmüştür. Toplamda 17.556 yerel yönetim birimine ek olarak bu alanlarda hizmet gösteren il özel idarelerinin de tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Ünal ve Tanrıvermiş, 2018). Yapılan bu düzenlemeler sonucunda Türkiye'deki toplam belediye sayısı 2950'den 1393'e düşmüş ve toplam köy sayısı ise 34.339'dan 18.288'e gerilemiştir (Genç ve Daşcı, 2016). Böylelikle büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademeli yeni bir yönetim modeline geçilmiştir.

6360 sayılı Kanun ile gerçekleşen bu köklü yapısal dönüşümün anayasal zemini, 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde yer alan "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmüne dayanmaktadır. Düzenlemenin arkasındaki temel politika değişikliği gerekçeleri: hızlı kentleşmenin getirdiği yönetsel zorlukları aşmak, ölçek ekonomisinden yararlanarak hizmet verimliliğini artırmak ve parçacıl planlama yerine il genelinde hizmet birliği sağlamaktır. Ayrıca, dünya çapında gelişen küresel kent örnekleri karşısında Türkiye'deki büyükşehirlerin rekabet edebilirliğini artırma vizyonu, reformun temel motivasyonlarından birini oluşturmuştur. Ancak kanunun gerekçesinde vurgulanan bu etkin yönetim ve yurttaş odaklılık hedeflerine rağmen, pratikte büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin genişlemesi ve YİKOB gibi atanmış birimlerin yetki alanındaki belirsizlikler, yerel özerklik üzerinde yeni vesayet ilişkilerinin oluşmasına neden olmuştur.

Yürürlüğe girmesiyle beraber yerel yönetim modellerinde radikal değişiklikler getiren 6360 sayılı Kanun, belediyelerin şehir planlama alanındaki yetki ve sorumluluklarını da önemli ölçüde değiştirmiştir. Yapılan değişiklikler ile büyükşehir belediyeleri, il genelindeki hazırlanacak olan bütün imar planlama faaliyetlerinden sorumlu hale getirilmiştir. Böylelikle parçacıl planlama anlayışı yerine il genelinde hazırlanacak olan imar planlarında plan bütünlüğünün ve belediyeler arasındaki koordinasyonun sağlanması hedeflenmiştir. 2004 yılında yürürlüğe giren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine verilen nazım imar planı (1/5.000 ile 1/25.000 ölçekli) hazırlama/hazırlatma ve onaylama yetkisi; 6360 sayılı yasa ile tüm il sınırına yayılmış, büyükşehir belediyelerinin planlama yetki alanı daha da genişletilmiştir. Böylece büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarını denetleme yetkisine sahip olmuştur (6360 sayılı Kanun, 2012; Topçu ve Yılmaz, 2024). Bu kararlar uygulama imar planlarının hazırlanması ve onaylanması süreci uzamıştır. Ayrıca köylerin mahalleye dönüştürülmesiyle beraber gerek ilçe belediyelerinin gerekse de büyükşehir belediyelerinin hazırlamakla yükümlü oldukları imar planı çalışmaları büyük bir iş yükü haline gelmiştir (Topçu ve Yılmaz, 2024).

3. Sonuç Yerine: Yeni Bir Yerel Yönetim Modeli Gerekliliği Üzerine Tartışma

Türkiye'de yerel yönetim modellerinin dönüşümünü, özellikle 6360 sayılı Kanun sonrası dönemde belediyelerin şehir planlama yetkilerindeki değişimlerinin incelendiği bu çalışmada, mevcut sistemin yarattığı sorunlar ve yeni bir yerel yönetim modeline duyulan ihtiyaç ortaya koyulmaktadır. Tarihsel olarak Osmanlı döneminden itibaren merkeziyetçi bir devlet yapısının ve merkezi otoritenin sıkı denetimleri etrafında şekillenen Türkiye'deki yerel yönetimler, Cumhuriyet döneminde de merkezi yönetime olan bu bağımlılığını aynı şekilde sürdürmüştür. Ancak 1980 sonrası neoliberal reformlar ve yerelleşme söylemleriyle birlikte yerel yönetimlerin yetkileri, özellikle planlama alanında (3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun, 3194 sayılı İmar Kanunu) genişlemeye başlamıştır. 2004 ve 2005'te yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, imar planlama yetkilerini daha da netleştirerek büyükşehir belediyelerine nazım imar planı hazırlama/hazırlatma ve onaylama yetkisi, il özel idarelerine ise İl Çevre Düzeni Planı hazırlama yetkilerini tanımlamıştır.

