

T.C.  
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MALİYE ANABİLİM DALI

YÜKSEK LİSANS TEZİ

6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ  
KANUNUNUN ETKİLERİ ÜZERİNE BİR  
İNCELEME

BERKANT BATIRER

2501120594

TEZ DANIŞMANI

PROF.DR.NAZAN SUSAM

İSTANBUL – 2019



T.C.  
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
MÜDÜRLÜĞÜ



YÜKSEK LİSANS  
TEZ ONAYI

ÖĞRENCİNİN;

Adı ve Soyadı : BERKANT BATIRER Numarası : 2501120594  
Anabilim Dalı /  
Anasanat Dalı / Programı : MALİYE Danışmanı : PROF. DR. NAZAN SUSAM  
Tez Savunma Tarihi : 11.04.2019 Saati : 11.00  
Tez Başlığı : 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNUNUN ETKİLERİ ÜZERİNE BİR  
İNCELEME.

TEZ SAVUNMA SINAVI, İÜ Lisansüstü Eğitim-Öğretim Yönetmeliği'nin 36. Maddesi uyarınca yapılmış,  
sorulan sorulara alınan cevaplar sonunda adayın tezinin KABULÜ'NE OY BİRLİĞİ / OYÇOKLUĞUYLA karar verilmiştir.

JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. NAZAN SUSAM		Kabul
2- PROF. DR. UFUK BAKKAL		Kabul
3- PROF. DR. BİNHAN ELİF YILMAZ		Kabul
4- PROF. DR. NAGİHAN OKTAYER		Kabul
5- PROF. DR. GÜLAY AKGÜL YILMAZ		Düzeltilme

YEDEK JÜRİ ÜYESİ	İMZA	KANAATI (KABUL / RED / DÜZELTME)
1- PROF. DR. MURAT ŞEKER		
2- DR. ÖĞR. ÜYESİ EZHAN DOĞRUSÖZ		

## ÖZ

### 6360 SAYILI BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ KANUNUNUN ETKİLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

**BERKANT BATIRER**

Demokratik bir müessese olarak yerel yönetimlerin belediyeçilik bağlamında gündeme geldiği 18. yüzyıldan bu yana dünyada pek çok değişim ve dönüşüm yaşanmıştır. Başlangıç yıllarında kırdan kente göç edenlerin kentlerde oluşturduğu baskıyı azaltmaya yönelik hizmetlere yönelen belediyeçilik anlayışı günümüzde oldukça başka bir boyutta değerlendirilmektedir. Ancak yerel yönetim kavramı, özerklik, yerel hizmet sunumu gibi kavramların karşılığı ise ülkeden ülkeye farklı anlamlarla algılanmaktadır. Öz itibarıyla hem yerel yönetim hem de belediyeçilik, toplum için yaşanan yerden hizmet götürmek ve toplum menfaatlerini gözetmek üzerine kuruludur. Belediyelerin ise sınıflandırılmaları, kapsama alanları, yetkileri, yapıları, özerklik durumları ve yerel idare vasfında ele alınışında farklı yaklaşımlar bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi olarak tanımlanan ve Batı'da metropolitan terimi ile karşılanan belediyeçilik modelinde ise nüfus bakımından büyüklüğe göre bir kriter geliştirilmiştir. Büyükşehir belediyeçiliği, ülkenin diğer kentlerinden büyük yerleşim yerlerindeki hizmetlerin yerelleştirilmesi anlayışı üzerine kuruludur. Bu çalışmada Türkiye'deki büyükşehir modelinde önemli değişikliklerin yapıldığı 6360 sayılı yasanın etkilerine yönelik bir araştırma ve inceleme yapılmıştır.

**Anahtar Sözcükler:** Büyükşehir, 6360 Sayılı Yasa, Yerel Yönetim, Özerklik

## **ABSTRACT**

### **AN INVESTIGATION ON THE EFFECTS OF CENTRAL MUNICIPALITY RELEASE No. 6360**

**BERKANT BATIRER**

As a democratic institution, many changes and transformations have taken place in the world since the 18th century, when local governments came into the municipality context. In the beginning years, municipal understanding which is based on the services to reduce the pressure created by those who migrated from the city to the city is evaluated in a quite different dimension today. However, concepts such as local government concept, autonomy and local service provision are perceived differently from country to country. In essence both local government and municipalism are based on taking care of the community and taking care of community interests. The municipalities have different approaches in their classification, coverage areas, authorities, structures, autonomy situations, and handling in terms of local administration. The metropolitan municipality model, which is defined as metropolitan municipality and met with metropolitan terminology in the West, has developed a criterion based on population size. Metropolitan municipality is based on the understanding of the localization of services in large settlements of other cities of the country. This study was conducted in a metropolitan research and investigation for the effects of the law No. 6360 which made significant changes to the model in Turkey.

**KeyWords:**Metropolitan, Law 6360, Local Government, Autonomy

## ÖNSÖZ

Bu çalışmada; genel itibariyle bir toplumun menfaati ve refahı açısından çok önemli bir yere sahip olan “belediyecilik” kavramı hakkında incelemeler yapılmış olup “yerel yönetimler” kavramından bahsedilerek Türkiye’de ve dünyada yer alan büyükşehir uygulamaları açıklanmaya çalışılmış, ülkemizde yer alan büyükşehir modelini önemli ölçüde değiştiren ve tezimin asıl konusu olan 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası’nın ortaya çıkardığı değişiklikler ve bunun etkileri üzerine bir inceleme yapılmıştır.

Tezimle ilgili olarak yaptığım çalışmalar boyunca bana desteklerini esirgemeyen ve yol gösteren danışman hocam Prof. Dr. Nazan Susam başta olmak üzere, eğitim konusunda her zaman bana destek olan aileme, tezim ile ilgili yapılan araştırmalarda bana her zaman yardımcı olan kardeşim Bilginer Batırer’e, ablam Gamze Batırer’e ve değerli dostum Av. Burak Sevim’e teşekkürü bir borç bilirim.

**İSTANBUL-2019**

**BERKANT BATIRER**

## İÇİNDEKİLER

	Sayfa No
ÖZ.....	III
ABSTRACT .....	IV
ÖNSÖZ.....	V
İÇİNDEKİLER.....	VI
TABLolar LİSTESİ .....	IX
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	X
KISALTMALAR LİSTESİ .....	XI
GİRİŞ.....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLERİN VARLIĞINI AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR

1.1. Yerel Yönetim Kavramının Tanımlanması .....	4
1.2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerini Belirleyen Kavramlar .....	12
1.2.1. İdari Vesayet Kavramı.....	12
1.2.2. Özerklik Kavramı .....	17
1.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri.....	18
1.3.1. Yönetimsel İlişkiler .....	19
1.3.2. Siyasal İlişkiler .....	20
1.4. Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkilerine Etki Eden Faktörler .....	21
1.5. Yönetimlerarası İlişkilerin Düzenlenmesinin Nedenleri.....	23
1.5.1. Kamu Düzenini Koruma.....	23
1.5.2. Kaynak İsrafi, Sapma ve Göçlerin Önlenmesi .....	24

1.5.3. Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu.....	25
1.5.4. Bölgelerarası Eşitsizliklerin Varlığı ve Giderilmesi.....	26
1.5.5. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunması .....	26
1.5.6. Ekonomik ve Siyasal Düzenlerdeki Farklılıklar.....	27
1.5.7. Geleneklerin Etkisi .....	27
1.5.8. Dışsallıklar Sorunu .....	27
1.5.9. Giderlerin ve Gelirlerin Merkezileşmesi Eğilimi .....	28
1.5.10. Yerel Yönetimler Maliyesinin Öneminin Azalması.....	28
1.6. Hizmetlerin Arzında Merkezileşmenin Nedenleri.....	28
1.6.1. Gelirlerin Merkezileşmesi .....	29
1.6.2. Teknik ve Ulaşımındaki Gelişmeler .....	29
1.6.3. Göçlerin Neden Olduğu Değişiklikler.....	29
1.6.4. Hizmet Boyutunun Büyümesi .....	30
1.6.5. Yönetimin Rasyonel Esaslara Göre Düzenlenmesi .....	30

## **İKİNCİ BÖLÜM**

### **TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI**

2.1. Büyükşehir Kavramı .....	31
2.2. Dünyada Büyükşehir Kavramı Ortaya Çıkışı ve Gelişimi .....	35
2.3. Türkiye'de Büyükşehir Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi.....	43
2.4. 2004-2012 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişimler. 47	
2.5. Türkiye'de Kentsel Büyüklüklerin Sınıflandırılması.....	49
2.6. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminde Yapılanma Süreci .....	51
2.6.1. Büyükşehir Belediyeleri .....	57
2.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu .....	60

**ÜÇÜNCÜ BÖLÜM**  
**6360 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ**

3.1. 6360 Sayılı Yasa.....	63
3.2. 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi.....	65
3.3. 6360 Sayılı Yasa ile Gelen Yenilikler .....	72
3.3.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması .....	75
3.3.2. Yeni Büyükşehir Kurulması, Sınırların Genişletilmesi ve İdari Yapı.....	78
3.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulmasında Değişiklikler .....	78
3.3.2.2. Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi .....	79
3.3.2.3. Belde Belediyeleri ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi .....	79
3.3.3. İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması .....	80
3.3.4. Yetkiye Yönelik ve Hizmet Alanına Dair Yeniden Örgütlenme.....	82
3.3.5. Mali Yeniden Örgütlenme .....	86
3.3.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığının Kurulması .....	89
3.3.7. Büyükşehir Yasası'nın Kırsal Alanlara Etkisi.....	90
<b>SONUÇ.....</b>	<b>94</b>
<b>KAYNAKÇA .....</b>	<b>97</b>



## TABLÖLAR LİSTESİ

<b>Tablo 1.1:</b> Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Karşılaştırılması .....	14
<b>Tablo 2.1:</b> 5747 Sayılı Kanun İle Değişen Belediye Sayıları (2009).....	48
<b>Tablo 2.2:</b> Türkiye’deki Belediyelerin Türü, Sayısı ve Oranı.....	49
<b>Tablo 2.3:</b> 442, 5393 ve 5216 Sayılı Yasalara Göre Ülkemizde Kentsel Büyüklikler.....	51
<b>Tablo 2.4:</b> Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Döngüsü.....	51
<b>Tablo 2.5:</b> Ülkemizde Büyükşehir ile İlgili Yasal Düzenlemeler .....	57
<b>Tablo 3.1:</b> Türkiye’de 6360 Sayılı Yasadan Önce ve Sonra Yerel Yönetim Sayıları .....	67
<b>Tablo 3.2:</b> Yeni Düzenlemeye Göre Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylar .....	87

## ŞEKİLLER LİSTESİ

- Şekil 3.1:** Büyükşehirlerde Nüfus Artışı (2012-2016) (Bin) ..... 71
- Şekil 3.2:** 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’de Büyükşehirler . 72
- Şekil 3.3:** 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi ..... 74
- Şekil 3.4:** 6360 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi ..... 74



## KISALTMALAR LİSTESİ

- AGE** : Adı Geçen Eser  
**BB** : Büyükşehir Belediyesi  
**T.B.M.M.** : Türkiye Büyük Millet Meclisi  
**AYKOME** : Alt Yapı Koordinasyon Merkezi  
**UKOME** : Ulaşım Koordinasyon Merkezi  
**RG** : Resmi Gazete

## GİRİŞ

Ülkemizde belediye ve belediyeçilik denildiğinde akla ilk gelen temizlik, alt yapı ve ulaşımdır. Hâlbuki modern belediyeçilik anlayışı ve belediyeçiliğin taşınması gereken temel anlam çağdaş ve modern yaşamlar için çağdaş ve modern olanaklar sağlayan kurumlar olmalıdır. Bir belediyenin öncelikli görevi, hizmet ettiği topluma sosyal, ekonomik ve fiziki bakımından en iyi olanakları sağlayabilen, kaliteli hizmetler verebilen, beşeri yaşamın her noktasında bir konfor üretebilen unsurları tesis edebilmesidir. Bunun için de belediyeçilik kavramının temizlik ve alt yapı gibi tekdüze ve basit işlevlerden sıyrılması gerekmektedir.

