

# BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE MODELİ VE TÜRKİYE’DE UYGULANMASI ÜZERİNE DÜŞÜNCELER

Aykut POLATOĞLU\*

## ÖZET

*Metropolitan bölgelerde hizmet sunan belediyeler arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamak amacıyla ilk kez 1983 yılında uygulamaya konulan Büyükşehir Belediye Modeli aradan geçen zaman içinde amacından büyük ölçüde sapmıştır. Bu çalışmanın amacı Büyükşehir Belediye Modeline neden gereksinim duyulduğunu, modelin nasıl ve hangi nedenlerle amacından sapıldığını ve 6360 No’lu Kanun ile yapılan son değişikliklerden sonra gelinen durumu irdelemektir.*

**Anahtar Kelimeler:** *Metropolitan Bölge, Büyükşehir Belediyesi, Yerel Yönetim, Optimum Ölçek, Yerel Demokrasi.*

## ABSTRACT

### THOUGHTS ON THE METROPOLITAN MUNICIPAL ADMINISTRATION AND ITS APPLICATION IN TURKEY

*Metropolitan Municipal Administration, which is basically designed for insuring cooperation and coordination among the municipalities serving in highly urbanized areas, has been introduced to Turkish local government system in 1983. But in the course of time, this model has been deviated from its intended objective. This study aims to clarify why there is need for such an administration, how and why such a deviation took place and elaborate the last changes introduced by Law No 6360, regarding the functioning of metropolitan municipalities.*

**Keywords:** *Metropolitan Region, Metropolitan Municipality, Local Government, Optimum Size, Local Democracy.*

## I. Giriş

AKP Hükümeti 12 Kasım 2012 tarihinde kabul edilen, 6360 sayılı “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ile

\* Prof. Dr., Yakın Doğu Üniversitesi, Siyaset Bilimi Bölümü ([aykut.polatoglu@neu.edu.tr](mailto:aykut.polatoglu@neu.edu.tr))  
YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi, C. VIII, No. 1, (Nisan 2015)

13 ilde il merkezi belediyelerini Büyükşehir Belediyesine dönüştürmüştür. Yasanın gerekçesine göre bu düzenleme, çok sayıda yerel yönetim birimi olması nedeniyle ortaya çıkan kaynak israfını önlemek, kamu hizmetlerini geniş ölçekte tek merkezden yürüterek ölçek ekonomisinden yararlanmak ve en uygun ölçekte hizmet üretebilmek için yapılmıştır. Bu yasa ile birlikte Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi sayısı 29'a, daha sonra 22.03.2013 tarih ve 6447 sayılı kanun ile Ordu ilinde de Büyükşehir Belediyesi kurulması ile toplam 30'a ulaşmıştır. Büyükşehir Belediyeleri nüfus temel ölçüt alınarak sıraya konulduğunda birinci sırada 13.483.052 nüfus ile İstanbul, son sırada ise belediye sınırları içinde 62.635 kişinin yaşamasına karşın Büyükşehir Belediyesi statüsü verilen Muğla yer almaktadır. Nüfus ölçüt alınarak yapılan bu karşılaştırma, Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi uygulamasında büyük ve ciddi bir çarpıklık olduğuna işaret etmektedir. Bu yazının amacı Büyükşehir Belediyesi kavramını, çeşitli ülkelerde uygulanmakta olan bu modele neden gereksinim duyulduğunu, Türkiye'de Büyükşehir Belediyesi uygulamasının nasıl başladığını ve geçen zaman içinde nasıl ve hangi nedenlerle çarpıtıldığını ve son çıkarılan yasalarla gelinen durumu irdelemektir.

## **II. Büyükşehir Belediyesi Nedir? Böyle bir Modele Neden Gereksinim Duyulmuştur?**

Tarihsel süreç içinde bütün ülkelerde kentsel mekânlar, nüfus artışı, kırsal mekânlarda kamu hizmetlerinin yeterince ve etkili sunulmaması nedeniyle bu hizmetlerden daha iyi yararlanarak yaşam kalitesini artırmak isteyenlerin ve kentsel mekânlarda iş olanaklarının ve çalışma koşullarının daha iyi olduğu anlayışında olanların kentsel mekânlara göç etmesinin etkisiyle giderek gelişip büyümüşlerdir. Yerleşim birimlerinin zaman içinde gelişip büyümeleri sonucu kentsel sınırlar sınır olma işlevini yitirmiş, kentler birbirinin içine girmiş, birbirleriyle birleşip bütünleşmişler ve "*Metropolitan Bölge*" dediğimiz mega kentsel mekanlar oluşmuştur. Metropolitan bölgeler çok sayıda yerleşim biriminin bir araya gelip bütünleşmesi sonucu olduğundan, metropolitan bölgelerde çok sayıda yerleşim birimi bulunmakta ve bu yerleşim birimlerinde etkinliklerini sürdüren, birbirinden bağımsız çok sayıda yerel yönetim yöre halkının gereksinimleri doğrultusunda hizmet sunmaktadırlar. Bir başka deyişle, Metropolitan bölgelerde birbirine komşu yerel yönetimler aynı tür hizmetleri birbirinden bağımsız olarak ve daha küçük ölçekte sunmaktadırlar. Aynı coğrafik bölgede, birbirlerine bitişik yerleşim birimlerinde hizmet sunan çok sayıda özerk yerel yönetim biriminin olması beraberinde bazı sorunlar getirmiştir.

Her şeyden önce hizmet küçük ölçekte sunulduğu için hizmetin birim

maliyeti daha yüksek olmaktadır. Yerel yönetimler kendilerine tahsis edilen kamu kaynaklarını kullandığı için, bu durum metropolitan bölgelerde kamu kaynaklarının ussal kullanılmadığı, bir verimlilik sorunu olduğu olgusunu gündeme taşımıştır. Öte yandan sınırları birbirine bitişik yerel birimlerin, aynı coğrafi mekânda hizmet sunmaları yetki çatışmalarına neden olmuş ve çeşitli sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Aynı coğrafik bölgede, birbirlerine bitişik yerleşim birimlerinde hizmet sunan yerel yönetim birimlerinin faaliyetleri arasında eşgüdüm sağlanmasının ve bazı ortak hizmetlerin daha büyük ölçekte sunulmasının yönetsel verimliliği artıracığı ve kaynakların da daha ussal kullanımını sağlayacağı anlayışı ile yeni yönetim modelleri arayışına girilmiş ve sonuç olarak metropolitan bölgelerde, bölgenin tümünden sorumlu bir ortak yönetim kurulması fikri benimsenmiştir. Ortak bir yönetim kurulması anlayışı benimsenirken, bölgede etkinliklerini sürdüren yerel yönetimlerin özerkliği göz ardı edilmemiştir. Kurulacak olan metropolitanü yönetim örgütünün temel amacının bölgedeki yerel yönetimler arasında eşgüdümü sağlamak olduğu ve bu örgütün yerel yönetimlerin özerkliklerine zarar vermemesi gerektiği bir ilke olarak benimsenmiştir. Metropolitan bölgede yer alan yerel yönetim birimlerinin her biri tüzel kişiliği olan özerk kuruluşlardır. Metropolitan belediyesi de kendi tüzel kişiliği olan özerk bir belediyedir. Metropolitan belediyesi ile bölgedeki diğer yerel yönetim birimleri arasında bir ast üst ilişkisi yoktur.