Ancak, 2012 yılında kabul edilen ve 2014 yılında yürürlüğe giren 6360 sayılı "On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun", Türkiye'deki yerel yönetim yapısında ve şehir planlama yetkilerinde radikal değişikliklere neden olmuştur. Bu kanunla büyükşehir belediyesi sayısı 16'dan 30'a yükseltilmiş; büyükşehir belediyesi olan illerde il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Böylece büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli yeni bir yerel yönetim modeline geçilmiştir. Bu kanun, büyükşehir belediyelerinin planlama yetki alanını tüm il sınırına genişleterek il genelinde plan bütünlüğü hedeflemiş ve büyükşehir belediyelerine ilçe belediyelerinin hazırladığı uygulama imar planlarını denetleme yetkisi vermiştir. Fakat bu yapısal dönüşüm, beklenen faydaları sağlamadığı gibi, pek çok da sorunu da beraberinde getirmiştir.

6306 sayılı Kanun ile yapılan bu düzenlemeler, her ne kadar planlama hiyerarşisini güçlendirmeyi amaçlasa da pratikte yerelde merkezileşme sonucunu doğurmuştur. Büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyelerinin planlama inisiyatiflerini kısıtlayan bir üst vesayet makamı gibi konumlanmıştır. Tarık Şengül'e göre bu yeni yapı, karar alma süreçlerini yerel halktan ve ilçe ölçeğinden uzaklaştırarak, kenti tek bir merkezden yönetilen devasa bir rant alanı olarak kurgulayan neoliberal stratejinin bir parçasıdır (Şengül, 2009). Tarık Şengül, bu yapıyı yerel vesayet olarak tanımlamakta ve ilçe belediyelerinin planlama inisiyatiflerini kaybederek yalnızca merkezin kararlarını uygulayan şube müdürlüklerine dönüştüğünü belirtmektedir (Şengül, 2009). Özellikle farklı siyasi partilerin yönetimde olduğu

büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında, plan onaylama yetkisinin bir siyasi baskı aracı olarak kullanılması, kentsel hizmetlerin aksamasına dair en somut pratik sorunlardan biridir.

Bu durumun en somut örneği, farklı siyasi partiler tarafından yönetilen büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında yaşanan plan onay krizleridir. İlçe belediyesi tarafından halkın talebi doğrultusunda hazırlanan 1/1000 ölçekli bir uygulama imar planı veya basit bir park/pazar yeri projesi, Büyükşehir Belediye Meclisi'nde makro planlara uyumsuzluk gerekçesiyle reddedilebilmekte veya aylarca bekletilerek siyasi bir cezalandırma aracına dönüşmektedir. Genç ve Daşcı'nın Balıkesir örneğinde tespit ettiği üzere, bu hiyerarşik yapı hizmetin aksamasına neden olmakta; ilçe belediyeleri seçmenlerine karşı taahhüt ettikleri projeleri gerçekleştiremez hale gelerek işlevsizleşmektedir (Genç ve Daşcı, 2016). Bu durum yalnızca belirli illerle sınırlı kalmamış; Ankara Üniversitesi tarafından 2024 yılında yayımlanan ve 30 büyükşehir belediyesini kapsayan geniş ölçekli araştırma sonuçları da 6360 sayılı Kanun'un uygulamada yarattığı yetki karmaşasının ve merkezileşme eğiliminin ülke genelinde benzer sorunlara yol açtığını doğrulamaktadır (Mengi ve Özgül, 2024).