Elbette beklentiler ile olanaklar arasında her zaman bir fark bulunduğu gerçeğinin göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Her ne kadar önemli gelişmeler kaydedilmekle birlikte gelişmiş ülkelerden farklı olarak Türkiye’de belediye hizmetleri oldukça uzun bir zaman basit işlerin görüldüğü bir kamu hizmeti olma özelliği taşımıştır. Bu sınırlılığın pek çok nedeninden söz edilebilmekle birlikte öncelikle merkezi idare ile yerel idarelerin statüleri, ilişkileri ve yetkileri bağlamında sorunların varlığı öteden beridir hem akademisyenlerce hem de uygulayıcılarca tartışılmıştır. Gelişmiş ülkelerin belediye ve yerel idare modelleri zaman zaman örnek alınmak istenmekle birlikte birtakım iç dinamiklerden kaynaklı nedenlerle bunların uygulanma fırsatı olmamıştır. Örneğin İngiltere’de herhangi bir anayasal güvencesi bulunmamasına rağmen geniş yetkili yerel özerkliklerden söz edilebilmektedir. Batı’da geniş yetkili yerel idarelerin bir parçası durumunda olan belediyelerin Türkiye’de aynı bakış açısı ile kurulamamasının başlıca gerekçesi üniter yapıya yönelik endişeler olmuştur. Bundan dolayı geleneksel olarak Türkiye’de belediyeler, güçlü bir merkezi yapı altında mali denetim ve ekonomik kaynak tahsisi vb. gibi araçlarla da daima baskı altında kalmışlar, merkezi iktidarla çelişmeleri durumunda da faaliyetlerini icra etmekte hayli zorlanmışlardır. Bununla birlikte hem seçilmiş belediye ve belediye organları hem de il genel meclisi gibi valilik odaklı hizmet yerel müesseselerin varlığı bir çift başlılık üretmiştir.

Özellikle kırsal kesimde küçük köy ve kasabaların rasyonel olmayan ölçütlere göre belediyeye dönüştürülmesi, hatta yerel seçimlerde özellikle iktidar partilerinin “başkanlık” karşılığında birtakım vaatler ileri sürmeleri bu durumun örnekleri arasındadır. Belediyelerin siyasi manevra alanı olarak görülmesi ve yukarıda sıralanan aksaklık veya çarpıklıkların yaşanması, onları asıl amacından uzaklaştırmış veya verimsiz hale dönüştürmüştür. Belediyelerin asıl işlevine kavuşturulması amacıyla 1961 ve 1982 anayasalarında düzenlemeler olmakla birlikte Türkiye’de belediyecilik kurumsal bir sisteme ve bu sistemi ayakta tutabilecek yasal/idari düzenlemelere kavuşturulamamıştır.

Türkiye’de nüfusun göçler nedeniyle büyük kentlerde toplanması, mevcut kapasitelerin yetersiz hale gelmesi, hizmet dağıtımında standardizasyonun sağlanması, etkili ve verimli hizmet götürülebilmesi gibi amaçların gerçekleştirilmesine yönelik çalışmalar 2003 yılında başlamıştır. Büyükşehir belediyeciliğin çağdaş yapılara kavuşturulması ve yerel hizmet sunumunda başarının sağlanması için 2003 yılında başlayan hazırlıklara istinaden 2004 yılında 5216 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Yasası” kabul edilmiştir. 2005 yılında “5393 sayılı Belediye Yasası” hazırlanmış ve 5302 sayılı “İl Özel İdaresi Yasası” kabul edilmiştir. Bu çalışmanın konusu olan ve 2012 yılında çıkarılan “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” kabul edilmiştir. Ardından 14 Mart 2013 tarih ve 6447 sayılı yasanın 1. maddesinde değişiklik yapılarak “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Yasa ve Yasa Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa” çıkarılarak Türkiye’nin yaklaşık yüzde 76’si büyükşehir belediyesi haline gelmiştir.

6360 sayılı yasa, büyükşehirleri pergel yönteminden çıkararak il mülki sınırlarının tümünü büyükşehir kapsamına almıştır. Daha önce yalnızca İstanbul ve Kocaeli için geçerli olan uygulama diğer büyükşehirler için de uygulanmış ve “bütünşehir” haline getirilmişlerdir. Bu modele göre geniş ölçekli ve kaliteli hizmetler üretmek amacıyla, büyükşehir belediyeleri “klasik belediye” formundan çıkarılarak yerel yönetim ilkesine göre yerel hizmet birimleri haline getirilmiştir. Modelin arkasında yatan temel gerekçe ise geçmişten kalma düzenlemelerin

yetersizliğinin aşılarak modern Türkiye'nin büyük ve yoğun nüfuslu kentlerine daha kaliteli ve sürdürülebilir hizmet vermesinin kurumsal olarak sağlanmasıdır. Büyükşehir ve yerel yönetim bakımından reform niteliği taşıyan yasa ile pek çok şey değişmiştir.

Bu çalışmada 6360 sayılı yasanın büyükşehir belediyeciliğinde yaptığı değişimler incelenmiştir. Bu kapsamda çalışmanın birinci bölümünde yerel yönetimler kavramı ve yerel yönetimlerin varlığını açıklayan temel yaklaşımlara yer verilmiştir. İkinci bölümde, Türkiye'de büyükşehir uygulamaları açıklanmaya çalışılmış ve bazı gelişmiş ülkelerin yerel yönetim biçimleri hakkında açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır. Bununla birlikte Türkiye'de büyükşehir kavramının ortaya çıkışı ve gelişimi ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu hakkında açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır. Çalışmanın nc bölümünde 6360 sayılı yasa, bu yasa ile getirilen değişiklikler ve yasanın etkileri hakkında açıklamalar yapılmaya çalışılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## YEREL YÖNETİM KAVRAMI VE YEREL YÖNETİMLERİN VARLIĞINI AÇIKLAYAN YAKLAŞIMLAR

### 1.1. Yerel Yönetim Kavramının Tanımlanması

Yerel yönetim kavramının tanımlanmasına geçmeden önce yerinden yönetim (adem-i merkeziyetçilik) ve merkezden yönetim kavramlarının kısaca açıklanmasında fayda görülmektedir.

Kamu hizmetlerinin verilmesinde ve bunların arzındaki süreçlerin tanzim edilmesinde özel kamu hukuku tüzel kişiliklerinin yetkilendirilmesine yerinden yönetim denilmektedir. Yerinden yönetimin gelişmesinde etkili olan pek çok faktör bulunmakla birlikte aynı zamanda çok boyutlu bir kavram olma özelliği göstermektedir. Örneğin yerinden yönetimin içerisinde yerel yönetimlerin özerkleştirilmesi, güçlendirilmesi ve yönetişimi gibi kavramlar bulunmaktadır. Ancak yerinden yönetim denildiğinde akla geldiği gibi kamu hizmetlerinin salt yerele devri söz konusu olmayıp belli düzenlemelerle sınırları çizilmiş merkeze bağlılık durumu söz konusudur. Yani yerinden yönetim kavramından söz edebilmek için belirli kriterlere göre bir merkeziyetin bulunması gerekmektedir.<sup>1</sup>

Yerinden yönetim kavramının yerine günümüz itibarıyla daha çok yerleşme kavramı kullanılmaktadır. Bu açıdan bakıldığında yerinden yönetim kavramı aslında devlet erkinin merkezi denetim ve otoritesini muhafaza ederek, kamu hukuku bağlamında tüzel kişilik sahibi olan, kendi işlerini ve hizmet arzlarının düzenleyebilme konusunda belli birtakım özerkliğe sahip olarak yetki ve görevlerin

---

<sup>1</sup> Ayşegül Mengi ve Nesrin Algan, **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, 2003, s.153-154.

kullanılmasıdır. Merkezi yönetim ise ağırlık noktası bakımından hizmetlerin verilmesinde denetim ve otorite bakımından yerele göre oldukça baskın olup bunlar merkezden sevk ve idare edilmekte, yerel yönetimler sınırlı bırakılmaktadır. Devletler kendi yönetim sistemleri, sosyal yapıları, kalkınma programları, toplumsal ihtiyaçları vb. gibi nedenlerle yerelleşme ve merkezileşme arasında uygulamalara gitmektedirler.<sup>2</sup> Bundan dolayı merkeziyetçilik ile yerinden yönetim arasındaki ilişki ve denge pek çok faktöre bağlı olmaktadır.

Öncelikle belirtmek gerekir ki yerinden yönetim ve mahalli idare (yerel yönetim) kavramları birbirine çok yakın olsa da tam olarak eş anlamda kullanılacak kavramlar değildirler. Çünkü yerel yönetimler yerinden yönetim anlayışının bir sonucudur. Örneğin eyalet, federe devlet, kanton vb. de yerinden yönetim anlayışının bir sonucudur ama bunlar “yerel/mahalli idare” değildirler. Ancak her yerel yönetim birimi, yerinden yönetim anlayışının bir sonucudur.<sup>3</sup>

Keleş (2012)'e göre yerel yönetimler, bir devletin ya da federal yapılarda görüldüğü şekliyle bölgesel bir yönetimin alt birimi şeklinde olan, görece küçük bir coğrafi alanda, kendisine verilmiş sınırları çizilmiş kamusal politikaların tespit edilmesi ve yerine getirilmesiyle yetkili ve görevli kılınmış kamusal bir kurumdur. Bu yapıyla yerel yönetimler, devletin bir bölgesinde faaliyet gösteren, karar organları halk tarafından seçilen, merkezi idareye karşı, bir dereceye kadar bağımsız karar alma ve yetkilere sahip, tüzel kişiliği, ayrı bütçesi, gelir ve mal varlığı olan yönetim birimleridir.<sup>4</sup>

Yerel yönetim denildiğinde, yerel bir topluluğun ve bireylerin gereksinmelerini kamusal mal ve hizmetler ile karşılayan, yerel halk tarafından seçilmiş, seçtiği organlar tarafından yönetilen kurumlar anlaşılmaktadır. Bu işlevler ise halkın siyasal katılımıyla gerçekleştirilir. Yerel yönetimlerin yeterliliği ya da başarısı; özgürlüğü, etkinliği, demokrasiyi ya da katılımı gerçekleştirme ölçütlerine göre değerlendirilir. Yerel yönetim kuruluşları, çerçevesi yasalarla belirlenmiş olarak

---

<sup>2</sup> Mengi ve Algan, a.g.e., s.153-154.

<sup>3</sup> Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler Teori- Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005, s.45-48.