Metropolitan belediyeleri ya da büyükşehir belediyeleri kurulurken güdülen amaç temelde bu olmuştur. Bir başka deyişle büyükşehir belediyeleri, metropolitan alanlarda faaliyet gösteren yerel yönetim birimleri arasında eşgüdümü sağlamak ve bazı ortak hizmetleri metropolitan alan ölçüğünde götürerek kamu kaynaklarının daha ussal kullanılmasını sağlamak üzere kurulmuşlardır. Metropolitan belediye sınırları içinde birden çok yerel yönetim birimi vardır, ancak metropolitan belediyeleri bölgedeki yerel yönetimlerin hiyerarşik olarak bir üst kademeleri değildirler (Polatoğlu, 2009).

### **III. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Uygulaması**

#### **1. İlk Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması**

Büyükşehir belediyesi kavramı Türk yerel yönetim sistemine 1983 yılında girmiş oldukça yeni bir kavramdır. Büyükşehir belediyelerinin kuruluş ve işleyişlerini düzenlemek üzere çıkarılan ilk yasa, 3030 sayılı “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*”, Büyükşehir Belediyelerini "sınırları içinde birden çok ilçe

bulunan belediye" olarak tanımlanmış ve bu özelliklere sahip olan İstanbul, Ankara ve İzmir'de Büyükşehir Belediyesi kurulmasına olanak sağlamıştır. Bir başka deyişle büyükşehir belediyeleri metropolitan yerleşim bölgelerinde belediye hizmetlerini götürmeleri amacıyla kurulmuşlardır.

Büyükşehir belediyesi temel olarak bir belediyedir, ancak belediye sınırları içinde birden çok ilçe olması büyükşehir belediyesinin ayırıcı özelliğidir. Metropolitan bölgelerdeki yerel yönetimlerin karşı karşıya oldukları ancak çözümü büyük ölçekli projeler gerektiren sorunların çözülmesine yardımcı olmak amacıyla bölgede tahsil edilen genel bütçe gelirlerinin bir bölümü aynı yasa ile büyükşehir belediyelerine tahsis edilmiştir. Ancak aradan geçen süre zarfında metropolitan özellikler göstermemesine karşın, bazı il merkezlerinde yasa ile yeni ilçeler kurularak, büyükşehir belediyesi kurulması yoluna gidilmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehirliere ayrılan paydan yararlanmak isteyen ve siyasi iktidar nezdinde güçlü olan bazı il merkezi belediyelerine metropolitan özellikleri olmayan bir bölgede yer almalarına karşın büyükşehir statüsü verilmiştir (Adana, Bursa, Gaziantep, Kayseri ve Konya gibi). Büyükşehir statüsüne kavuşmak isteyen belediyelerden gelen baskıların artarak devam etmesi ve her seferinde yasa çıkararak yeni ilçeler kurulmasının zahmetli ve zaman alıcı olması sonucu 1993 yılında çıkarılan kanun gücünde bir kararname ile büyükşehir belediyesi kurulması kolaylaştırılmıştır. 02.09.1993 tarih ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile "alt kademe belediyesi" adı altında yeni bir yerel yönetim birimine yasal dayanak sağlanmış ve büyükşehir belediyesi kurulması kolaylaştırılmıştır. Bundan böyle büyükşehir belediyesi kurabilmek için belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunması gerekmeyecek alt kademe belediyeleri yeterli olacaktır. Kısaca metropolitan bölgelerde yerel yönetimlerin daha etkili hizmet götürebilmeleri amacıyla çıkarılan 3030 sayılı yasa çeşitli uygulamalarla amacından saptırılmış ve çarpıtılmıştır.

## 2. Büyükşehir Belediyelerinin Yeniden Düzenlenmesi

10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi yeniden tanımlanmıştır. Kanuna göre, büyükşehir belediyesi "**En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisidir**". Kanun, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il

merkezi belediyelerinin, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebileceğini öngörmüştür (Polatoğlu, 2009). 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyelerinin sayısını 16'ya çıkartmış ancak niteliklerine ilişkin herhangi bir iyileştirme getirmemiş ve var olan durumu değiştirmedeği gibi bazı yeni çarpıklıklar getirmiştir. Nüfus büyüklüğü ölçütü alınarak birbirleri ile karşılaştırıldığında, bu 16 büyükşehir belediyesi arasında çok önemli farklılıklar olduğu görülmektedir.

**TABLO 1: NÜFUSLARINA GÖRE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ\***

İstanbul -----	12 460 170
Ankara -----	4 127 051
İzmir-----	3 139 745
Bursa -----	1 760 022
Adana -----	1 514 364
İzmit-----	1 346 092
Gaziantep-----	1 209 499
Konya -----	973 791
Mersin-----	801 318
Kayseri-----	872 211
Antalya-----	877 945
Diyarbakır -----	787 343
Eskişehir-----	581 939
Samsun-----	504 091
Sakarya -----	531 219
Erzurum-----	361 160

\* 27 Haziran 2008 tarihinde [www.mahalli-idareler.gov.tr](http://www.mahalli-idareler.gov.tr) Belediye Genel İstatistikleri

Yukarıdaki tablo yakından incelendiğinde En büyük büyükşehir belediyesi olan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin büyüklüğü, yalnız nüfus ölçütü olarak alındığında, en küçük olan Erzurum Büyükşehir Belediyesi'nin 35 katıdır. Büyük-lükler arasında bu denli büyük ve önemli farklılıklar olması 3030 ve 5216 sayılı yasaların amaçladığı büyükşehir belediyesi modelinden ne kadar uzaklaşıldığını göstermektedir. Kurulmuş olan büyükşehir belediyeleri çerçevesinde bakıldığında, belediyelerimizin bazılarını büyükşehir belediyeleri olarak sınıflandırmanın hiçbir öneminin ve anlamının olmadığı görülmektedir. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu büyükşehir belediyesi kurulması için nüfus koşulunu 750.000'e çıkarmış ancak nüfusu bunun altında olan büyükşehir belediyeleri için herhangi bir düzenleme getirmemiştir. Yasanın

yürürlüğe girmesinin üzerinden yıllar geçmiş olmasına karşın Eskişehir, Samsun, Sakarya ve Erzurum büyükşehir belediyelerinin nüfusları hala bu limitin altında kalmaya devam etmiştir. Yasada öngörülen büyükşehir belediyesi tanımına uygun olmayan bu belediyeler, büyükşehir belediyesi olarak etkinliklerini sürdürmeye devam etmişlerdir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun en ilginç maddesi, “*Bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülki sınıridir. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu birmilyona kadar olan büyükşehirlerde yarı çapı yirmi kilometre, nüfusu birmilyondan ikimilyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu ikimilyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur*” hükmünü getiren GEÇİCİ MADDE 2'dir. Öncelikle üzerinde durulması gereken konu, büyükşehir belediyesi sınırlarının İstanbul ve Kocaeli illerinde il mülki sınırına kadar genişletilmesidir. Bu durumda İstanbul ve Kocaeli illerinde il özel idarelerine ve büyükşehir belediyelerine, aynı coğrafik mekânda (birbirleri ile örtüşen sınırlar içinde) benzer kamu hizmetlerini götürmek sorumluluğu verilmiştir (Polatoğlu, 2008).