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi statüsü kazandırılan illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel idarelerine verilen İl Çevre Düzeni Planı hazırlama ve belediye sınırları dışında kalan alanlarda imar planı yapma yetkileri de değişime uğramıştır. Bu kapsamda il özel idarelerinin görevlerinin bir kısmı büyükşehir belediyelerine, bir kısmı ise valiliğe bağlı şekilde yeni kurulacak olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) devredilmiştir (Demiray, 2020). YİKOB'ların kurulması, yerel yönetim sisteminde yönetsel ikilik sorununu derinleştirmiş; seçilmiş yerel yönetimlerin (büyükşehir belediyeleri) yetki alanında, merkezi idarenin taşra uzantısı olan atanmış bürokrasinin yeniden etkin hâle gelmesine neden olmuştur. Ruşen Keleş, seçilmiş organların yetki alanında YİKOB gibi mali ve idari açıdan güçlü yapıların kurulmasının, yerel özerklik ilkesini zedelediğini ve merkezi vesayeti artırdığını vurgulamaktadır (Keleş, 2014). Bu vesayet ilişkisi pratikte; kentsel dönüşüm projeleri, altyapı yatırımları ve kamu arazilerinin tahsis gibi konularda yetki çatışmalarına yol açmaktadır. Örneğin, Büyükşehir Belediyesi'nin planlamasında belirli bir kamusal fonksiyon yüklenen bir yatırım alanının, YİKOB tarafından farklı bir tasarrufla kullanılması veya tahsis edilmesi, kurumlar arası koordinasyonsuzluğun ve planlama süreçlerindeki bürokratik gecikmelerin en somut örneğidir.

Bu kanun ile aynı zamanda büyükşehir belediye sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişilikleri de kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmüş ve 442 sayılı Köy Kanunu kapsamında köy muhtarlarının sahip olduğu idari yetkiler sonlandırılmış, mahalle muhtarlıkları sembolik bir konuma dönüştürülmüştür. Köy yönetimlerinin sahip oldukları taşınır/taşınmaz tüm mal varlıkları ve gelirleri de bağlı oldukları ilçe belediyelerine ya da bağlı oldukları valiliğe aktarılmıştır (Ünal ve Tanrıvermiş, 2018). Köy statüsünün kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmesi bir anlamda kırsal alanların idari olarak kentsel alanlara dönüştürülmesi olarak görülebilir. Ünal ve Tanrıvermiş (2018), köylerin halkın rızası alınmadan kentli nüfusa dönüştürülmesini zoraki kentleşme olarak tanımlamaktadır. Köy statüsünün kaldırılması ve köylerin mahalleye dönüştürülmesi yerel düzeyde merkezileşme olarak değerlendirilmekte ve küçük ölçekteki planların hazırlanma sürecinde yerel halkın katılım olanaklarını azalttığından dolayı katılım ilkesinin ihlali olarak eleştirilmektedir (Ünal ve Tanrıvermiş, 2018). Köylerin kentin bir parçası haline getirilmesi, kent statüsünde sayılması bir anlamda kırsal alanların korunması önünde engeller oluşturmakta, yerele özgü sorunların giderilmesi ve ihtiyaçlarının karşılanması konusunda bürokratik sorunlar da yaratmaktadır. Köy tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalleye dönüştürülmesi, kırsal alanların kendine özgü dokusunu koruyan köy yerleşik alan planlaması pratiğini ortadan kaldırmıştır. Tarımsal üretim alanları, bir gecede kentsel arsa statüsüne yaklaşmış; bu alanlar büyükşehir belediyelerinin hazırladığı planlarda kentsel gelişme lekesi olarak ele alınmaya başlanmıştır. Bu durum, kırsalın sadece idari olarak değil, mekânsal olarak da tasfiye edilmesi anlamına gelmektedir (Şengül, 2009). Tüm bu değişimler ile kırsal alanların büyükşehir belediyelerince hazırlanan 1/25.000 veya 1/5.000 ölçekli nazım imar planlarında kentsel gelişme alanı veya konut rezerv alanı olarak belirlenmesi de kolaylaşmıştır. Sonay Bayramoğlu Özügür, bu süreci kırsalın sermaye birikim sürecine eklenmesi olarak okumakta ve köylerin üretim alanı olmaktan çıkıp arsa spekülasyonunun önemli bir nesnesi haline geldiğini vurgulamaktadır (Bayramoğlu Özügür, 2014). Ayrıca, tarımsal üretim yapan yerel halkın, kentsel standartlara göre belirlenen emlak vergileri ve altyapı katılım payları gibi mali yüklerle karşılaşması, kırsal tasfiyeyi hızlandıran ekonomik bir baskı unsuru oluşturmaktadır.