<sup>4</sup> Ruşen Keleş. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2012,s.25-26.



yerinden yönetim ilkesine göre kurulur ve yönetilir. Coğrafi yerinden yönetim kuruluşları belli bir yer, alan içinde veya bölgede yaşamakta olan insanların/toplumun mahalli anlamda müşterek ve medeniyete dair gereksinimlerini karşılamakla görevlidirler.<sup>5</sup>

En basit anlamıyla yerel yönetim coğrafi olarak örgütlenmiş, örneğin bir köy, mahalle, kasaba, şehir veya bölge gibi belli bir yere mahsus yönetimdir. Yerel yönetimler hizmette halka yakınlığın bir sonucu olarak üniter devletlerde yerinden yönetim anlayışıyla örgütlense de varlığını merkezi otoriteye borçludur. Federal bir sistemde ise, eyalet veya federe yönetimine tabi olan bir yönetim türüdür ve tarihi oluşum süreci olarak var olagelmişliği onu daha kuvvetli kılar, (federal sistemlerde yerel yönetimler çok güçlüdür ve tarihi olarak bakıldığında üniter devletteki gibi varlığını merkeze borçlu değildir, tarihsel olarak var olagelmişliğiyle birlikte yönetim biriminin temelini oluşturur) Esasen bu yönetim düzeyi üniter sistemlerin yanı sıra hem federal hem de konfederal sistemlerde bulunması anlamında evrenseldir.<sup>6</sup>

Yerel yönetimin bizatihi her yerde mevcudiyeti onun hem idari olarak gerekli hem de halka yakın olması sebebiyle kolayca anlaşılır olması gerçeğini yansıtır. Bundan dolayıdır ki yerel yönetimler, dünyadaki tüm devletlerde yönetim erkinin vazgeçilmez ve önemli unsurunu oluşturmaktadırlar. Bir ülkedeki yerel yönetim kurumlarının etkinliği ve gücü aynı zamanda buldukları ülkelerdeki demokrasinin gelişmişlik düzeyi ile de yakından ilişkilidir. Bu nedenle demokrasi bakımından önemli olduğu kadar, yerel hizmetlerde etkinliğini ve verimliliğini sağlayabilmek için vazgeçilmez kurumlardır.<sup>7</sup>

Federal sistemlerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konularındaki bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel yönetimler bu haktan yararlanamazlar. Çünkü bunlar gerek üniter gerekse federal devlet sistemlerinde egemenlik hakkına sahip olan meclis, hükümet vb. gibi organlar tarafından kullanılmaktadır. Yerel

---

<sup>5</sup> Mustafa Ökmen ve Bekir Parlak. **Kurumdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Aktüel Yayınları, Bursa, 2008, s.18-20.

<sup>6</sup> Andrew Heywood. **Siyasi İdeolojiler**, 5. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2013, s. 235-238.

<sup>7</sup> Heywood, a.g.e., s. 240-241.

yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin belli bir alanda yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan ancak önemli yetkileri bulunan, birimlerdir<sup>8</sup> Örneğin, Amerika Birleşik Devletleri'nde "Municipality" adı verilen yerel yönetim birimi, bağlı oldukları eyaletten bir yetki belgesi (charter) olarak kurulmaktadır. Bu belgede, belediyelerin sınırları ve yetkileri ayrıntılı biçimde düzenlenmektedir<sup>9</sup>

Federal devletlerde yerel yönetimler, eyalet yönetimlerinin altında ve üniter ülkelerdeki karşılıkları olan yerel yönetimlere benzer özellikler gösterirler. Ancak bu benzerlik, tüm federal sistemlerde aynı değildir. Örneğin Almanya görece "merkeziyetçi" bir federal sisteme sahip iken; Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimler "homerule" denilen tarihsel otonomi ayrıcalıklarına sahip kılınmışlardır. Federal devletlerde, federal devlet yönetim alanı ve federe devlet yönetim alanı yanında yerel yönetimlerin yönetim alanının kabulüyle üçlü bir yönetim alanı oluşmuştur. Federal devletlerde yerel yönetimler federe devlete bağımlı şekilde faaliyetlerini sürdürürler. Egemenlik hakkı tanınmayan yerel yönetimler kendi coğrafi sınırları çerçevesinde halka hizmet sunan alt coğrafi birimlerdir.<sup>10</sup>

Mahalli idareler, yerel toplumların kendilerini en yakından ilgilendiren işleri hakkında karar aldıkları bir örgütlenme biçimidir. Bunların iyi işlemesi, amaçlarının istenilen doğrultuda gerçekleştirilebilmesi, sahip oldukları yetki ve imkânlarla bağlıdır. Vatandaşların ilgileri, yönetime katkı ve yardımları da bu alanda önemli bir etkidir<sup>11</sup>

Yerel yönetimler üniter devletlerde, merkezi yönetimden ayrı ve yürütme erkini demokratik olarak seçilmiş bağımsız karar organları eliyle kullanan kamu hukuku tüzel kişileridir. Yani yerel yönetim, yerinden yönetim birimi olarak, bölgesel veya ulusal düzeyden daha alt düzeyde (daha küçük ölçekte) demokratik olarak seçilmiş organlara sahip olan ve yönetim alanı içindeki halkın yerel

<sup>8</sup> Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2010, s.171.

<sup>9</sup> Ökmen ve Parlak, a.g.e., s.11

<sup>10</sup> Süreyya Sakınç, "Kırgızistan'da Demokratik yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar", **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, 2005, ss: 197-210, s.67.

<sup>11</sup> Ramazan Şengül, **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2013, s.8-9.

ihtiyaçlarını karşılamakla yükümlü olan bir yönetim türüdür. Federal devletlerde ise yerel yönetimler; yasama, yürütme ve yargı erkine sahip federe ve eyalet yerinden yönetimleri tarafından kontrol edilen ve onların bir parçası olan coğrafi birimler olarak anlaşılmaktadır.<sup>12</sup>

Yerinden yönetim ilkesinin bir uygulama şekli olan yerel yönetimler, kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak merkezi yönetim hiyerarşisi dışında ve ona karşı belirli ölçülerde bağımsız birimlerdir. Bu ilke uygulamada kendi içinde farklılıklar göstermektedir. Yerinden yönetim öncelikle siyasi ve idari adem-i merkeziyet olmak üzere iki kısımda incelenmektedir. Siyasal yerinden yönetim anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yarı özerk ya da özerk statüye dayanan yönetim biçimini ifade etmektedir. İdari yerinden yönetim ise yasama ve yürütme güçlerin merkezde toplanmasıyla beraber yürütmeye ilişkin kimi görevlerin merkezin hiyerarşisi dışındaki birimlere verilmesi ile ortaya çıkan yapıdır. Bu yapı da iki şekilde ortaya çıkmaktadır. Birincisi hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları diğeri ise coğrafi bakımdan yerinden yönetim yani yerel yönetimlerdir.<sup>13</sup>

Yerinden yönetim anlayışı ile tesis edilmiş bir sistem, 'özerk' olarak adlandırılmakla birlikte demokratik yönetimin bir parçası durumundadır. Özerklik ilkesi kavramı ile merkezden yönetimin getirdiği yavaşlık ve verimsizliğin giderilmesi ve bürokratik mekanizmanın getirdiği bir takım sorunları azaltmak amacıyla uygulanan bir yönetim biçimi olarak da ifade edilebilir. Muhtariyet terimi ile de karşılanabilecek bu ilke, özerk kurumların ülke yararları doğrultusunda kendi sorumlulukları altında hizmetlerini düzenleme ve uygulama haklarını ifade eder. Demokrasinin ise halkın katılımının sağlandığı bir yönetim biçimi olması nedeniyle özerklik demokratik yönetim biçiminin içinde yer alan bir kurumdur denilebilir. Nitekim yerel sosyal toplulukların kendi iradelerini yaşadıkları yerin yönetimine yansıtılması bu iradenin daha sonra genel yönetim içinde temsil edilmesi demokrasinin gereklerindedir. Bundan dolayı yerel yönetim aslında bir ülkedeki demokratik anlayışın oluşmasında başlangıç noktalarından biridir denilebilir.

---

<sup>12</sup> Sakınç, a.g.e., s. 2-3.

<sup>13</sup> Şengül, a.g.e., s.8-9.

Nitekim gelişmiş Batı demokrasilerinin önce yerel birimlerde ve kentlerde doğmaya başlaması bundan dolayıdır.<sup>14</sup>

Yerel yönetimler açısından, demokrasi, özerklik ve halkın katılımı birbiriyle iç içelik gösteren kavramlardır. Yerel düzeyde demokrasinin gerçekleşebilmesi yanında, yerel yönetimlerin kararlarına etkin biçimde katılması ve denetlemesi de zorunludur. Yerel demokrasinin gerçekleşebilmesi için yerel özerklik en önemli güvencedir. Bu sağlanmadıkça yerel yönetimlerin demokratikliğinden ve yerel demokrasiden söz edilemez. Yerel yönetimlerin özerkliğinin sağlanabilmesi için gücün, merkezden yerel düzeye doğru aktarılması gerekir. Bu ise, yerel nitelikteki hizmetlere ilişkin yürütme, karar verme, tercihte bulunma, öncelikleri saptama ve bunlar için kaynak bulma ve yürütülür nitelikte karar alma yetkisinin yerel meclislere verilmesi sonucunu doğuracaktır.<sup>15</sup>

Yerel yönetim meclislerine kendi yaptıkları hizmetler karşılığında kendi kaynaklarını bulma yetkisinin verilmesi ve böylece yerel halktan yerel vergilerin alınması, halkın verdiği paranın nereye gittiğini öğrenmek istemesine yol açacaktır. Bu, hem mali özerkliği sağlama açısından hem de katılımı sağlama açısından önemli bir gelişmedir.<sup>16</sup> Üniter yapılı bir devlet olarak sadece idari yerel yönetimi benimsemiş olmamıza rağmen, yerel yönetimlerin siyasi yerinden yönetimin egemen olduğu ülkelerde daha geniş yetkilere ve özerkliğe sahip olduğunu görmekteyiz. Siyasi yerinden yönetim uygulamasının bugün en güzel örneğini Amerika Birleşik Devletleri oluşturmaktadır. Federalizm olarak adlandırılan siyasi yerinden yönetimi şu şekilde tanımlayabiliriz: Sadece hükümete ait veya ortak bazı güç ve yetkilerin, en üstteki merkezi birim ve bölgesel veya coğrafik bölümler arasında bölüşülmesidir.

---

<sup>14</sup> Ökmen ve Parlak, a.g.e., 348-349

<sup>15</sup> Keleş, a.g.e., s. 27-30.

<sup>16</sup> Abdulkadir Topal. "Belediyelerin Özgelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma", **Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 4, 2004, ss. 119-133, s. 119-120.

Başka bir tanımda, federalizm; bölgesel ve eyalet hükümetleriyle ulusal hükümet tarafından paylaşılmış güçlerin bulunduğu idari bir sistemdir.<sup>17</sup>

Görüldüğü gibi güçler ayrımı eyalet yönetimleriyle ulusal hükümet arasında da görülmektedir. Hangi yetkilerin hangi yönetim seviyesine ait olduğu anayasada açıkça belirlenmiştir. Buna göre yapısal yetkiler, devri yetkiler ve ortak yetkiler olmak üzere üç tür yetki olduğu söylenebilir. Yapısal yetkiler, sadece ulusal hükümet tarafından kullanılabilen ve ulusal egemenliğin göstergesi sayılan yetkilere aittir. Bunlar; dış politikaya yön verme, savaş ilan etme gibi yetkilere aittir. Anayasada açıkça ulusal hükümete verilmeyen yetkiler eyalet yönetimlerine devredilmiş olduğu kabul edilir. Bu tür yetkiler devri yetkiler bölümünü oluşturur. Eyaletler arası ticaretin düzenlenmesi gibi. Ortak yetkiler ise, hem ulusal hükümet hem de federal yönetim tarafından kullanılabilen yetkilere aittir. Vergi yüklenmesi, borç para alınmasına karar verilmesi gibi.<sup>18</sup>

Federal yapıda, yerel idareler kendi sakinlerinin refahını ve kendi alanlarında sürdürülebilir gelişmelerini arttırmak için çalışacaklardır. Yerel idarelerin organları (meclis ve başkan) kendilerine yasalarla tanınmış olan özerklik nedeniyle verilen görevleri yerine getirirler. Genel olarak yönetim hukukunda da yer alan yerel yönetimler arasında birlik kurma esası, federalizm tarafından da benimsenmiştir. Belediyeler arasında ortak faaliyeti gerektiren konularda birlikler kurulabilir ve bu durumda oluşturulan ortak meclis, kanunda belirtilen şekillerde bir veya birden fazla yerel idareye verilen görevleri yerine getirebilir.<sup>19</sup>

Ulusal yönetim ile yerel idareler arasındaki ilişki de genel olarak ülkemiz yönetim hukukuna benzemektedir. İçişleri Bakanı, genellikle yerel idarelerin faaliyetlerini ve mali durumunu inceler. Bunu yaparken yerel yönetimlerin yasalarda kendilerine verilen yetki alanında kalıp kalmadıklarını da kontrol eder. Yerel yönetimler hakkında çıkarılacak kanunların hazırlanmasında, verilen raporlarda

---

<sup>17</sup> İrfan Türkoğlu. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009, s. 15-16

<sup>18</sup> Türkoğlu, a.g.e., s. 20-23

<sup>19</sup> Ahmet Kesik. “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 10, 2005, ss.75-103, s.76.

belediyelerin özerkliğinin de göz önünde bulundurulmasını sağlar. Yerel yönetimlerin yardım isteğinde bulunması halinde ise; bu idarelerin kanuna uygun davranması kendiliğinden dikkate alınır.