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları (bu durumda bütün ili kapsayan) içinde “çevre düzeni planına uygun olmak kaydıyla, nazım imar yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak” durumundadırlar. Öte yandan, İl Özel İdaresi Kanunu Madde 6'ya göre “İl çevre düzeni planı, valinin koordinasyonunda büyükşehir belediyesi ve il özel idaresi tarafından yapılacaktır”. Yasa İl çevre düzeni planı yapılmasında temel sorumluluğu il özel idarelerine vermiş ancak büyükşehir belediyesi ve il merkezi belediyeleri ile birlikte yapılmasını öngörmüştür. İl özel idareleri kuruluş amaçları doğrultusunda daha çok kırsal kesime hizmet götürürken, büyükşehir belediyeleri kentleşmenin yoğun olduğu metropolitan alanlarda kentsel hizmetleri sunan bir kuruluşlardır. Dolayısıyla, il çevre düzeni planı yapılırken, biri kırsal diğeri kentsel mekânlarda hizmet sunan bu iki kuruluşa ortak yetki verilmesinin ussal olmadığı açıktır. Çünkü çevre düzeni planları yapılırken her iki kuruluşta önceliklerini kendi amaçları doğrultusunda belirleyeceklerinden aralarında sorunlar yaşayacaklardır.

Maddenin devamında İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri dışında kalan büyükşehir belediyelerinin sınırlarının, “valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla” belediye nüfusuna göre yarıçapı 20, 30 ya da 50 km. olan dairenin sınırları olduğu öngörülmektedir. Belediye sınırlarını belirlerken neden böyle geometrik bir yaklaşım izlendiğini anlamak olanaklı değildir. Belediye

sınırlarının, yerleşim merkezlerinde iskâna açılmış yerlerin sınırı olmaları gerekir ve bu doğrudan doğruya bölgenin topografyası ile ilgili bir kavramdır (Bu konuda daha geniş bir değerlendirme için bkz. Polatoğlu, 2008).

Bu bağlamda üzerinde durulması gereken önemli bir başka nokta ise, “mücvir alan” alan kavramıdır. Belediye yönetimleri belediye hizmetlerini halka sunarlarken, belediye sınırlarının bitişiğinde yer alan yerleşim yerlerini de göz önünde bulundurur, mücvir alanlara da hizmet götürürler. Nitekim, 5393 sayılı yeni Belediye Kanunu’nun 14. Maddesi “Belediye meclisinin kararı ile mücvir alanlara da belediye hizmetleri götürülebilir” hükmünü içermektedir. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il sınırları olarak belirlendiğine göre, bu belediyelerin mücvir alanları komşu illerin sınırları içinde kalmaktadır. İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyelerinin mücvir alanlarında ihtiyaç duyulan belediye hizmetlerini götürmek istemeleri durumunda içinden çıkılmaz yetki çatışmalarının ortaya çıkması kaçınılmazdır.

Bu değerlendirmeler ışığında 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun, büyükşehir belediyelerinin örgütlenme ve işleyiş sorunlarına herhangi çözüm getirmediği, tam tersine var olan çarpık düzene yeni çarpıklıklar ve sorunlar getirdiğini ileri sürmek olanaklıdır.

### **3. 12.11.2012 Tarih ve 6360 No’lu “On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” ve Getirdikleri**

AKP iktidarı 2012 yılında ikinci kez büyükşehir belediyelerini yeniden düzenleme girişiminde bulunmuş ve 6360 No’lu Kanun’u çıkarmıştır. Bu yasanın genel gerekçesi incelendiğinde, aşağıdaki ifadeler yer verildiği görülmektedir:

“Büyükşehirlerin temel niteliklerinden birisi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi bulundurmasıdır. Büyükşehir sınırları içinde yer alan yerel yönetimler küçük ölçekli plan yapabilseler de bu planların geniş bir çerçevede bütüncül olarak tüm büyükşehir bölgesini, kapsayan ve makro politikaları belirleyen bir çerçevede içinde ele alınmasına ihtiyaç duyulmaktadır.

Büyükşehir alanımda sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir. Halihazırda birden fazla merkezden verilen hizmetlerin daha büyük ve ideal ölçekteki bir merkez tarafından verilmesi *birim maliyetler ve kişi başına kamusal harcamaları da azaltacaktır.*”

Gerekçede yer alan bu ifadelerin doğruluğu tartışılmaz, ancak tartışılması gereken bu ifadelerin neden bu yasanın gerekçesi içinde yer aldığıdır. Yasa ile yeni büyükşehir belediyeleri kurulmaktadır ancak kurulan belediyeler gerekçede tanımlanan nitelikleri taşımamaktadır. Gerekçe büyükşehir belediyesini, ***sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi olan belediye*** olarak tanımlarken, yasa büyükşehir belediyesi kurabilmek için deyim yerindeyse hile yapmakta, aldatıcı bir yöntem izlemektedir. Bu yasayla bazı belediyelerin sınırları içinde yeni ilçeler kurularak, önce küçük bir belediyenin sınırları içinde yapay bir yeni yerleşim birimi yaratılmakta, daha sonra yaratılan bu yeni yönetim birimi (ilçe) ile artık o belediyenin büyükşehir niteliklerine sahip olduğu izlenimi yaratılmaya çalışılmakta ve daha sonra o belediyeye büyükşehir belediyesi statüsü verilmektedir.