Uygulamada karşılaşılan en çarpıcı mali yük örneklerinden biri ise yapı ruhsat süreçleridir. 6360 sayılı Kanun öncesinde Köy İhtiyar Heyeti'nin onayı ve basit bir izin belgesiyle evini veya ahırını onarabilen bir vatandaş, mahalle

statüsüne geçişle birlikte 3194 sayılı İmar Kanunu'nun tüm katı prosedürlerine tâbi kılınmıştır. Basit bir tarımsal yapı için dahi mimari proje çizdirilmesi, zemin etüdü yapılması ve yapı denetim hizmet bedeli ödenmesi zorunluluğu getirilmiş; bu durum inşaat maliyetlerini kırsal nüfusun karşılayamayacağı düzeylere çıkarmıştır. Bu ağır bürokratik ve mali yük, yerel halkı arazilerini satmaya zorlayarak kırsal mülkiyetin el değiştirmesine ve yerel üretimin terk edilmesine zemin hazırlamaktadır (Özüğurlu, 2014; Karakaşlar Yılmaz, 2024). 6360 sayılı Kanun sonrasında yaşanan sorunlardan bir tanesi ise katılım alanında ortaya çıkmıştır. Erbay (2026) tarafından yapılan çalışmada, 6360 sayılı Kanun sonrası e-katılım ve demokratik katılım mekanizmalarının yetersiz kaldığı, belediyelerin daha çok tek yönlü bilgilendirme süreçlerine odaklandığı vurgulanmaktadır. Özellikle şehir planlama sisteminde yaşanan bu sorunlar, yeni bir yerel yönetim modelinin gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Ortaya konulan tüm bu tartışmalar Türkiye'de yeni bir yerel yönetim modelinin gerekliliğini de ortaya koymaktadır. Bu nedenlerle, gerek 6360 sayılı Kanun'un ortaya çıkardığı sorunların gerekse de tarihsel süreç içerisinde uygulanan yerel yönetim modellerinin getirdiği sorunların giderilmesi amacıyla Türkiye'nin mevcut yerel yönetim modelini sorgulayan, daha demokratik, katılımcı ve çok düzeyli yönetim esasına dayanan yeni bir yerel yönetim modeline ihtiyaç duyulmaktadır. Uygulanacak olan yeni yerel yönetim modeli, şehir planlama süreçlerinin şeffaf, katılımcı, yerelin ihtiyaçlarına uygun ve yerel halk ile yürütülmesini sağlayarak kentlerin daha adil ve dayanıklı hale gelmesini hedeflemeli, halkın yaşadığı çevreyi şekillendirme hakkının demokratik bir yansıması olarak işlev görmelidir. Önerilen bu modelde şu temel bileşenler yer almalıdır:

- **Katılımın Somutlaştırılması:** Mahalle muhtarlıklarının sembolik konumlarından çıkarılarak, planlama ve bütçe süreçlerinde yasal karar verici aktörler haline getirilmesi. Mahalle meclislerinin aktif katılımı sağlayacak şekilde yasal statüye kavuşturulması.
- **Yetki Netliği:** Büyükşehir ve ilçe belediyeleri görevlerinin daha net ayrıştırılması; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki "yerel idari vesayet" yetkisinin yerel özerkliği zayıflatmayacak şekilde sınırlandırılması.
- **Kırsal Statünün Korunması:** Köylerin kırsal mahalle statüsü yerine, kendine özgü mülkiyet haklarını ve yönetim yetkilerini koruyan, zoraki kentleşme baskısından uzak bir idari yapıyla yeniden tanımlanması.
- **Koordinasyon Kurumsallaşması:** YİKOB gibi atanmış birimler ile seçilmiş yerel yönetimler arasındaki koordinasyonun, valilik vesayeti altında değil, eşgüdüm kurulları aracılığıyla şeffaf biçimde yürütülmesi