Hükümet seviyelerinin sayıları ise; nüfus içindeki etnik grupların, tarihi ve kültürel geleneklerin, topoğrafik yapının, ülkenin büyüklüğünün ve benzer belirgin farklılıkların olması nedeniyle oldukça çeşitlidir. Hatta bazı ülkelerde bu nedenler idari sistemin modelini belirlemeye yardımcı olabilir. Ülkemizde de yerel yönetim kuruluşları ülkemizin nüfusu, ekonomik ve sosyal yapısı ile idari yapısı göz önünde bulundurularak 6360 sayılı yasa öncesinde 1984 yılı itibariyle il özel idareleri, belediyeler ve köyler olarak düzenlenmiştir.<sup>20</sup>

Genel olarak yerel yönetimlerin türlerine bakıldığında ise yerinden yönetimin siyasi yerinden yönetim ve yönetsel yerinden yönetim olarak ikiye ayrıldığı, yönetsel yerinden yönetimin de yer yönünden ve hizmet yönünden olmak üzere yine ikiye ayrıldığı görülmektedir. Bunların dışında, yerel yönetim birimleri, birkaç bakımdan, birbirlerinden ayrılırlar. İlk olarak, yerel yönetimleri amaç ve işlevlerine göre ikiye ayırmak mümkündür. Birinciler genel amaçlı yerel yönetimler; ikinciler ise özel amaçlı yerel yönetimlerdir. Genel amaçlı birimler yerel bir topluluğun yerel nitelikteki tüm ihtiyaçlarını karşılamakla görevlendirilmişlerdir. Türk, Fransız, İspanyol, İngiliz belediyeleri gibi. Diğer yandan özel amaçlı birimler; eğitim, sağlık, posta hizmetleri gibi yalnız bir kamu hizmetinin yerinden görülmesiyle görevlendirilmiş kuruluşlardır. Amerika Birleşik Devletleri'ndeki Okul Kurulları bunlara örnek olarak gösterilebilir.<sup>21</sup>

Nitelikleri açısından da yerel yönetimler ikiye ayrılabilir. Birinci kümede, temsil ilkesine dayalı yerel yönetimler yer alır. Bunların karar organları seçimle oluşur. En tipik örnekleri belediyelerdir. Bu birimler, daha çok genel amaçlı birimlerdir, ikinci kümede temsili nitelikte olmayan yerel yönetimler yer almaktadır. Bu tip yerel yönetimlerin organları atamayla oluşur. Bunlar daha çok iç güvenlik ve

---

<sup>20</sup> Birol Ekici ve M. Cem Toker. "Avrupa'da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14, Sayı: 1, 2005, ss.5-28, s. 5.

<sup>21</sup> Ali İhsan Özeroğlu ve Hatice Köse, **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan ve Uygulama Örnekli Performans Esaslı Bütçe**, Bekad Yayınları, İstanbul, 2014, s. 29.

posta hizmetlerinin görülmesi için oluşturulmuş birimlerdir. Genellikle özel amaçlı yerel birimlerdir.<sup>22</sup>

Son olarak, yerel yönetim sistemi kimi ülkelerde tekdüze bir görünüm sunarken, kimi ülkelerde ayrımlı birimlerden oluşur. Tekdüze yerel yönetim sistemlerinde, birimlerden her biri aynı yasal statüye sahip bulunurlar. Orta ve Güney Amerika ülkelerinden birçoğu ile Türkiye’de tekdüze yerel yönetim sistemleri vardır. Buralarda, yasalar önünde yerel birimlerin hak, yetki, görev ve sorumlulukları arasında ayrımlar yoktur. Ayrımlı birimler, aralarında yetki, görev, gelir vb. yönlerden yasalarla konulmuş ayrımların bulunduğu birimlerdir. Kimileri az, kimileri geniş yetkilerle donatılmışlardır. Örneğin, kentsel birimlerin yetkileri kırsal birimlerin yetkilerinden daha geniştir. Bunun gibi, kentsel birimlere daha geniş olanaklar da tanınmıştır. Buarada, tekdüze yerel yönetim sistemlerinde, yerel birimlerin yasalar karşısında görevler, yetkiler ve gelirler açısından eşit durumda bulunmalarının gerçekte başka açılardan eşit oldukları anlamına gelmediğini belirtmek gerekir. Bu sistemlerde, birimler arasındaki fiili eşitsizlikler çeşitli yöntemlerle giderilmeye çalışılmaktadır.<sup>23</sup>

## **1.2. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkilerini Belirleyen Kavramlar**

Merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkilerini belirleyen bir takım temel kavramlar aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

### **1.2.1. İdari Vesayet Kavramı**

Özerklik ve idari denetimin kapsamı ve uygulama şekli açısından yerel yönetim sistemlerini birbirine zıt iki teori üzerine inşa etmek mümkündür. Bunlardan ilki yerel otoriteyi, merkezi yönetimin emirlerine ve politikasına göre yerel işleri gören bir merkezi yönetim görevlisi veya başka bir deyimle merkezi yönetim organı kabul eden görüştür. Bu merkezileştirilmiş idari denetim sistemi, Fransa’da uygulanmış ve şimdi de belirli bir ölçüde uygulanan sistemdir.<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Özeroğlu ve Köse, a.g.e., s. 29.

<sup>23</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.24-25.

<sup>24</sup> Önen ve Eken, a.g.e., s. 218-221

Bunun tersi ise, yerel hizmetlerin yönetiminin, merkezi yönetimin en az müdahalesiyle yapılması özerk yerel otoritelere bırakılmasıdır. Bu görüş, yerel yönetimler konusunda geleneksel İngiliz görüşüdür. Bu iki sistemin karşılaştırılmasında merkeziyetçilikten yerinden yönetime doğru bir gidiş kendini gösterir. İşte bu sistemlerden birinin seçimi, idari denetimin kapsamına etki eder. Merkeziyetçiliğe yaklaşan bir yerel yönetim sisteminde idari denetim daha geniş ve kapsamlı olacaktır. Buna karşılık, merkeziyetçilikten bağımsız bir yerinden yönetim anlayışının ve özerk yerel yönetimlerin benimsendiği bir sistemde ise normal olarak idari denetim daha dar kapsamlı bir nitelik arz edecektir.<sup>25</sup>

Bu sistemlerden hangisi olursa olsun, bir yerel yönetim için özerklik, önemli bir özellik olduğuna göre, bu iki kurumun arasındaki ilişkinin niteliği nedir? Özerklik sınırsız ve mutlak değildir, özerkliğin birtakım sınırları vardır. İşte idari vesayet, yerel özerkliğin sınırlarındandır. O halde idari denetimsiz bir özerklik düşünülmemelidir. Yerel özerklikle idari vesayet arasında matematiksel bir orantı söz konusudur. Bu iki kavram birbiriyle ters orantılıdır. Bu orantı, “vesayet denetimi arttıkça özerklik alanı daralır, denetim azaldıkça özerkliğin alanı genişler” şeklindedir. İdari vesayet, yönetim sanatının, ayrılmaz, vazgeçilmez bir unsur olarak uzun yıllardan beri var olagelmiş bir kurumdur. İdari vesayetle yönetim sanatı birbiriyle organik bağlarla bağlı kavramlardır. İdari vesayet, hukuki ve yasal bir müessesedir.<sup>26</sup>

Yerel yönetimler, esas itibariyle kısmi özerkliğe sahip olan kuruluşlardır. Bunların özerkliği mutlak ve sınırsız olmadığı için, kendi dışındaki bazı organlar tarafından denetlenmek zorundadır. Yerel yönetimleri, yasama organı (Parlamento), yargı organı ve yürütme organı (Siyasi İktidar) denetlemektedir. Bu denetim şekillerinden; merkezi yönetimin (siyasi iktidarın) yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisine idari vesayet denilmektedir. Ancak idari vesayet denetimi üstlerin

---

<sup>25</sup> Önen ve Eken, a.g.e., s. 218-221

<sup>26</sup> Bekir Parlak. “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **TESAM Akademi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2014, ss. 7-40, s. 30-31.



astları denetlemesi olan hiyerarşik denetim ile aynı değildir. Aşağıda Tablo 1’de hiyerarşik denetim ve idari vesayet karşılaştırılması gösterilmiştir.<sup>27</sup>

**Tablo 1.1: Hiyerarşik Denetim ve İdari Vesayet Karşılaştırılması**

	<b>Hiyerarşik Denetim</b>	<b>İdari Vesayet</b>
<b>Çerçeve</b>	Tek Tüzel Kişilik İçindeki İlişkiler (Üst-Ast İlişkisi)	İki Tüzel Kişilik Arasındaki İlişkiler (Merkezi Yönetim- Yerel Yönetim)
<b>Kaynak</b>	Kamu Hukuku	Koşula Bağlı Yetkiler Yasasız Vesayet Yok Yasa Üzerinde Vesayet Yok
<b>Alan</b>	Yasalara Uygunluk ve Yerindelik Denetimi	Yasalara Uygunluk
<b>Anlaşmazlık</b>	Üstün icraatının iptalini istemekte (kendisini ilgilendirmiyorsa) astın bir çıkarı yoktur.	Yerinden yönetim makamının vesayet yetkilerinin iptalini talep etmekle her zaman çıkarı vardır.

Kaynak: Nuri Tortop, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:18, S:4, Aralık, 1985, s. 3.

İdare hukukundaki idari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin birbirine karıştırılmaması gerekir. İdari vesayetle, medeni hukuktaki vesayetin amacı, yöntemi ve süreci ayırır. Medeni hukuktaki vesayet; vesayet altına alınan şahsın menfaatini sağlamaya yönelik olduğu halde, idari vesayetin amacı, daha geniş yetkili kamu tüzel kişilerinin ya da onların yetkili organlarını zamanında uyarmak, işlerin daha düzgün ve etkin biçimde yapılmasını sağlamaktır. Vesayet kelimesi ehliyetsizlik, korumaya muhtaç fikrini uyandırır. Oysa yerinden yönetim kuruluşlarında böyle bir durum söz konusu değildir. Çünkü onlar yürütmeye ilgili kararlar alabilirler ve uygulayabilirler.<sup>28</sup>

Merkezi yönetimde bütünlüğü sağlamak, kamu hizmetlerinde belirli standartları geliştirmek ve ülkenin genel yararını korumak gibi genel gerekçelerle, yerel yönetimler üzerinde niteliği ülkeden ülkeye değişen bir denetim hakkı kullanılmaktadır. Fransa ve Türkiye gibi merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen ülkelerde bu denetimin ağırlaşmış biçimi, idari vesayet olarak tanımlanmaktadır.

<sup>27</sup> Nuri Tortop, “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, C:18, S:4, Aralık, 1985, s. 3

<sup>28</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.181-182.