Örneğin; Muğla 62.635 nüfuslu bir il merkezi belediyesidir ve belediye sınırları içinde yerel hizmetleri götüren tek yönetsel birim Muğla Belediyesi'dir. Muğla Belediyesi, sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi olmadığından ve ayrıca belediye sınırları içindeki nüfusu 750.000'in altında olduğundan büyükşehir niteliklerine sahip olmayan bir belediyedir. Yasa, burada büyükşehir belediyesi kurabilmek için, Muğla Belediyesinin mahalleleri merkez olmak üzere, Muğla Merkez ilçe sınırları içerisindeki köyler ile belediyelerden oluşan Mentеше adıyla bir ilçe ve aynı adla belediye kurmaktadır. Mentеше ilçesinin kurulmasıyla Muğla Belediye sınırları içinde birden çok yerleşim merkezi ve yönetim birimi yaratılmış olmaktadır. Bu durumda Muğla Belediyesine büyükşehir statüsü vermek olanaklı hale gelmiştir. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Madde 4 hükmüne göre, bir belediyeyi büyükşehir belediyesine dönüştürebilmek için belediye sınırları içindeki nüfusun 750.000'den fazla olması gerekir. Oysa Muğla Belediye sınırları içinde 62 635 kişi yaşamaktadır ve nüfus ölçüt alındığında Muğla Belediyesi büyükşehir belediyesine dönüştürülemez. Aynı sorun bu kanun ile büyükşehir belediyesine dönüştürülen diğer belediyeler (Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van) içinde geçerlidir. Yasa koyucu nüfus sorununu aşabilmek için öncelikle Yasanın 1. Maddesinde, bu illerde ***“sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür”*** hükmünü getirerek, büyükşehir belediye sınırlarını il mülki sınırları ile örtüşecek şekilde genişletmiştir. Yasa, daha sonra 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 4. Maddesini değiştirmiş ve bu maddede belediyelerin büyükşehir belediyesine dönüştürülebilmeleri için öngörülen, belediye sınırları içinde toplam 750.000'den fazla nüfus olması koşulunu, ***“Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”*** olarak değiştirmiştir. Büyükşehir belediyesi sınırlarını belirleyen, 5216 sayılı yasanın 5. Maddesinin ***“Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır”*** olarak



değiştirilmesi işlemin tamamlanması için son adım olmuştur. Böylece metropolitan bölge olmayan, büyükşehir özelliklerine sahip olmayan küçük il merkezi belediyelerini büyükşehir belediyesine dönüştürmek olanaklı hale gelmiştir. Muğla örneğine geri dönerek somutlaştırılırsa, nüfusu 62.635 olan Muğla Belediyesinin sınırları Muğla il sınırına kadar genişletilince, Muğla Belediyesinin nüfusu bir anda 838.324 olmuş ve büyükşehir belediyesi kurulması olanaklı hale gelmiştir.

6360 No’lu Kanun ile kurulan bu yeni 13 büyükşehir belediyesine ek olarak, 6447 No’lu Kanun ile Ordu ilinde de (nüfusu yasada öngörülen limitin altında olmasına karşın) büyükşehir belediyesi kurularak sayı 14’e çıkarılmıştır. 6360 No’lu Kanun ile kurulan büyükşehir belediyelerinin hiçbiri metropolitan özellikler göstermemekte, metropolitan bölgelerde yer almamaktadır. Bir başka deyişle, yeni kurulan bu büyükşehir belediyelerinin hiç biri dünya standartlarına göre büyükşehir niteliklerine sahip olmayan kuruluşlardır. Buna ek olarak 6360 No’lu Kanun, 5216 No’lu Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 5. Maddesini “**Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır**” diye değiştirerek, büyükşehir özelliğine ve niteliklerine sahip Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediyelerini sıradan belediyelere dönüştürmüştür. Belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi bu belediyelerin sınırları içinde yaşayan nüfusun yoğunluğunun azalmasına ve bu belediyelerin metropolitan özelliklerini yitirmelerine neden olmuştur. Dünya genelinde yerleşim yeri nüfusunun 1.000.000’den fazla ve nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu bölgeler metropolitan alan olarak değerlendirilmektedir. Dünya genelindeki 453 metropolitan alanın nüfus büyüklüklerine göre sıralandığı listede Türkiye’den aşağıda belirtilen 7 yerleşim yeri metropolitan alan niteliğiyle yer almışlardır.

**TABLO 2: METROPOLİTAN ALAN OLARAK NİTELENDİRİLEN TÜRKİYE’DEKİ KENTLER**

<u>Büyüklik Sırası</u>	<u>Kent</u>	<u>Nüfus</u>	<u>Yüzölçümü (km<sup>2</sup>)</u>	<u>Nüfus Yoğunluğu (km<sup>2</sup>)</u>
23	İstanbul	12 919 000	1 347	9 600
87	Ankara	4 221 000	583	7 200
148	İzmir	2 946 000	272	10 800
262	Bursa	1 729 000	127	13 600
316	Adana	1 477 000	124	11 900
370	Gaziantep	1 209 000	88	13 700
426	Konya	1 069 000	130	8 300

**Kaynak:** Demographia World Urban Areas (World Agglomerations): 9th Annual Edition, May 2014.

Yukarıdaki tabloda nüfus, yüzölçümü ve nüfus yoğunluğu belediye sınırları baz alınarak verilmektedir. Tablo 2 de ilk bakışta dikkati çeken olgu, metropolitan alanların en önemli özelliği olan nüfus yoğunluğu rakamlarının büyüklüğüdür. Metropolitan alanlar yoğun kentleşme süreci sonucu olarak nüfusun hızla arttığı, dolayısıyla nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu kentsel alanlardır. Hızlı kentleşme süreci sonucu kentlerin büyüyerek birbirinin içine girip, birbirleriyle bütünleşmesiyle oluşan bu mega kentsel mekanlarda, belediye hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulabilmesi için büyükşehir belediyesi (metropolitan yönetimi) kurulması bir gereklilik olarak ortaya çıkmıştır. Bir başka deyişle, büyükşehir belediyesi modelinin uygulanacağı mega kentsel alanların en önemli özelliği sınırları birbirine bitişik birden çok kentin varlığı, yüksek nüfus ve nüfus yoğunluğudur. Tablo 2, belediye sınırları baz alındığında İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Gaziantep ve Konya Büyükşehir Belediyelerinin dünya standartlarında metropolitan yerleşim yerleri ve dolayısıyla büyükşehir belediye modeli uygulanmasının gerekli olduğu alanlar olduğunu göstermektedir. Ancak 6360 No’lu Kanun’un 5. Maddesi, 13 ilde il merkezi belediyelerine büyükşehir belediyesi statüsü verebilmek için **“Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır”** hükmünü getirerek belediye sınırlarını genişletmiştir. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi yoğun bir kentleşmenin olmadığı ya da yaşanmadığı kırsal alanları, belediye sınırları içine almış, dolayısıyla büyükşehir sınırları içindeki nüfus yoğunluğu çok azalmış ve büyükşehir belediyeleri metropolitan alan olma özelliklerini yitirmişlerdir. Tablo 2 ve Tablo 3’te verilen rakamlar karşılaştırıldığında bu durumu açıkça görülmektedir. Somut bir örnek vermek gerekirse, 6360 No’lu Kanun çıkarılmadan önce İzmir Büyükşehir Belediyesi’nin yüzölçümü 272 km<sup>2</sup>’dir ve nüfus yoğunluğu 10.800’dür. 6360 No’lu Kanun ile birlikte İzmir Büyükşehir Belediyesinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlendiğinden, İzmir Büyükşehir Belediyesinin yüzölçümü genişleyerek 11.811 km<sup>2</sup>’ye ulaşmış ve dolayısıyla nüfus yoğunluğu azalarak 343 olmuştur. Bir başka deyişle, İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırlarının genişletilmesiyle İzmir ilinin kırsal alanları büyükşehir belediyesi sınırları içine alınmış bu da İzmir Büyükşehir Belediyesinin metropolitan bölge özelliğini kaybetmesine neden olmuştur. 272 km<sup>2</sup>’lik bir alanda hizmet götürmekle yükümlü olan İzmir Büyükşehir Belediyesi bundan böyle çoğunluğu kırsal alan olan 11.811 km<sup>2</sup>’lik bir alanda hizmet götürmek zorunda kalacaktır.