Sonuç olarak, şehir planlaması yalnızca teknik bir faaliyet değil; eşitsizliklerle mücadele, toplumsal uzlaşma ve yerel demokrasi üretiminin de bir aracı olarak görülmelidir ve Türkiye'de uygulanmakta olan yerel yönetim modellerinin sadece yapısal reformlarla değil, aynı zamanda normatif değerler ve toplumsal talepler ekseninde de yeniden kurgulanması gerekmektedir. Hizmette yerellik ilkesini merkeze alarak, yerel halkın kendi yaşadığı çevreyi şekillendirme hakkını anayasal ve yasal güvencelerle desteklemelidir. Bu nedenle, yeni bir yerel yönetim modeli tartışması kaçınılmazdır ve bu tartışmanın çok disiplinli, çok aktörlü, katılımcı ve yerele özgü/mekânsal duyarlılıkla yürütülmesi önem taşımaktadır.

Etik Standartlara Uyum

Çıkar Çatışması: Yazar, herhangi bir çıkar çatışması olmadığını beyan etmektedir.

Etik Kurul İzni: Bu makalede etik kurul iznine gerek bulunmamaktadır. Buna ilişkin ıslak imzalı etik durum onam formu, makale süreç dosyasına eklenmiştir.

Finansal Destek: Finansal destek bulunmamaktadır

Teşekkür: Bu makalenin hazırlanmasında desteklerini eksik etmeyen Prof. Dr. Pelin Pınar Giritlioğlu'na teşekkür ederim.

KAYNAKÇA:

- Alan, A. (2009). Yerelleşme ve merkezileşme açısından Türkiye'de yerel yönetimler reformu (2002-2015 yılları arası dönem) [Yüksek Lisans Tezi, Balıkesir Üniversitesi]. Balıkesir Üniversitesi Kurumsal Akademik Arşiv. <https://acikerisim.balikesir.edu.tr/items/bb24b982-7dfa-4723-a805-735d5aaabd59>
- Arslan, C. (2009). Türkiye'de yerel yönetimler ve 2004 sonrası yerel yönetim reformu [Yüksek Lisans Tezi, Gazi Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezDetay.jsp?id=bHpO0irLkJ6QQW8X9x4tAw&no=RdGoueuM3wW6C06svaf57Q>
- Bayramoğlu Özügürlü, S. (2014). 6360 Sayılı Yasayla Yerel Yönetimlerde Ölçek Reformu: Büyükşehirlerde Sınırların Genişlemesi ve Yerel Demokrasi. *Memleket Siyaset Yönetim*, 9(22), 1-28.
- Belli, A. ve Aydın, A. (2017). 6360 sayılı kanun ve yerelde merkezileşme. *The Journal of Academic Social Science Studies*, 2(55), 401-413. <http://dx.doi.org/10.9761/JASSS6945>
- Brenner, N. (2004). *New State Spaces: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- Çavuşoğlu, A. ve Lamba, M. (2020). 6360 sayılı Kanun'un mahalleye dönüşen birimler üzerine etkisi: Antalya ili örneği. *Bartın Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(21), 123-147
- Çelik, V. (2013). *Bütünşehir Yasası ve Kırsal Alanların Dönüşümü: Ankara Örneği*. *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 22(4), 15-35.
- Çiçek, Y. (2014). Geçmişten günümüze Türkiye'de yerel yönetimler. *KSÜ Sosyal Bilimler Dergisi*, 11 (1), 53-64.
- Demiray, Ç. D. (2020). Türkiye'de yerel yönetimler ve 6360 sayılı Kanun'un getirdikleri üzerine bir inceleme [Yüksek Lisans Tezi, İstanbul Arel Üniversitesi]. YÖK Açık Bilim. <https://acikbilim.yok.gov.tr/handle/20.500.12812/623960>
- Dumlu, M. B. (2024). 6360 sayılı kanunun getirdiği yeni büyükşehir belediyesi modelinde kırsal mahallenin konumu: Ankara örneği [Yüksek Lisans Tezi, Hacettepe Üniversitesi]. Hacettepe Üniversitesi Açık Erişim Sistemi. <https://openaccess.hacettepe.edu.tr/xmlui/handle/11655/35660>
- Erbay, Y. (2026). 6360 sayılı yasa ile Büyükşehir Belediyeleri'ne verilen yetkilerin uygulamalarında elde edilen sonuçların değerlendirmesi. *İdealkent*, (50), 448-468. Doi: 10.31198/idealkent.1788727
- Eryılmaz, B. (1995). Yerel yönetim sendromu. *Yeni Türkiye Dergisi*, Sayı 4, 340-346