İdari vesayet denetimi, devletin birliğini ve genel yararının sağlanmasını öngördüğü kadar, yerinden yönetim kuruluşlarının korunmasını da öngörür. İdari vesayet diğer taraftan merkezle yerinden yönetim kuruluşları arasında bir bağ kurar. Bu bağ merkezi yönetim kuruluşlarında hiyerarşik denetimle sağlanırken, yerinden yönetim kuruluşlarında idari vesayet denilen hukuki bir araçla sağlanır.<sup>29</sup>

İdari vesayet; devletin yerinden yönetim kuruluşlarının yürütme kararlarını ve yönetimle ilgili eylemlerini denetlemek ve bozabilmek yetkisi olarak da tanımlanabilir. İdari vesayeti bu bilgiler altında şu şekilde tanımlamak mümkündür; merkezi yönetimin, yerinden yönetim kurumları üzerindeki eylem ve işlemlerini yasayla öngörülen sınırlar içerisinde denetlemek ve kararlarını bozabilmek yetkisidir. İdari vesayet, birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği yani devletle ikinci derecedeki kamu tüzel kişilikleri yani yerel yönetimler arasındaki bir ilişki düzenidir. Bu ilişkiyi yasalar tayin ve tespit eder. Birinci derecedeki kamu tüzel kişiliği ikinci derecedeki kamu tüzel kişiliklerine görev verir, kaynak tahsis ederse, görevlerin nasıl yapıldıklarına, kaynakların nasıl kullanıldıklarına bakmak isteyecektir.<sup>30</sup>

İdari vesayet, yönetimin bütünlüğünü sağlamak amacıyla merkezi yerinden yönetim kuruluşlarının bazı işlem ve eylemlerini denetleyebilmek konusunda sahip oldukları yetkidir. Bu arada idari vesayetin mali bir kısım işlemleri de kapsadığını, dolayısıyla bu deyimın idari ve mali vesayet şeklinde anlaşılmasının daha uygun olacağını belirtmek gerekir. İdari vesayetin özelliklerini şu şekilde sıralamak mümkündür,<sup>31</sup>

- İdari vesayet, idari bir denetimdir. Bu nedenle ancak idari makamlar tarafından uygulanabilir.
- İdari vesayet, devletin genel yararını, devletin birliğini, kamu hizmetlerinde uyumu sağlamak ve korumak amacıyla konulmuştur.
- İdari vesayet, aynı zamanda bir denetim aracı olup doğruları sürdürme ve yanlış yapılan bir işi düzeltme anlamına gelir.

---

<sup>29</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.181-182.

<sup>30</sup> Harun Selçuk, **Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2014, s.79

<sup>31</sup> Selçuk, a.g.e., s.80-81.

- İdari vesayet, merkez yönetimin, yerinden yönetim kuruluşlarına, yetkili makamlarla yaptığı bir denetimdir.
- İdari vesayet, yerinden yönetim kuruluşlarının işlemleri, eylemleri, organları ve personeli üzerinde uygulanır.
- İdari vesayet, eylemlere dayalı yönetim sanatında daha iyiyi aramanın, bulmanın yollarından biridir.
- İdari vesayet, kaynakların etkin kullanılmasını sağladığı kadar, yönetimin daha etkin bir yönetime kavuşmasını da mümkün kılar.
- İdari vesayet, yönetimin işlemlerinin yasalara uygun biçimde yapılmasını sağlayan bir ilişkiler manzumesidir.
- İdari vesayet, merkezi yönetimce izlenen politikalarla yerel yönetimler arasında uyum sağlar.
- İdari vesayet suistimsiz, sağlıklı bir yönetim sistemi kurmaya destek olur.
- İdari vesayet, hizmet standartlarını eşitlemeye yarayan bir yöntemdir.

İdari vesayet denetimiyle bir işlemin hukuka uygunluğu işlemin elverişliliği uygunluğu denetlenir. Elverişlilik veya ihtiyaca uygunluk denetiminde milli plan ve politikalara uygunluk denetimiyle verimlilik standartlara uygunluk denetimi yapılmaktadır. İdari vesayeti, merkezi yönetim, ona bağlı organlar, onun yetki devrettiği kişiler uygulayacaklardır. Merkez teşkilatının yürütme organını oluşturan Başbakan ve Bakanlar Kurulunun yerel yönetimleri denetleme yetkisi vardır. Ancak bu yetki genelde yerel yönetimlerle ilgili bakanlıkların denetimi şeklinde yapılmaktadır. Ayrıca merkezi hükümetçe tayin edilmiş vali ve kaymakamlar vesayeti uygulayan başlıca kişi ve kurumlardır. T.B.M.M. adına mali denetimi yapan Sayıştay da idari vesayeti uygulayan bir yargı organı sayılabilir. Diğer yandan Danıştay, İçişleri Bakanından sonra yerel otoriteler üzerinde idari denetime yetkili olan en önemli organdır. Danıştay'ın görevleri arasında yerel otoritelerin işlemlerinin hukukiliğini tespit etmek de vardır.<sup>32</sup>

---

<sup>32</sup> Eryılmaz, a.g.e. s.181-182.

Sonuç olarak yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin vesayet denetiminin yerel yönetimlerin özerkliğini zedelemeyecek, yerel teşebbüs gücünü ve potansiyelini kısıtlamayacak bir nitelik taşıması temel ilke olmalıdır. Yerel yönetimlerin denetimlerinin öğretici ve yapıcı bir niteliğe kavuşturulması, hizmete dönük tutulması, daha rasyonel hale getirilmesi, sonuçların izlenmesi ve değerlendirilmesi mutlaka sağlanmalıdır.

### 1.2.2. Özerklik Kavramı

Yerel yönetimlerin güçlü bir kamu yönetimi kuruluşu olmaları için her şeyin başında, yönetsel açıdan özerk kuruluşlar olmaları gerekmektedir. Ancak hemen belirtmek gerekir ki hiçbir yerel yönetim kuruluşu tamamıyla mutlak ve sınırsız ölçülerde özerk değildir. Yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmeleri ve karar organlarıyla kendi işlerini görmeleri ve tüzel kişiliğe sahip olmaları bu kuruluşlara özerk olmakla birlikte demokratiklik niteliğini kazandırmaktadır.<sup>33</sup>

Bağımsızlık, özerklikten farklı bir kavramdır. Muhtariyet (otonomi) sözcüğüne karşılık olarak kullanılan özerklik terimi, belli bir toplumda demokratik olarak hükümet etmeninin gerçekleşmesinde ve insan hakları ile özgürlüklerinin korunmasında temel bir unsur sayılmaktadır. Bununla birlikte birtakım kamusal nitelikli hizmetlerin özerk kurumlar eliyle yürütülmesinde ülkenin çıkarları bakımından yararlı görülmektedir. Özerklik, etkinliği artırmak ve bürokratik yavaşlığı gidermek için merkezi otorite/idarenin bir kısım yetkilerinin yasayla belirlenmiş yerel işlerin kendi imkânlarıyla ve bir devlet yönetim organının hiyerarşik otoritesine tabii olmaksızın diledikleri şekilde yürütülmeleri demektir.<sup>34</sup>

Yerel özerkliğin iki önemli ayağı veya yanı vardır. Bunların ilki, yerel yönetimlerin merkezi yönetimle olan ilişkilerini ilgilendirir. Yerel yönetimlerin bu ilişkilerinde, merkezi yönetimden tamamen bağımsız olmaları beklenemez. Burada asıl olan yerel birimlerin kendi işlerini, merkezi yönetimin müdahalesi olmadan kendi imkânlarıyla görebilmeleridir. İkincisi ise yerel yönetimlerin bölge halkıyla olan ilişkilerini ilgilendirir. Bu, seçimle işbaşına gelen yerel yönetim organlarının

<sup>33</sup> Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 263

<sup>34</sup> Ulusoy ve Akdemir, a.g.e., s. 263

halkı gereği gibi temsil edebilmelerini, temsil yönteminin, bu nitelikteki kişilerin seçilmesine elverişli olmasını anlatır. Gerçek bir özerkliğin söz konusu olması ve yerel yönetimlerin özerkliğinden bahsedebilmek için şunların oluşması gerekmektedir;<sup>35</sup>

- Özerk bir kuruluşun kesin kararlar alması gereklidir.
- Yerel yönetim organları, merkezi yönetim organları karşısında bağımsız olmalıdır.
- Yerel yönetimler, parasal imkânlarla sahip olmalıdır.

Ülkemizdeki yerel yönetimlerde özerklik anlayışına gelince; Türk yerel yönetimleri yönetsel açıdan özerk kuruluşlar değildir. Çünkü Türk yerel yönetimlerinin işlemleri, kararları, organları, görevleri ve mali kaynakları üzerinde merkezi yönetimin vesayet yetkisi vardır. Bu yetkiler, onaylama, önceden izin alma şartı koyma, yerel yönetimin yerine geçerek karar verme yollarıyla uygulanmaktadır. Türk yerel yönetimlerinin yönetsel özerkliğe sahip olmamasını ortaya çıkaran temel neden, Osmanlı İmparatorluğu'ndan miras kalan, Cumhuriyet döneminde de varlığını sürdürmüş olan merkeziyetçi/bürokratik yönetim geleneğidir.<sup>36</sup>

### **1.3. Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri**

Merkezi yönetimlerle yerel yönetimler arasında işbirliği yapma zorunluluğu vardır. Çünkü toplum yaşantısındaki köklü değişiklikler, teknolojik ve ekonomik gelişme, diğer itici ve çekici nedenler yerel hizmetlere olan talebi artırmıştır. Yerel yönetimler kendi sınırlı imkanlarıyla bu hizmetlerin üstesinden gelebilecek durumda değildirler. Bu nedenle merkezi yönetimle yerel yönetimler, zorunlu olarak işbirliğine gitmek zorundadırlar. Bu amaçla merkezi yönetim; yerel yönetimlere koşullu bağışlar yoluyla fonlar transfer etmekte ve ayrıca kendi taşra örgütünün teknik ve işgücü imkanlarından gerektiğinde yerel yönetimlerin de yararlanmalarına imkan vermektedir. Örneğin, merkezi yönetim, yerel yönetimlerin hizmetleri için

---

<sup>35</sup> Nuri Tortop. **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.18-19.

<sup>36</sup> Tortop (1994), a.g.e., s.18-19.

gerekli olan altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesini giderek ya kendi görevleri arasında saymakta ya da işbirliği anlayışı içinde gerçekleştirmektedir.<sup>37</sup>

Planlı kalkınmaya geçilmesiyle, makro düzeydeki planlarla, mikro düzeydeki planların uyumlaştırılması, kamu tüzel kişilerinin (merkezi ve yerel yönetimler) koordineli bir şekilde çalışmalarına ilişkin esaslar emredici bir biçimde yasal hale gelmekte, bu durumda işbirliği kaçınılmaz olmaktadır. Merkezi yönetimle yerel yönetimler yürütülen hizmetlere göre bir bütünün parçaları şeklinde örgütlenmelidir. Ayrıca günümüzde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin açık bir şekilde, bir mücadele konusu olarak değil, birbirini tamamlayan bir unsur olarak görülmesi gerekir. Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında yönetsel, siyasal ve mali bakımdan ilişkiler söz konusudur.<sup>38</sup>

### **1.3.1. Yönetsel İlişkiler**

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki yönetsel ilişkiler geniş ölçüde siyasi bir nitelik taşır. Çok partili sistem yapısına bağlı olarak gelişen yönetsel ilişkiler, siyasi yaşam yönünden önemli sonuçların ortaya çıkmasına neden olur. Ülkemizde de yönetsel denetim ve gözetim, yerel yönetimleri merkezi yönetime bağımlı tutmak amacıyla kullanılmış ve siyasi bir içerik kazanmıştır. Tüm ülkelerde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin üzerindedir. Ancak aralarında bir ast-üst ilişkisi yoktur. Yine bütün ülkelerde merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerinde belirli bir denetim yetkisi bulunmaktadır.

Gerçekten sınırsız bir özerklik, devlet içinde kamu hizmetlerin görülmesinde birlik ve uyumu bozabilir. Bu birlik ve uyumun bozulmaması için, genel ekonomik ve toplumsal kalkınma amaçlarıyla, yerel çıkar ve ihtiyaçlar arasındaki uyumsuzlukları önlemek, yerel yönetimlere tanınmış yetkilerin ulusal çıkarları bozmasını engellemek, yerel yetkilerin sınırlarının aşılmasını sağlamak, yasal görevlerin yerine getirilmemesini önlemek gibi amaçlarla, merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde bir gözetim ve denetim uygular. Ülkemizde merkezi yönetim, yerel yönetimlerin kararları, eylem ve işlemleriyle, organları ve görevleri üzerinde

---

<sup>37</sup> Keleş, a.g.e., s.308-310.