AKP hükümeti 6360 No’lu Kanun ile bir taraftan sıradan belediyelere büyükşehir statüsü verip bu belediyelere ek kaynak sağlarken, diğer taraftan büyükşehir belediyesi sınırlarını il sınırlarına kadar genişleterek, büyükşehir statüsünde hizmet götüren belediyeleri nüfus yoğunluğu nispeten az kırsal alanlara hizmet götürmek yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakmıştır. Tablo 3 yakından

incelendiğinde bu durum açıkça görülmektedir.

**TABLO 3: SINIRLARI İL MÜLKİ SINIRLARI OLAN  
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ**

	Nüfus	Yüzölçümü (km <sup>2</sup> )	Nüfus Yoğunluğu(km <sup>2</sup> )
İstanbul-----	14 160 467	5 170	2738
Ankara -----	5 045 083	26 615	189
İzmir-----	4 061 074	11 811	343
Bursa -----	2 740 970	11 087	247
Antalya-----	2 158 265	20 599	104
Adana -----	2 149 260	14 256	150
Konya -----	2 079 225	40 824	50
Gaziantep -----	1 844 438	7 194	256
Şanlıurfa -----	1 801 980	19 091	94
Mersin-----	1 705 774	15 737	108
Kocaeli-----	1 676 202	3 635	461
Diyarbakır -----	1 607 437	15 162	106
Hatay -----	1 503 066	5 678	264
Manisa -----	1 359 463	13 120	103
Kayseri-----	1 296 365	17 116	75
Samsun-----	1 261 810	9 474	133
Balıkesir -----	1 162 761	14 442	80
Kahramanmaraş -----	1 075 706	14 213	75
Van-----	1 070 113	20 927	51
Aydın-----	1 020 957	7 922	128
Denizli -----	963 464	11 716	82
Sakarya-----	917 373	4 895	187
Tekirdağ-----	874 475	6 345	137
Muğla -----	866 665	12 716	68
Eskişehir -----	799 724	13 904	57
Mardin -----	779 738	9 097	85
Erzurum-----	766 729	24 741	30
Malatya-----	762 538	12 235	62
Trabzon -----	758 237	4 495	168
Ordu -----	731 452	5 894	124

**Kaynak:** Nüfus rakamları, Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 01 Ocak 2014 itibariyle.

Yukarıdaki değerlendirmeler iktidardaki AKP hükümetinin, 12.11.2012 tarih ve 6360 No’lu “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile yeni büyükşehir belediyeleri kurduğunu, ancak kurulan büyükşehir belediyelerinin gerçekte büyükşehir olmayıp sıradan belediyeler olduklarını ve bu sıradan belediyelere büyükşehir belediyesi statüsü verildiğini göstermektedir. Bir başka deyişle, hükümet bu yasa ile büyükşehir belediyesi modelini, metropolitan alanlarda kentsel hizmetlerin götürülmesinde verimliliği ve etkililiği artırıp kamu yararını kollamak amacıyla kullanmak niyetinde olmadığını göstermiştir. Uzmanlıkları gereği mega kentsel mekanlarda belediye hizmetleri sunması beklenen bu yeni kurulan büyükşehir belediyeleri ve daha önce kurulmuş olan ancak bu kanunla sınırları il mülki sınırlarına genişletilen büyükşehir belediyeleri, belediye sınırları içinde bulunan ancak aralarında kilometrelerce mesafe olan onlarca kırsal yerleşim birimine hizmet götürme yükümlülüğü ile karşı karşıya bırakılmışlardır. Bu yasanın gerekçesinde yer alan “***Büyükşehir alanında sunulan hizmetlerin tek merkezden yürütülmesi ile ortaya çıkan ölçek ekonomileri sayesinde hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalite yükselecek, daha az kaynak ile daha çok ve daha kaliteli hizmet sunulması mümkün hale gelebilecektir***” ibaresinin siyasi iradenin (AKP hükümetinin) gerçek niyeti olmadığını, AKP hükümetinin kamu yararı güdüsü ile hareket etmediğini ileri sürmek olanaklıdır.

6360 No’lu Kanun ile kurulan yeni büyükşehir belediyeleri TC Anayasası’nın 127. Maddesi hükmüne aykırıdır. “**Mahalli idareler**” başlığı altında yerel yönetimleri düzenleyen 127. Maddenin üçüncü fıkrasında “*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmü yer almaktadır. Anayasa bu hükmü ile büyük yerleşim merkezlerinde (metropolitan alanlarda) özel yönetim biçimleri (büyükşehir belediyeleri) kurulabileceğini öngörmektedir. Ancak 6360 No’lu Kanun “**Toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir**” ve “**Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır**” diyerek büyükşehir belediyelerinin toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerde kurulabileceği hükmünü getirmiştir. Anayasanın öngördüğü “büyük yerleşim merkezi” ve yasanın öngördüğü “il” aynı şey midir? Anayasanın 126. Maddesine göre “il” merkezi idare kuruluşu bakımından yönetsel bir bölüm, ya da bölgedir. İl sınırları içinde irili ufaklı çeşitli yerleşim merkezleri vardır. İl merkezi idare kuruluşlarının kamu hizmetlerini yurt çapında götürebilmeleri için belirlenmiş bir idari bölümdür. Bu idari bölüm ile Anayasanın “özel yönetim biçimleri” kurulabileceğini belirttiği “büyük yerleşim merkezleri” aynı şey değildir. Anayasanın öngördüğü büyük yerleşim merkezi, yerleşim birimlerinin sınırlarının birbirinin içine geçtiği, nüfusun ve nüfus yoğunluğunun

yüksek olduğu metropolitan özellikleri sahip alanlardır. Bir yönetsel bölüm olarak ilin temel özellikleri ise sınırları içinde irili ufaklı çeşitli yerleşim birimlerinin olması ve bu yerleşim birimleri arasında geniş kırsal alanların yer almasıdır. Bu çerçevede 6360 No’lu Kanun ile kurulan ve sınırları il mülki sınırları olan büyükşehir belediyeleri Anayasanın 127. Maddesinde öngörülen modele aykırıdır.