- Genç, F. N. ve Daşcı, S. (2016). 6360 sayılı kanunun kamu hizmetlerinin sunumuna etkisi: Balıkesir büyükşehir belediyesi örneği. *Journal Of Social and Humanities Sciences Research*, 3(7), 178-196
- Görmez, K. (1997). *Yerel demokrasi ve Türkiye*. Vadi Yayınları
- Heywood, A. (2015). *Siyasetin temel kavramları* (2.Baskı). Adres Yayınları
- Kalağan, G. (2018). Türkiye’de 6360 sayılı büyükşehir yasası kapsamında büyükşehirler/ bütünşehirler: yönetsel yapı, mali/iktisadi boyut ve gelecek vizyonu üzerine bir tartışma. *Mehmet Akif Ersoy University Journal of Social Sciences Institute*, 10(25), 591-603. <https://doi.org/10.20875/makusobed.453775>
- Karakaşlar Yılmaz, Y. (2024). Belediye sınırları içerisinde mahallenin hukuki niteliği ve yapısı: Kırsal mahalle kavramı [Yüksek Lisans Tezi, Bahçeşehir Üniversitesi]. Ulusal Tez Merkezi. <https://tez.yok.gov.tr/UlusalTezMerkezi/tezSorguSonucYeni.jsp>
- Keleş, R. (2014). *Yerinden yönetim ve siyaset*. Cem Yayınevi
- Koçak, S. Y. ve Ekşi, A. (2010). Katılımcılık ve demokrasi perspektifinden türkiye’de yerel yönetimler. *SDÜ Fen-Edebiyat Fakültesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 2010 (21), 295-307.
- Mengi, A. ve Özgül, C. G. (Ed.). (2024). 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi (I. Cilt). Ankara Üniversitesi SBF Ernst Reuter İskan ve Şehircilik Merkezi Yayınları.
- Oktay, T. (2016). 6360 sayılı kanuna dayalı büyükşehir belediye reformunu anlama ve anlamlandırma. *Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 1(1), 71-131
- Özdemir, S., ve Meşhur, M. Ç. (2011). 5216 sayılı büyükşehir belediyesi Yasası’nın belde belediyelerinin planlama süreçleri üzerinde yarattığı etkiler. *Megaron Dergisi*, 6(3), 171-183.
- Şengül, H. T. (2009). *Kentsel Çelişki ve Siyaset: Kentleşme, Mekan ve Siyaset Üzerine Bir İnceleme* (2. Baskı). İmge Kitabevi.
- Tekeli, İ. (2009). *Modernizm, Modernite ve Türkiye'nin Kentleşme Tarihi*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İ. (2011). *Kent, Kentli Hakları, Kentleşme ve Kentsel Dönüşüm*. Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Topçu, F.H. ve Yılmaz, M. (2024). Antalya Büyükşehir Belediyesi. Mengi, A. ve Özgül, C. G. (Ed.). 6360 Sayılı Yasanın Büyükşehirlerde 10 Yıllık Uygulama Deneyimi (I. Cilt) içinde. Ankara Üniversitesi SBF Ernst Reuter İskân ve Şehircilik Merkezi Yayınları.
- Ünal, A. ve Tanrıvermiş, H. (2018). 6360 sayılı kanun ve zorunlu kentleşme. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 27(2), 1-44.
- Ünal, F. (2011). Tanzimat’tan cumhuriyete Türkiye’de yerel yönetimlerin yasal ve yapısal dönüşümü. *Sosyal Bilimler Dergisi*, 30, 241-248.
- Yıldırım, A. (2015). 6360 numbered on municipal law. *Route Educational and Social Science Journal*, 2(1), 262-276
- 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun. (1984, 9 Temmuz). *T. C. Resmî Gazete (Sayı: 18453)*. <https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18453.pdf>, Erişim tarihi: 12 Haziran 2025)