<sup>38</sup> Yıldırım, a.g.e, s.20-22.

idari vesayet yetkisine sahiptir. Bu yetki çeşitli kişi, organ, makam ve kuruluşlar tarafından kullanılmaktadır. İdari vesayet denetimi, kaynak temin etme şeklinde olacağı gibi belirli konularda izin verme, yerel yönetimlerin kararlarını onama, standart koyma, yol gösterme şeklinde de yapılabilmektedir. Yasaların verdiği sınırlar çerçevesinde yapılan bu müdahaleler dışında görev ve yetkileri; özel yasalarında ayrıntılı olarak belirtilmiş olan yerel yönetimler, yetkilerini demokratik seçimle başa gelmiş organları aracılığıyla kullanırken yönetsel açıdan tamamen bağımsız olarak hareket etmektedirler.<sup>39</sup>

### 1.3.2. Siyasal İlişkiler

Yerel yönetimleri düzenleyen, onların görevlerini tayin eden ve gelir kaynaklarını veren yasalar, sonuç itibarıyla siyasal nitelikte kararlardır. Siyasi iktidarların tercihleri, benimsedikleri ekonomik politikalar ve yerel yönetimlere bakış açıları, bu yönetimleri yakından ilgilendirir. Genelde yerel yönetimler, özelde belediyeler siyasal kurumlardır. Siyasi iktidarı ele geçirmek isteyen siyasî partiler her konuda olduğu gibi kentleşme, yerleşme, kent yönetimi ve belediyeçilik konularında da belirli görüşlere sahip olmak zorundadırlar. Bu konularla ilgili her siyasal partinin bir görüşü vardır. Siyasi partiler, kentleşme, yerleşme ve belediyeçilik görüşlerine açıklık kazandırarak, bunları seçmenlerinin beğenisine sunmak zorundadırlar. Ancak siyasal partilerin politikayla partizanlığı birbirine karıştırmamaları gerekir. Örnek vermek gerekirse bir siyasal partinin gecekondulara öncelik vermesi politika olarak değerlendirilebilirken, belirli bir siyasal partiye oy vermiş gecekondulara hizmet götürülüp, ötekinin ihmal edilmesi partizanlık olarak adlandırılabilir.

Yerel yönetimlere aktarılan fonlarda, siyasal tercihlerin etkili olduğu bilinmektedir. Ayrıca yeni oluşturulan belediyeler daha çok kaynaklara ihtiyaç duydukları için siyasal iktidara daha fazla bağımlı hale gelmektedir.<sup>40</sup>

---

<sup>39</sup> Yıldırım, a.g.e, s.20-22.

<sup>40</sup> Yıldırım, a.g.e, s.20-22.

#### 1.4. Merkezi-Yerel Yönetimler İlişkilerine Etki Eden Faktörler

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında kurulan ilişkiler, yetki ve görev bölüşümü, sosyo-ekonomik etmenler, anayasal ilkeler, geleneksel yönetim anlayışı ve demokratik değerlerin yerleşme düzeyi gibi bir dizi faktörden etkilenmektedir. Yerel yönetimler, kendilerine verilen yetkilere göre ayrı bir yürütme kuruluşu statüsünde olduğundan kendi kendine yetebilen bazı fonksiyonlara sahiptirler. Ancak merkezi yönetimler karşısında kısmen bağımsız olmalarına rağmen merkezi idarenin siyasi ve ekonomik etkilerine açıktırlar. Yerel yönetimlerin merkezi yönetime karşı siyasi ve ekonomik bağımlılıklarından dolayı merkezi yönetimin temsilcisi veya bir ortağı gibi kabul edilebilmektedir.<sup>41</sup>

Temsilci veya temsilcilik modelinde yerel yönetimlerin, merkezi yönetim tarafından alınan kararları etkin bir şekilde yürütülmesini sağlaması esastır. Yerel yönetimlerin hizmetler ve kararlar konusunda çok az takdir yetkisi bulunmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerin yerel yönetimleri bu modele uymaktadır. Bu tip ülkelerde aşırı bir merkezîyetçilik vardır. Söz konusu ülkelerde siyasi iktidar mücadelesinin odak noktasını merkezi yönetim oluşturur ve yerel yönetimler ikinci derecede önemlidir. Bu özelliklere göre, ülkemizde de yerel yönetim sisteminin temsilcilik modeline daha yakın olduğu söylenebilir.<sup>42</sup>

Ortaklık modelinde yerel hizmetlerle ilgili politikalar, genel hatlarıyla ulusal düzeyde merkezi yönetim tarafından belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin de bu politikaları yorumlamak ve kaynakları kendilerine en uygun sonuçlar verecek alanlara aktarmakta önemli ölçüde takdir yetkisi vardır. Başka bir deyişle, yerel yönetimler birçok kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi yönetimle işbirliği yapmaktadır.<sup>43</sup>

---

<sup>41</sup> Cihan Yüksel, “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 71, No. 3, 2016, ss. 732-756, s.732-735.

<sup>42</sup> Yüksel, a.g.e., s. 72-735.

<sup>43</sup> Sezer, Özcan ve Tarık Vural “Kamu Hizmetlerinin Sunumunda Devletin Değişen Rolü ve Merkezi Yönetim ile Yerel Yönetimler Arasında Yetki ve Görev Paylaşımı”, **Maliye Dergisi**, Sayı: 159, 2010, ss. 203-219, s.207-208.



Bunun yanında teoride yerel yönetimlerin daha geniş idari ve mali özerkliğe kavuşturulmaları savunulmakla birlikte genellikle her ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde idari, siyasi ve mali yönden etkilidir. Ayrıca merkezi yönetim yerel yönetimler üzerinde bütçe tahsisi, denetim ve siyasi argümanlarda baskı kurmaya veya kendi politikalarını dayatmakta veya kendi siyasi eğilimlerini ileri sürmektedir. Siyasi alanındaki kazanma hırsı ve güç mücadelesi gibi faktörler nedeniyle merkezi yönetimin bu tür eğilimlere başvurduğu ileri sürülmektedir.<sup>44</sup> Bunu engellemenin yolu; merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin sağlıklı hale getirmek ve yönetimler arasındaki görev-yetki bölüşümünün objektif esaslara göre belirlenmesinden geçmektedir. Merkezi yönetimle, yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümünde dikkate alınabilecek kriterleri ekonomik verimlilik, mali adalet, siyasi sorumluluk ve idari etkinlik olmak üzere dört grupta ele almak mümkün olup bunlar şu şekildedir;<sup>45</sup>

- Ekonomik verimlilik kriteri; kamu hizmetlerinin hangi yönetim birimi tarafından en düşük maliyetle üretilip halka sunulabilecekse, o yönetim birimine verilmesini ifade eder.
- Mali adalet kriteri; bölge halkının ödedikleri vergilerle kendilerine sunulan kamusal mal ve hizmetler arasında bir dengenin veya paralelliğin olmasını ifade eder.
- Siyasi sorumluluk kriteri; hizmet yürüten yerel yönetim kurumlarının, hizmet talep eden halka karşı sorumluluk taşıması ve hizmeti halkın denetimine hazırlaması şeklinde özetlenebilir.
- İdari etkinlik kriteri ise; bir hizmeti en etkin olarak hangi yönetim birimi yerine getirebilecekse, onun tarafından yürütülmesi esas alınan kriterdir.

Ülkemizde kamu hizmetlerinin merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında bölüşümü konusunda yasal olarak bir tek kriter benimsenmiştir. O da Anayasa'nın yerel yönetimler için belirlediği "Belde halkının yerel ortak ihtiyaçlarına ilişkin

---

<sup>44</sup> Yüksel, a.g.e., s. 72-735.

<sup>45</sup> Uğur Yıldırım, **Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları**, Yayınlanmamış Dalı Doktora Tezi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006, s.16-18

hizmetlerdir. Buna göre bir belde içinde yayılan yararlarla, yarı kamusal ve bölgesel bir nitelik gösteren bir hizmet söz konusu ise, bu yerel ortak ihtiyaç olarak kabul edilecek ve o beldenin yerel yönetim birimi tarafından yürütülmesi gerekecektir". Yerel yönetimlerin görevleri yasalarla düzenlenmiştir. Yerel yönetimler yasaların açıkça yapılmasına izin verdiği hizmetleri ve işleri yapabilirler. Yasaların saymadığı veya yasakladığı konularda hizmetle yükümlü değildirler.<sup>46</sup>

## **1.5. Yönetimlerarası İlişkilerin Düzenlenmesinin Nedenleri**

Yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesini zorunlu hale getiren birtakım nedenler aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

### **1.5.1. Kamu Düzenini Koruma**

Kamu düzeninin korunması ve yönetimlerarası çekişmelerin yani özellikle büyükşehir ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki çekişme veya ihtilafların önlenmesinde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasında önemli çatışma noktalarından birisi de görev-yetki çatışmasıdır. Hizmetlerin bölüşümü, yetkilerin de bölüşümünü gerektirmektedir. Oysa merkezi yönetim görevleri devredip yetkileri elinde tutma eğilimindedir. Bu, bir ülkede merkezi yönetimin güçlü, yerel yönetimlerin zayıf kalmasına yol açar; bu da demokrasinin bütün kurum ve kurallarıyla yerleşmesini ve yaygınlaşmasını önler, kamu düzeninin bozulmasına neden olur.<sup>47</sup>

Kamu düzeninin korunması merkezi yönetim-yerel yönetim arasında çekişmelerin önlenmesi için, görev ve sorumluluğunun açıkça belirtilmesi gereklidir. Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde, yönetimler arasında görev ve yetkilerin bölüşürülmesi ilk anda sadece mali sonuçlar doğuran hukuki ve teknik bir konu gibi görülebilir. Oysa uygulamada yetki devredilmesinde sorunlarla karşılaşılır. Hiçbir kişi veya kurum önceleri kendisinde bulunan bir yetkinin başkasına devredilmesini istemez. Her ülkede görülen merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki çekişmelerin temelinde yetkilerin tek elde toplanması, devredilememesi vardır. Çünkü yetki, siyasi iktidar için özellikle seçim dönemlerinde oyların

---

<sup>46</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

<sup>47</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

maksimize edilebilmesinde etkili olan, potansiyel bir güçtür. Yetki; beşeri bir tutku olan iktidar olup hükmetmenin de bir ön şartıdır. Bu durumda oy endişesi olmasa dahi iktidar tutkusu bazılarınca, yetkilerin kendinde toplanmasını istemenin yeterli nedeni olabilir. Uygulamada siyasi iktidar, geleneksel olarak yerel yönetimlere ait konuları pratik nedenlerle kendi elinde tutmak eğilimindedir.<sup>48</sup>

Bu arada hizmet ve ona bağlı olarak yetkilerin bölüştürülmesinde denge unsurunun çok önemli bir faktör olduğunda belirtilmesi gerekir. Merkezi yönetim çok güçlü ve yerel yönetimler zayıf olursa demokrasi inancı zayıflar, tersi bir durumda ise kamu düzeni bozulur ve yönetimde anarşiye neden olabilir. Uygulama özgürlüğe, yani adem-i merkeziyet anlayışına öncelik verme yönündedir. Denge ise teknolojideki gelişmelerin etkisiyle, çok önemli boyutlar kazanan bir kısım hizmetlerin giderek merkeze bağlanması yoluyla sağlanabilir.<sup>49</sup>