#### **4. “Yerel Demokrasi”, “Yerel Yönetimlerin Özerkliği”, “Halkın Yönetime Katılımı” ve 6360 No’lu Kanun**

6360 No’lu Kanun eleştirel bir bakış açısıyla değerlendirildiğinde, bu kanun aracılığıyla yapılan düzenlemeler hükümetin yerel demokrasi, yerel yönetimlerin özerkliği ve halkın yönetime katılımı gibi konularda da duyarlı olmadığını açıkça göstermektedir. Yasa sadece 13 il de büyükşehir belediyesi kurmakla yetinmemiş, büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülki sınırlarına kadar genişletmiş ve büyükşehir belediyelerinin il sınırları içinde işlerliğini sağlayabilmek için 29 ilde il özel idaresi, 1.591 belde belediyesi, 16.082 köyün tüzel kişiliğini sona erdirmiş ve belde belediyelerini köye dönüştürmüştür (Güler 2012).

5393 No’lu Belediye Kanunu’na göre (Madde 4) yeni belediye kurulurken ya da köy statüsünden belediye statüsüne geçerken o yerleşim yerinde yaşayanların oylarına başvurulur ve seçmenlerin en az yarısından bir fazlasının kuruluş lehine oy vermesi şartı aranır. Bir başka deyişle, yeni belediye kurulmasının ön koşulu yörede yaşayanların çoğunluğunun belediye kurulmasını istemeleridir ve bunun için referandum yapılır. Bu referandum halkın yönetime katılımının ve yerel demokrasinin bir gereğidir. Aynı şekilde bir yerleşim yerine köy statüsü verilirken yörede yaşayanların oyuna başvurulur ve köy kurulması kararı çoğunluğun olumlu olması durumunda diğer koşullar değerlendirilerek verilir. Ancak 6360 No’lu Kanun, 1591 belde belediyesinin ve 16.082 köyün tüzel kişiliğini sona erdirip bu köy ve belediyeleri mahalle olarak diğer belediyelere bağlarken, bu belediye ve köylerde yaşayan vatandaşların oylarına başvurmamış, onların bu konudaki görüşlerini almak gereğini duymamıştır. Bir başka deyişle, AKP hükümeti bu belediye ve köylerin sınırları içinde yaşayanlara danışmadan, böylesine önemli bir kararı onların gıyabında vererek vatandaşların en temel demokratik haklarından birini gasp etmiştir.

Bir başka önemli olgu ise tüzel kişiliği sona erdirilen köy ve belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülüp ilçe belediyelerine bağlanmasının doğurduğu sonuçlardır. Bilindiği üzere mahalle bir yerel yönetim birimi değildir ve bu nedenle tüzel kişiliği ve kendi bütçesi yoktur. Öte yandan mahalle merkezi

yönetimin bir alt birimi de değildir. Mahallenin en iyi tanımını Türk Dil Kurumu Güncel Sözlük vermektedir. Buna göre “*Mahalle bir kentin, bir kasabanın, büyükçe bir köyün bölündüğü parçalardan her biridir*” (Mahallenin hukuki durumuna ilişkin olarak bkz. Polatoğlu, 2009). Yerel yönetim birimleri olarak kendi karar organları, personeli ve bütçeleri olan, günlük ihtiyaçlarına yönelik kamu hizmetlerinin nasıl götürüleceğine kendileri karar veren belde belediyesi ve köy yaşayanları, belediye ve köy tüzel kişiliği sona erdirildiği için, sıradan mahalle sakinlerine dönüştürülmüştür. Mahalle yaşayanları olarak günlük ihtiyaçlarına yönelik kamu hizmetlerinin nasıl sunulacağına ilişkin kararları artık mahalle sakinlerinin kendileri değil, mahalle olarak bağlandıkları ve yaşadıkları yöreden kilometrelerce uzakta yer alan belediye yönetimi karar verecektir.

## 5. Büyükşehir Belediyelerine İlişkin Genel Bir Değerlendirme

Daha önce de belirtildiği gibi büyükşehir belediyeleri 1983 yılında 3030 sayılı yasa ile kurulduğunda amaç metropoliten bölgelerde etkinliklerde bulunan belediyeler arasında işbirliği ve eşgüdümü sağlamaktı. Bu çerçevede yasanın birinci maddesi büyükşehiri “sınırları içinde birden çok ilçe bulunan belediye” olarak tanımlamıştı, ve o zaman bu tanıma uyan Ankara, İstanbul ve İzmir’de büyükşehir belediyeleri kurulmuştu. Metropoliten bölgelerdeki yerel yönetimlerin karşı karşıya oldukları ancak çözümü büyük ölçekli projeler gerektiren sorunların çözülmesine yardımcı olmak amacıyla bölgede tahsil edilen genel bütçe gelirlerinin bir bölümü aynı yasa ile büyükşehir belediyelerine tahsis edilmişti. Ancak aradan geçen süre zarfında metropoliten özellikler göstermemesine karşın, bazı il merkezlerinde yasa ile yeni ilçeler kurularak, büyükşehir belediyesi kurulması yoluna gidilmiştir. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatından büyükşehirliere ayrılan paydan yararlanmak isteyen ve siyasi iktidar nezdinde güçlü olan bazı il merkezi belediyelerine metropoliten özellikleri olmayan bir bölgede yer almalarına karşın büyükşehir statüsü verilmiştir (Adana, Bursa, Gaziantep, kayseri ve Konya gibi). Büyükşehir statüsüne kavuşmak isteyen belediyelerden gelen baskıların artarak devam etmesi ve her seferinde yasa çıkararak yeni ilçeler kurulmasının zahmetli ve zaman alıcı olması sonucu 1993 yılında çıkarılan kanun gücünde bir kararname ile büyükşehir belediyesi kurulması kolaylaştırılmıştır. 02.09.1993 tarih ve 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile “alt kademe belediyesi” adı altında yeni bir yerel yönetim birimine yasal dayanak sağlanmış ve büyükşehir belediyesi kurulması kolaylaştırılmıştır. Kısaca metropoliten bölgelerde yerel yönetimlerin daha etkili hizmet götürebilmeleri amacıyla çıkarılan 3030 sayılı yasa çeşitli uygulamalarla, iktidarda bulunan partinin siyasal çıkarları ve beklentileri doğrultusunda amacından saptırılmış ve

çarpıtılmıştır. Daha sonra 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu var olan durumu değiştirmedeği gibi bazı yeni çarpıklıklar getirmiştir. Özellikle İstanbul ve Kocaeli ilinde büyükşehir belediye sınırlarının il mülki sınırlarına kadar genişletilmesi dikkatleri çeken en önemli uygulamadır. Çünkü bu uygulama ile o ildeki kırsal bölgeler ve buralardaki köyler mahalleye dönüştürülerek büyükşehir belediyesine sınırları içine alınmış ve böylece büyükşehir belediyesi metropolitan yönetim modeli olma özelliğini kaybetmiştir.