- 3194 Sayılı İmar Kanunu. (1985, 9 Mayıs). *T. C. Resmi Gazete* (Sayı: 18749). (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=3194&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2025)
- 442 Sayılı Köy Kanunu. (1924, 18 Mart). *T. C. Resmî Gazete* (Sayı: 68). (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=442&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=3>, Erişim tarihi: 12 Haziran 2025)
- 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. (2004, 23 Temmuz). *T.C. Resmî Gazete* (Sayı: 25531). (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5216&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim tarihi: 12 Haziran 2025)
- 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu. (2005, 3 Mart). *T. C. Resmî Gazete* (Sayı: 25745). (<https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=5302&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2025)
- 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun. (2012, 6 Aralık). *T. C. Resmî Gazete* (Sayı: 28489). (<https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2012/12/20121206-1.htm>, Erişim tarihi: 15 Haziran 2025)

EXTENDED SUMMARY:

Local governments are autonomous administrative units established to meet the common needs of local communities, playing a pivotal role in the production and regulation of urban space. In Turkey, the historical trajectory of local governments has been shaped by a tension between a strong centralist state tradition and periodic waves of reform aimed at decentralization. While the Republican era inherited a centralized administrative structure from the Ottoman Empire, the post-1980 neoliberal era introduced significant shifts in urban governance. The most radical of these shifts occurred with the enactment of Law No. 6360 in 2012, which reorganized the administrative and spatial boundaries of metropolitan municipalities.

This study critically examines the transformation of municipal planning powers in Turkey, with a specific focus on the structural changes introduced by Law No. 6360. It argues that although the law was presented with a discourse of decentralization and efficiency, it has practically resulted in a process of re-centralization at the local level. By abolishing the legal entities of villages and town municipalities and concentrating planning authority in metropolitan municipalities, the law has created new forms of tutelage and democratic deficits. The primary objective of this research is to analyze these legal and spatial transformations and to discuss the necessity of a new local government model based on democratic participation and multi-level governance.

Methodology

This study adopts a qualitative research design, utilizing document analysis and process tracing as its primary methodological tools. The research scrutinizes primary legal texts, including the Municipality Law No. 1580, the Metropolitan Municipality Law No. 3030, and the pivotal Law No. 6360. Furthermore, the study traces the evolution of planning powers through four distinct historical periods: the Ottoman Period, the Republican Period (1923-1980), the Neoliberal Period (1980-2012), and the Post-6360 Era.

The analysis is grounded in a critical theoretical framework that draws upon Neil Brenner's concept of state rescaling and Tarık Şengül's analysis of urbanization of capital. This perspective allows for interpreting legal changes not merely as administrative reforms, but as strategic interventions by the central state to manage urban rent and facilitate capital accumulation through the reorganization of local state spaces.

Findings and Discussion

1. Historical Context and the Neoliberal Turn Historically, Turkish local governments operated under strict administrative tutelage. The 1980s marked a turning point where neoliberal policies necessitated a more entrepreneurial local government model to integrate cities into global markets. Laws No. 3030 and 3194 expanded municipal planning powers, yet the central government retained significant authority through institutions like the Housing Development Administration (TOKİ) and the Ministry of Environment and Urbanization, creating a dual planning structure.