### **1.5.2. Kaynak İsrافی, Sapma ve Göçlerin Önlenmesi**

Kaynak israfı, kaynak sapması ve göçlerin önlenmesi sürecinde yönetimlerarası ilişkilerin belirsiz olması yetki ve görevlerde ikiliğe, bu da kaynak israfına yol açar. Hangi görevlerin kimler tarafından yapılacağı önceden belirlenmezse, kaynak israfına neden olabilir. Aynı kamu hizmetinin hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesinin yanında, yetkinin açıkça belirlenmemesi durumunda görevi, yönetim yapısının özelliği dolayısıyla daha fazla kaynak kullanma durumunda olan merkezi yönetim üstlenebilir. Bu da kaynak israfına yol açmanın değişik bir şeklidir.<sup>50</sup>

Merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin düzenlenmesini gerektiren nedenlerden biri de, kaynak sapsmaları ve göçlerin önlenmesine ilişkindir. Bazı hizmetlerin (yarı kamusal hizmetlerden eğitim ve sağlık gibi) yerine getirilmesinin gerektiği yerde değil, başka bir yerde, başka bir yönetim kademesince yerine getirilmesi, hizmetten yararlananlarla finanse edenleri farklılaştırırken, hizmetten yararlanmak amacıyla o yöreye göçü teşvik eder. Diğer yandan çeşitli

---

<sup>48</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

<sup>49</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

<sup>50</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.185.

bölgelerde sunulan kamusal hizmetler arasındaki kalite farklılıkları, göçlere neden olabilir. Kaynak yönünden daha avantajlı durumda bulunan bölgeler, daha fazla harcama yapabilmek imkânına sahip olduklarından, kendi bölgelerinin sakinlerine daha kaliteli hizmeti sunabilmektedir. Bu durumda göç, sosyal açıdan doğal ve kaçınılmaz bir olgu haline gelmektedir. Bu yönetimlerarası ilişkilerin yeniden düzenlenmesine neden olabilmektedir.<sup>51</sup>

### **1.5.3. Aynı Kaynaktan Gelir Sağlama Zorunluluğu**

Kamu gelirlerinin esas kaynağı vergiler ve milli gelirdir. Merkezi yönetim de, yerel yönetimler de yerine getirilmekle yükümlü oldukları kamu hizmetlerini gerçekleştirebilmek için gerekli olan kaynağı, milli gelirden elde etmektedirler. Merkezi yönetimle yerel yönetimlerin aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğunda bulunmaları, kaynak bölüşümünün düzenlenmesini hem yönetimler hem de yükümlüleri yönünden zorunlu hale getirmektedir. İdari vesayet yoluyla merkezi yönetimin denetiminde bulunan yerel yönetimler, kendilerine yasayla yetki verilmedikçe doğrudan vergi alamazlar, kendilerine izin verilen sınırları aşarak kaynak oluşturamazlar. Sadece görevleriyle orantılı olarak milli gelirden pay alırlar.<sup>52</sup>

Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğunda olan merkezi yönetimle yerel yönetimlerin, milli gelirden ayrılan kamusal fondan ne kadar payı bölüşecekleri konusunda teknik, sosyal, ekonomik, siyasi vb. gibi kompleks faktörlerin etkisinde bulunmaları, bu sorunu çözümsüz hale getirmiştir. Bugüne kadar bu konuda söylenen tek şey bölüşüm adil olmalıdır, rasyonel olmalıdır” gibi yuvarlak sözlerdir. Her ülkede yaşanan merkezi yönetim, yerel yönetimler (belediyeler) sürtüşmesinin temelinde işte bu ekonomik sorun yatmaktadır. Aynı kaynaktan gelir sağlama zorunluluğu, bu yönetimler arasındaki ilişkilerin yeniden düzenlenmesini gerektirmektedir.<sup>53</sup>

---

<sup>51</sup> Eryılmaz, a.g.e., s.185.

<sup>52</sup> Ünlü, , a.g.e., s. 12-14.

<sup>53</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

#### **1.5.4. Bölgelerarası Eşitsizliklerin Varlığı ve Giderilmesi**

Bölgelerarası kültürel ve ekonomik eşitsizlikler büyüdüğü ölçüde yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesi güçleşmektedir. Örneğin, ülkelerin yüzölçümü büyüdüğü ölçüde, (doğal şartlar değiştikçe) bölgelerarası eşitsizlikler artmaktadır. Ülkemizin batısıyla güneydoğusu arasındaki ekonomik ve kültürel potansiyel açısından büyük farklar vardır. Bölgelerarası farklılığı sadece bağış ve yardım politikalarıyla ortadan kaldırmak güçtür. Bu güçlük başlangıçta ekonomik, sosyal, geleneksel ve teknik bir takım nedenlerden doğmakta, çözümünü aşamasında da siyasi faktörler devreye girerek durumu daha da güçleştirmektedir. Güçlü bir merkezi yönetim, izleyeceği kararlı bir ekonomi ve maliye politikasıyla, belirli bir sürede bölgelerarası eşitsizliği en az düzeye indirebilir.<sup>54</sup>

Ülkeler bir bütündür ve devletler ülkelerin tümünden sorumludur. Yönetimler arasında yetki, görev ve gelir kaynaklarının bölüşümündeki dengesizlikler bölgeler arasında eşit olmayan gelişmelere ve fırsat eşitsizliklerine yol açar. Coğrafi, tarihsel, siyasi vb. gibi faktörlerin neden olduğu bölgelerarası eşitsizliği gidermek için kaynakların bölüşürülmesinde hem yatay hem de dikey adaletin gerçekleştirilmesi gerektir.<sup>55</sup>

#### **1.5.5. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunması**

Merkezi yönetim yapısının güçlü olduğu ülkelerde, yerel yönetimlerin görevleri, yetkileri ve haklarına dair çerçeve net bir şekilde merkezi yönetimin keyfi tasarrufları ortaya çıkabilir ve bunun sonucunda da yerel yönetimler birtakım külfetler altında kalabilir veya bazı hak kayıpları yaşayabilir. Bu durumlara daha çok siyasi ve ekonomik faktörler neden olabilmektedir. Örneğin, siyasi iktidarlar yerel yönetimlerin başında farklı siyasal partilerin iktidar olması durumunda kendi yetkisinde olan birtakım kaynakları ve tahsisleri bloke edebilir, geciktirebilir veya azaltım yapabilir. Bunu önlemenin yolu, merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki ilişkileri iyi bir biçimde düzenlemek ve de şartlarını çok iyi belirtmek

---

<sup>54</sup> Ünlü, , a.g.e., s. 12-14.

<sup>55</sup> Yıldırım, a.g.e, s.16-18.

kaydıyla, yerel yönetimleri merkezi yönetimlerin üstünlüğüne karşı koruyacak bazı önlemleri almak kaçınılmaz bir zorunluluktur.<sup>56</sup>

#### **1.5.6. Ekonomik ve Siyasal Düzenlerdeki Farklılıklar**

Piyasa ekonomisi ile kamu ekonomisinin mantığı, felsefesi, hukuki yapısı ve organizasyonu birbirinden çok farklıdır. Ayrıca her iki ekonomik düzen, hem üniter, hem de federal bir siyasi sistemde gerçekleştirilmesi mümkündür. Kapitalist, üniter, sosyal üniter, kapitalist federal, sosyalist federal gibi farklı ekonomik ve siyasi düzene sahip farklı ülkelerde mali olan ve olmayan ilişkileri ortak bir hükme bağlamak oldukça zordur. Sosyalist (kumanda) ekonomileri özelliği gereği esasta merkeziyetçidir. Adem-i merkeziyeti, demokratik merkeziyetle bağdaştığı ölçüde uygulayabilirler. Kapitalist (serbest) ekonomilerde ise hem merkeziyet hem de adem-i merkeziyet uygulanabilir.<sup>57</sup>

#### **1.5.7. Geleneklerin Etkisi**

Bir ülkenin geleneklerinin de yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesinde önemli bir rolü vardır. Geleneksel olarak bazı kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi merkezi yönetimden bekleniyorsa, o hizmeti yerine getirme görevi yerel yönetimlere bırakılsa bile merkezi hükümetten beklenecektir.<sup>58</sup>

#### **1.5.8. Dışsallıklar Sorunu**

Yönetimlerarası ilişkilerin düzenlenmesi sadece üst ve alt kademeleri (merkezi yönetim ve yerel yönetimleri) ilgilendiren dikey karakterde bir sorun değildir. Aynı düzeydeki yerel yönetim birimleri arasında ilişkilerin düzenlenmesi gerekmektedir. Zira yerel yönetimlerin verdikleri hizmetlerden bazılarının yarar veya zararı bazen kendi bölgelerinin dışına taşar. Bu durumda yönetimlerarası mali ilişkileri rasyonel esaslara göre düzenlemek gereklidir.<sup>59</sup>

---

<sup>56</sup> Ünlü, , a.g.e., s. 12-14.

<sup>57</sup> Keleş, a.g.e., s.308-310.

<sup>58</sup> Keleş, a.g.e., s.308-310.

<sup>59</sup> Keleş, a.g.e., s.308-310.

### **1.5.9. Giderlerin ve Gelirlerin Merkezileşmesi Eğilimi**

Demokrasiler, bölgesel düzeyde de olsa kendi kendini yönetmeyi öngördüğü için, esasta adem-i merkeziyetçilik önerir ve savunur. Oysa gider ve gelirlerin giderek merkezileşme eğiliminde olduğu söylenebilir.<sup>60</sup> Gider ve gelirlerin merkezileşme eğiliminde olması, bölgeler arasındaki toplam gelir ve refah farklılıklarının gözardı edilmesini engellemelidir. Bu nedenle de merkezi yönetimler söz konusu dengesizliği ortadan kaldırmak için yerel yönetimlere gerekli kaynakları aktarmalı ve bölgeler arası dengesizliği minimuma indirmelidir.

### **1.5.10. Yerel Yönetimler Maliyesinin Öneminin Azalması**

Yerel yönetimler maliyesinin, kamu maliyesi içerisindeki önemi 1930'lardan bu yana giderek azalma eğilimi göstermiştir. Bunun yanında kamu maliyesi içerisinde devlet maliyesi olarak isimlendirilen yerel yönetimlerin payı, merkezi yönetimin payına oranla, nispî bir şekilde azalmıştır. Yönetimlerarası ilişkiler her ülkenin kendi özelliklerine, siyasi ve ekonomik yapılarına, geleneklerine ve anayasal düzeylerine göre farklı şekillerde düzenlenmektedir.<sup>61</sup>

### **1.6. Hizmetlerin Arzında Merkezileşmenin Nedenleri**

Öncelikle 6360 sayılı yasanın özelliklerinden birinin hizmetlerin arz edilmesinde yerel bazlı yani kent merkezi yönetimi temelli merkezi bir anlayışın olduğu görülmektedir. Bundan dolayı da hizmet arzında merkezileşmeden söz edilebilmektedir. Özellikle XX.yy.'ın ikinci yarısından itibaren bazı kamu hizmetlerinin yerel yönetimlerin görevleri arasından çıkıp merkezi yönetimin görevleri arasında yer aldığı bir gerçektir. Bunun sonucu önceleri yerel yönetimlerin gördüğü bazı hizmetlerin merkezi yönetimin görevleri arasında yer almasına yol açmıştır. Aynı zamanda da toplum yaşantısında yerel yönetimlerin önemi artmıştır. Aşağıda bunların nedenleri ve içeriği incelenmiştir.

---

<sup>60</sup> Yıldırım, a.g.e, s.20-22.

<sup>61</sup> Yıldırım, a.g.e, s.20-22.