“Büyükşehir belediyesi modelinin amacından saptırılarak çarpıtılmasına en büyük katkı 12.11.2012 tarih ve 6360 No’lu “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” ile getirilmiştir. Bu kanunun getirdiği değişiklikler ile büyükşehir belediye yönetimi Anayasa’nın 127. Maddesinin üçüncü fıkrasında öngörülen “... büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri...” olmaktan çıkarılarak, iktidardaki siyasi partinin siyasal çıkarları doğrultusunda sıradan belediyelere verilen bir statüye dönüştürülmüştür. Bunun temel nedenlerinden bir tanesi ise, AKP’nin 2009 mahalli idare seçimlerinde İl Genel Meclisi için aldığı oyları Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimlerine kanalize ederek seçimleri kazanıp büyükşehir belediyelerinde de iktidarı ele geçirmek istemesidir. Büyükşehir belediye sınırlarının 6360 No’lu Kanun ile il mülki sınırlarına kadar genişletilmesinin temel nedenlerinden bir tanesi budur. Büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırları olunca bir önceki mahalli seçimlerde İl Genel Meclisi için AKP ye verilen oyların bu defa AKP’nin büyükşehir belediye başkanı adayına gideceği varsayımı ile hareket edilmiştir. Tablo 4’te 2009 yerel seçimlerinde bazı illerde partilerin belediye başkanlığı ve il genel meclisi için almış oldukları oyların yüzdesi verilmektedir. Tablo 4 incelendiğinde bu durum açıkça görülmektedir. AKP bu illerde, 2009 yerel seçimlerinde il genel meclisi için kendisine verilmiş oyları, 2014 seçimlerinde sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilmiş olan büyükşehir belediye başkanlığına kanalize ederek bu belediyelerde iktidara gelmeyi ümit etmiştir.

**TABLO 4: 2009 YEREL YÖNETİM SEÇİMLERİ SONUÇLARI**

<b>İL</b>	<b>BELEDİYE BAŞKANLIĞI</b>	<b>İL GENEL MECLİSİ</b>
ADANA	MHP %29.7 AKP % 29.5 CHP % 20.2	AKP % 30.9 MHP % 27.3 CHP % 23.1
ESKİŞEHİR	DSP % 51.5 AKP % 37.1 MHP % 5.7 CHP % 2.7	AKP % 36.3 DSP % 32.3 MHP % 12 CHP % 10.2
MERSİN	CHP % 31 MHP % 25 AKP % 21	MHP % 31.2 AKP % 25.8 CHP % 22.2
BALIKESİR	MHP % 41.1 AKP % 36.4 CHP % 14	AKP % 35 CHP % 23.8 MHP % 22.1
MANİSA	MHP % 38.7 AKP % 34.7 CHP % 13.9	AKP % 36.1 MHP % 26.6 CHP % 18.6
ŞANLI URFA	BAĞ % 44 AKP % 39.3 DTP % 10.5	AKP % 40.3 DTP % 19.6 MHP % 17.9

Ancak 2014 yerel seçimleri sonuçlandığında Tablo 4'te yer alan illerden Balıkesir dışında AKP başarılı olamamıştır. Bunun temel nedeni ise AKP kurmaylarının büyük bir olasılıkla, yerel seçimlerde siyasi partilerin değil adayların kişiliklerinin daha önemli olduğu gerçeğini göz ardı etmiş olmalarıdır.

6360 No'lu Kanun sadece büyükşehir belediyesi modeline zarar vermeye kalmamış Türk Kamu Yönetim Sistemini derinden etkileyecek olumsuzluklar getirmiştir. Örneğin, 29 il de İl Özel İdaresi tüzel kişiliğinin kaldırılması ile iki ayrı tür il ortaya çıkmıştır: a) İl Özel İdaresi olan iller, b) İl Özel İdaresi olmayan iller. Anayasanın amir hükmüne göre "*Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre, illere...*" ayrılmıştır (Madde 126) ve her ilde il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşturulan, kuruluş esasları kanunla belirtilen bir



kamu tüzel kişiliği (mahalli idare) bulunur (Madde 127). Anayasanın amir hükümlerine göre her yeni ilin kurulması ile birlikte, o ilde belediye ve köyler dışında il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere bir il özel yönetimi kurulması zorunluluğu vardır. Bir başka deyişle, Anayasaya göre her ilde bir İl Özel Yönetimi olmak zorundadır, dolayısıyla il özel yönetimi tüzel kişiliğinin kaldırılması için Anayasa değişikliği bir gerekliliktir. Bu nedenle bazı illerde İl Özel İdaresi tüzel kişiliğinin bir yasa hükmü ile kaldırılması her şeyden önce hukuki bir işlem değildir. Diğer taraftan bazı illerde İl Özel İdaresi tüzel kişiliğinin kaldırılarak iki ayrı tür il yaratılması ve Büyükşehir Belediyesi kurulan illere bu gerekçe ile o ilde toplanan vergilerden belirli bir pay tahsis edilmesi, kamu hizmetlerinin sunulması açısından iller arasında bir eşitsizlik yaratmaktadır. Bazı illere diğerlerine oranla daha fazla kaynak tahsis edilmesi, kamu hizmetlerinin sunulmasındaki etkililiği artıracak bu da hizmetten yararlananlara yansiyacaktır. Kamu hizmetlerinin sunumunda bir örneklik, hizmetlerin vatandaşlara eşit koşullarda sunulması kamu yönetiminin temel ilkelerinden bir tanesidir. 6360 No'lu Kanun bu temel ilkeyi göz ardı etmekte ve bu ilkeye aykırı bir uygulama getirmektedir.

#### IV. Sonuç ve Genel Değerlendirme

Büyükşehir belediyesi modeli, 1983 yılında Türk belediyeciliğine anakent özelliğine sahip bölgelerdeki (metropolitan alanlar) yerel yönetimlerin sorunlarına çözüm getirebilmek amacıyla uygulamaya konulmuştur. Ancak aradan geçen 32 yıl zarfında çıkarılan yasalarla model amacından büyük ölçüde saptırılmıştır ve 2015 yılı itibariyle Türkiye’de büyükşehir belediyesi statüsü verilmiş olan 30 belediyenin, büyükşehir belediyesinin gerektirdiği özelliklere sahip olduğunu ileri sürmek olanaklı değildir.