2. Structural Transformation under Law No. 6360: Law No. 6360, enacted in 2012 and fully implemented in 2014, expanded the jurisdiction of metropolitan municipalities to coincide with provincial boundaries in 30 provinces. This scale reform led to the abolition of Special Provincial Administrations (in metropolitan provinces), 1,591 town municipalities, and over 16,000 villages, which were converted into neighborhoods.

The study finds that this transformation has fundamentally altered the distribution of planning powers. While the law aimed to ensure planning integrity across the province, it concentrated master planning authority (1/5.000 to 1/25.000 scales) exclusively in the hands of metropolitan municipalities. District municipalities have been reduced to implementing agencies, losing their autonomy in local planning decisions. This hierarchical relationship has established a local tutelage system, where metropolitan municipalities act as a centralized power over districts, often leading to political deadlocks and bureaucratic delays in plan approvals.

3. The Problem of Administrative Duality: A critical finding of the study concerns the establishment of Investment Monitoring and Coordination Presidencies (YİKOB) under the governorships to replace the abolished Special Provincial Administrations. As emphasized by Ruşen Keleş, YİKOB represents a re-emergence of central bureaucracy

within the jurisdiction of elected local governments. The study highlights that YİKOB possesses significant financial and administrative powers over public investments and land allocation, creating a "duality" in local administration. This structure undermines the principle of local autonomy and leads to conflicts between appointed governors and elected mayors regarding the utilization of urban resources.

4. The Transformation of Rural Areas and Forced Urbanization: Perhaps the most controversial impact of Law No. 6360 is the transformation of rural areas. By converting villages into neighborhoods, the law abolished the "Village Settlement Plans" that protected rural, agricultural textures. The findings indicate that this legal change has exposed agricultural lands to urban development pressure. Rural areas are now designated as "urban development zones" or "reserve areas" in metropolitan master plans, facilitating the commodification of rural land. Furthermore, the imposition of urban construction standards on rural settlements has created severe financial burdens for the local population. Villagers are now required to obtain architectural projects and pay building inspection fees for simple agricultural structures (e.g., barns), costs that are often prohibitive. This bureaucratic and financial pressure acts as a mechanism of dispossession, forcing the rural population to sell their land and abandon agricultural production.

Conclusion and Policy Recommendations

The analysis demonstrates that the current local government system in Turkey suffers from a profound "representation deficit" and "authority confusion." The concentration of power in metropolitan municipalities has weakened local democracy, while the centralization of planning decisions has disconnected local communities from the processes that shape their living environments.

Therefore, this study argues that a structural reform is not enough; a paradigm shift is required. A new local government model must be constructed based on the principles of "Multi-Level Governance" and "Subsidiarity" as outlined in the European Charter of Local Self-Government. To address the identified problems, the study proposes three concrete mechanisms:

1. **Legal Status for Neighborhood Councils:** To remedy the democratic deficit in former villages and neighborhoods, Neighborhood Councils should be established with legal recognition. These councils should possess binding consultative powers in planning processes affecting their localities, ensuring that "right to the city" is exercised at the grassroots level.
2. **Basin-Based Planning Councils:** Recognizing that administrative boundaries rarely align with ecological boundaries, "Regional Planning Councils" should be formed for the management of water basins and agricultural zones. These councils should include representatives from district municipalities, universities, and civil society to prevent the fragmentation of ecological integrity for the sake of urban rent.
3. **Participatory Strategic Planning:** The planning process must evolve from a technical land-use exercise into a participatory mechanism for resource allocation. Implementing participatory budgeting and strategic planning processes will enhance the accountability of local governments and ensure a more equitable distribution of urban resources.

In conclusion, Turkey needs a local government model that balances the efficiency of scale with the intimacy of local democracy. Such a model should move beyond the binary of "central vs. local" and embrace a pluralistic governance structure where power is diffused, rural identity is protected, and planning is conducted through deliberation rather than imposition.