Modelin amacından saptırılmasında, bir taraftan anakent özelliklerine sahip olmayan belediyelerin siyasi iktidarlara yaptıkları baskılar, diğer taraftan iktidarda bulunan partilerin siyasi çıkarları etkili olmuştur. Anakent özelliklerine sahip olmayan belediyelerin büyükşehir statüsünü elde etme çabalarının altında yatan temel neden, belediyelerin yetersiz olan gelirlerini artırmak istemeleridir. Belediye gelirlerinin yeniden düzenlenerek, Anayasa da öngörülen yerel yönetimlere “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” ilkesinin gerçek anlamda uygulanmaya konulması ile belediyelerin gelir sorunları bir çözüme kavuşturulabilirdi. Ancak siyasi iktidarlar bu genel yaklaşımı benimsemek yerine, anakent özelliklerine sahip olmayan, ama kendi denetimlerinde olan bazı belediyelere çıkardıkları yasalar ile büyükşehir belediyesi statüsü vererek büyükşehir belediye modelini amacından saptırarak çarpıtmışlardır.

Büyükşehir belediyesi modelinin çarpıtılmasına en önemli katkıyı yapan 6360 No'lu “*On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmialtı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun*” olmuştur. Bu yasa, yeni büyükşehir belediyeleri yaratabilmek için, büyükşehir belediyesinin sınırları il mülki sınırlarıdır diyerek, geniş kırsal alanları büyükşehir belediye sınırları içine katmış ve büyükşehir belediyesini metropolitan alanlarda hizmet götüren özel yönetim modeli olmaktan çıkarıp, geniş kırsal bölgelere de hizmet götüren sıradan bir yerel yönetim birimine dönüştürmüştür. 2015 Türkiye'sinde büyükşehir belediyelerinin, metropolitan alanlarda belediye hizmetleri götüren bir özel yönetim modeli olduğunu ileri sürmek olanaklı değildir. Çünkü büyükşehir belediyeleri il mülki sınırları içinde geniş kırsal alanlara hizmet götüren sıradan yerel yönetim birimlerine dönüştürülmüştür.

6360 No'lu Kanun büyükşehir belediyelerini sıradan yerel yönetim birimlerine dönüştürmekle kalmayıp, il özel idarelerinin % 36'sının, belediyelerin % 53'ünün ve köylerin % 47'sinin tüzel kişiliğini sona erdirerek Türk yerel yönetim sistemine büyük bir darbe indirmiştir. Bu yasa ile belediye ve köy sakinlerine sorulmadan, onların görüşleri alınmadan belediyeler ve köyler mahalleye dönüştürülmüş ve bu belediye ve köylerde yaşayanların kendi kendilerini yönetme hakları gasp edilmiştir.

Yeni büyükşehir belediyeleri oluşturulurken, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına kadar genişletilirken, belediyelerin, il özel idarelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılırken 6360 No'lu Kanun gerekçe olarak ölçek ekonomisini göstermektedir. Yasanın gerekçesine göre “*Büyükşehirleri zorunlu kılan temel hususlardan bir başkası belli bir coğrafi alanda çok sayıda yerel yönetimin yetkili olması halinde planlama ve koordinasyonun sağlanamayışı ve ölçek ekonomisinden yeterince yararlanılamaması nedeniyle kaynak israfına yol açılmasıdır... Bu çerçevede yönetim, planlama ve koordinasyon açısından belediye sınırı mülki sınır olacak biçimde optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarının varlığına ihtiyaç duyulmaktadır.*” Bu anlayışla yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuş ve büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlar olarak belirlenmiştir. Bir başka deyişle, bu yasanın gerekçesine göre il mülki sınırları belediye hizmetleri için optimal ölçektir. Ancak, TC Anayasası Madde 126'ya göre “**Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından, coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre - illere, illerde diğer kademeli bölümlere ayrılır.**” Bir başka deyişle il merkezi idarenin ulusal çapta sunduğu hizmetler için öngörülmüş yönetim ölçeğidir. Oysa belediyeler yurttaşların günlük ihtiyaçlarına yönelik hizmetler sunan yerel yönetimlerdir ve yerel yönetimler için

optimum ölçek belirlenirken hizmet gereklerinin ve yerel koşulların göz önüne alınması gerekir (Belediyelerin ölçek sorunlarına ilişkin değerlendirmeler için bkz. Polatoğlu, 2009). 6360 No'lu Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırları olarak belirlenirken, mülki sınırların yerel hizmetler için uygun bir ölçek olup olmadığı konusunda herhangi bir araştırma, çalışma yapılmadığı anlaşılmaktadır. Tablo 3 yakından incelendiğinde illerin alan büyüklüklerinin birbirinden çok farklı olduğu görülmektedir. Tabloda yer alan illerden Konya'nın yüzölçümü 40.842 km<sup>2</sup>, buna karşılık Trabzon'un yüzölçümü 4.495 km<sup>2</sup>'dir. Konya Büyükşehir Belediyesi 31 ilçe belediyesi ile birlikte çok geniş bir coğrafik alanda yaşayan 2.079.225 kişilik bir nüfusa, Trabzon Büyükşehir Belediyesi ise 18 ilçe belediyesi ile Konya'nın 1/10'u büyüklüğünde bir coğrafik alanda yaşayan 758.237 kişilik bir nüfusa hizmet götürmekle yükümlüdür. Konya ve Trabzon'a ilişkin olarak verilen yukarıdaki bilgiler karşılaştırıldığında, her iki ilin birden yerel hizmetler için optimum ölçek olduğunu ileri sürmek olanaklı değildir. Yasanın gerekçesinde ifade edilen "optimum ölçek" kavramı gerçeği yansıtmayan hileli bir pazarlama ögesi, bir aldatmacadan başka bir şey değildir. Bir başka önemli olgu ise, eğer il mülki sınırları yerel hizmetlerin sunumu için optimum ölçek olarak görülüyorsa, bunun neden diğer illere uygulanmadığıdır.

6360 No'lu Kanun büyükşehir belediye modeli uygulamasına, yerel yönetim sistemine ve genel olarak Türk kamu yönetimine olumsuzluklar getiren, onarılması güç yaralar açan bir yasadır. AKP hükümeti, bir kez daha, kendi siyasi çıkarları uğruna kamu yararını ve yurttaşların demokratik haklarını göz ardı ederek hukuk dışı işlemlere imza atmıştır (AKP hükümetlerinin kamu yönetimine ilişkin daha önceki reform çalışmaları için bkz. Polatoğlu, 2008)

**KAYNAKÇA**

**Demographia World Urban Areas (World Agglomerations):** 9th Annual Edition, May 2014.

Güler, Birgül Ayman, *Bütünşehir Belediyesi: TBMM Komisyon Konuşmaları*, 12 Kasım 2012, Ankara.

**On Üç İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun**, Kanun No. 6360, Kabul Tarihi: 12.11.2012.

Polatoğlu, Aykut, *Türk Kamu Yönetimi: Güncel ve Eleştirel Bir Yaklaşım*, Lefkoşa: Yakın Doğu Üniversitesi Yayınları, 2009.

Polatoğlu, Aykut, “*Kamu Yönetiminde Reform Ciddi Bir Etkinliktir Gelişigüzel (Çalakalem) Yapılmaz*”, **YDÜ Sosyal Bilimler Dergisi**, Cilt I, Sayı 1, Nisan 2008.