### **1.6.1. Gelirlerin Merkezileşmesi**

Üniter devletlerde masif randımanlı vergiler merkezi yönetimin elinde toplanmıştır. (Gelir Vergisi, Kurumlar Vergisi, KDV, Gümrük Vergisi, Servet Vergileri vb. gibi) Bu vergilerdeki tasarruf hakkının merkezi yönetimlere bırakılması, hizmetlerin de bu yönetimlerce yerine getirilmesi sonucunu doğurmuştur. Gelirlerin merkezileşmesi, hizmetlerin de merkezileşmesine yol açmıştır.<sup>62</sup>

### **1.6.2. Teknik ve Ulaşımındaki Gelişmeler**

Teknikteki ve ulaşımındaki gelişmeler, bölgesel ayrılıklar, uzaklıklar kavramının değişmesine yol açmıştır. Yüzölçümü büyük olmayan ülkelerde ulaşımındaki değişim ve gelişim, bir anlamda ülkenin bütünü tek bir bölge seviyesine indirmiştir. Bunun sonucu olarak da yerel sayılabilen bazı hizmetler, merkezileşmiştir. Bu nedenle ülkenin doğusu veya batısında yaşayan halk eşit standartta, hizmet talep etmeye başlamıştır. Bu talepleri karşılayabilmek için merkezi yönetimler;<sup>63</sup>

-Koşula bağlı bağışlar politikası aracılığıyla yerel yönetimlerin standardize ve eşit kalitede hizmet üretebilmelerine yardımcı olmalı,

-Küçük hizmet birimlerini koordine ederek çağın gereklerine uygun bir şekilde daha geniş hizmet birimleri kurmalı veya bunları bizzat kendisi devralmalıdır.

### **1.6.3. Göçlerin Neden Olduğu Değişiklikler**

Ekonomik ve sosyal bir kısım nedenler dolayısıyla köylerden kentlere yoğun bir nüfus akımının varlığı XX. yüzyılın ikinci yarısının temel toplumsal sorunlarından biridir. Çekici nedenlere bağlı olarak yaşanan göçleri alan bölgeler, yerel özelliklerini yitirmişler ve bir anlamda ulusal düzeye erişmişlerdir. İstanbul

---

<sup>62</sup> Ünlü, a.g.e., s. 72-76.

<sup>63</sup> Ünlü, a.g.e., s. 72-76.



örneğinde olduğu gibi. Ulusal düzeydeki hizmetleri merkezi yönetimin üstlenmesi hizmet bölüşümü ilkesinin ilk ve temel şartıdır.<sup>64</sup>

#### **1.6.4. Hizmet Boyutunun Büyümesi**

Teknolojik gelişmelere bağlı olarak hizmetlerin çok büyük boyutlara ulaşması, bunları merkezi yönetimlerin de tek başına karşılayamaz duruma gelmeleri, devreye uluslararası kuruluşların girmesine yol açmıştır. Gelişme bu yönde iken, çoğu yerel nitelikteki hizmetlerin yerel yönetimlerce gerçekleştirilmesi beklenmemelidir.

#### **1.6.5. Yönetimin Rasyonel Esaslara Göre Düzenlenmesi**

Kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinin rasyonel yönetim ve işletme usullerine göre organize edilmesi gerekmektedir. Bazı hizmetlerin yerine getirilebilmesi için yerel ihtiyaçlardan çok, ulusal ihtiyaçlar göz önünde tutulmalıdır. Küreselleşen dünyada kamu hizmetleri yerine getirilirken sadece yerel ihtiyaçlar gözönüne alınarak hareket edilmesi halinde gerekli refah artışı sağlanamayacaktır. Bu nedenle ulusal ihtiyaçlar dikkate alınarak hareket edilmesi halinde ise toplum için rasyonel bir adım olacaktır.

---

<sup>64</sup> Ünlü, a.g.e., s. 72-76.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE VE DÜNYADA BÜYÜKŞEHİR UYGULAMASI

#### 2.1. Büyükşehir Kavramı

Dünyada merkez-yerel ilişkilerinde anahtar bir kavram olan ve merkezden yerele doğru kaynak, yetki ve görev aktarımını ifade eden desantralizasyon düşüncesi, artık modern bir nitelik kazanmıştır. Bu nitelik, merkezi yönetimin elindeki planlama, karar verme, yönetme ve kamu gelirlerinin toplanması gibi, idari yetkilerin bir kısmının taşra kuruluşlarına, yerel yönetim birimlerine, federe birimlere, özerk kamu kurumlarına, meslek kuruluşlarına veya yönetimin dışındaki gönüllü örgütlere aktarılmasını kapsamaktadır. Yani kısacası merkezi yönetimin küçültülerek etkinliğin yerinde sağlanmasını bu şekilde daha verimli olmasını öngörmektedir. Bununla beraber, özellikle Türkiye'de doğrudan büyükşehir belediye yönetimleri dikkate alındığında yerinden yetime ilişkin yerellik istemleri daha çok bunların yönetsel ve mali özerklikleri ile bunların sürdürülebilirliği konusu üzerinde tartışılmaktadır. Yerel toplulukların daha aktif katılımı, hizmetin yararlanıcılarına en yakın birimlerce sunumu ve halkın denetimi konularında bir yapılanma görülmemekte, halk denetimi daha çok seçimlerdeki kararlara bırakılmaktadır.<sup>65</sup>

Oysa gelişmiş ülkelerde yukarıda açıklandığı üzere artık yerel yönetim birimleri bölge gibi kavramlarla tanımlanarak halk denetimi ve katılımına daha çok açılmış durumdadır. Dolayısıyla büyükşehir belediye yönetimleri, sadece kentsel

---

<sup>65</sup> Yakup Bulut, *Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (STK ve Mahalle) Katılımı (Gaziantep Büyük Şehir Belediyesi Örneği)*, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2009, s.9-11.

hizmetlerin sunulmasından sorumlu birimler olmaktan farklı algılanmakta, buldukları bölgelerde ekonomik, sosyal, alt/üst yapı, eğitim, sağlık vb. gibi alanlarda yetkilendirilmiş durumdadırlar. Ancak bu eleştirel bakışı bir açıdan da değerlendirmekte yarar vardır. Şöyle ki, örneğin İngiltere’de belediyelerin anayasal güvenceleri bulunmamakla birlikte bu durum herhangi bir olumsuzluğa yol açmamaktadır. Bundan dolayı her devletin yerel ve belediye sistemi yapıları kendi iç dinamiklerine kurulmakta ve idare edilmektedir denilebilir.<sup>66</sup>

Gelişmiş ülkelerde belediyecilik anlayışının yerel yönetim ve çerçevesi çizilmiş özerklik bağlamında değerlendirildiği gerçeğinden hareketle, tanımlanması ve üzerinde durulan hususun yerel yönetim kavramı etrafında toplandığı görülmektedir. Dolayısıyla yerel yönetim nedir? denildiğinde yerel yönetimin, “yerel hizmetleri kendi sorumluluğu altında ve yerel topluluğun yararları doğrultusunda etkin bir biçimde yerine getiren, hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişinde insan hakları ile çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerini yaşama geçiren özerk ve demokratik yönetim birimidir şeklinde bir tanımlama kabul edilmeye başlanmıştır.<sup>67</sup>

Bu çerçevede ‘şehir’ ve ‘büyükşehir yönetimi’ kavramlarına bakıldığında görülecektir ki, tarihsel süreç içinde farklı ifade edilse de bugün ‘yerel yönetim’ ‘kent yönetimi’, ‘belediye’, ‘büyükşehir’, ‘metropol’ ‘site’, ‘polis’, ‘medine’, ‘kent’ denildiğinde daha çok yerel bir topluluğa, onların ihtiyaç duyduğu hizmetleri sağlayan yönetsel, siyasal ve toplum bilimsel birimler akla gelmektedir. Bunlar, kullanıldığı dönemlerdeki yerleşim birimlerine göre, bazen bir kenti, bazen küçük bir kenti veya o dönemde yaşanan belli bir uygarlık düzeyini ifade ederken günümüzde genellikle çeşitli şekillerde var olan şehir yönetimlerini karşılamaktadır. Bu kavramların, sosyal ve ekonomik gelişmeler sonucu değişik adlarla anılması da mümkündür. Batı toplumlarında şehirler, ‘city’, ‘urban’, ‘counties’, ‘municipalities’ gibi sözcüklerle, ifade edilmektedir. Bugün ‘kentte yaşadığını hissetmek’ gibi kriterler kent tanımının içerisine girmiş ve giderek kentlerin büyümesiyle de kentsel

---

<sup>66</sup> Bulut, a.g.e., s. 9-11.

<sup>67</sup> İlker Gündüzöz, “Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 21, Sayı:1, 2012, ss.43-70, s.44.

kademelenme sonucu 'büyük kent' anlamına gelen 'metropolitan' kavramı kullanılmaya başlamıştır. Bizde yukarıda belirtilen kavramların karşılığı uzun bir süre, daha çok kentli-köylü sözcükleriyle ifade edilmekle beraber bugün de benzer ayrımların yapıldığı söylenebilir.<sup>68</sup>

Bugün "metropolitan alan" dünyanın farklı yerlerinde çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Bununla beraber, "metropol kent yönetimi" anlamında "büyük şehir" olma değerleriyle, klasik anlamda büyükşehir olgusu birbirinden farklıdır. Her ne kadar "büyükşehir", "anakent" "metropolitan alan" gibi kavramlar aynı anlamda kullanılsa da, "büyükşehir" olgusu temelde kentin kendi bünyesi ve sınırları içindeki sosyo-ekonomik niteliklerdeki değişmelerle ilgili iken, "metropolleşme" olayı, "belirli bir coğrafi bölgede birbirlerine yakın hatta sınırda çok sayıda yerel yönetim biriminin ortaya çıkması ve bu yönetimlerin ortak kentsel hizmet sorunlarına ortak kurumsal çözüm yolları bulmaları ile ilgilidir. Diğer bir ifade ile metropol alanlar; denetim, dağıtım, eşgüdüm işlerinin önemli olduğu ve sanayileşmenin belli bir düzeyinde ortaya çıkarak kendi içinde bir merkez kademelenmesinin görüldüğü, kent merkezinde kompleks örgütlerin ve faaliyetlerin olduğu ve bunların ekonomik, sosyal ve siyasal hayatı etkilediği, hizmet sektörünün yoğun olduğu alanlardır. Hatta çapına göre ulusal ve bölgesel olması söz konusudur. Büyükşehir ise, bir bütünlük gösteren ekonomik ve toplumsal alt-dizgelerin (sub-system) işlev yaptığı kentsel alanda, aynı sınırlara sahip kamu örgütleri eliyle yerel kamu kararlarının alınıp uygulanmaya konulmasıyla ilgili siyasal ve yönetsel süreçleri anlattığı ifade edilmektedir.<sup>69</sup>

Demografik büyüme, sanayileşme ve konut sorunları ile birlikte kentleşmenin bugünkü aşamasının metropoliten bölgeleşme/bölgeselleşme olduğu ve bu metropoliten bölgeleşmenin de, genellikle şehirleşme oluşumunun ileri ve özel bir hali olduğu ileri sürülebilir. Bu durumda metropoliten kentle birlikte üretimin desantralize olmasına karşın hizmet merkezileşmiş, yani ilgi odağı fabrikadan büroya doğru kaymıştır. Dolayısıyla bugün nüfus ölçütü büyükşehirleri tanımlamakta yetmemektedir. Artık büyükşehirler, sahip oldukları sosyo-ekonomik gücü, çalışma

---

<sup>68</sup> Bulut, a.g.e., s. 9-11.

<sup>69</sup> Bulut, a.g.e., s. 9-11.

olanakları, kültür merkezi olmaları, siyasal gücün temel kaynağı olmaları, ulusal ve uluslararası örgütlenmelerin ve toplumsal eylemlerin yoğunlaştığı yerler olarak değerlendirilmektedir. Özellikle sanayi devrimiyle beraber kırsal nüfusun kent merkezlerine doğru akın etmesi, iletişim, ulaşım ve teknik alanlarda meydana gelen akılalmaz gelişmeler, büyük şehirlerin fiziksel mekanının biçimlenmesinde ve kademelenmesinde etkili olmuş ve kentler ekonomik, siyasal ve toplumsal dönüşümlerin olduğu mekanlar haline gelmiştir.<sup>70</sup>

Bütün bu tanımlama ve yaklaşımlar göz önünde bulundurularak, büyük şehirler; nüfusun belli bir büyüklüğe ulaştığı, sosyo-ekonomik bakımdan ulusal ve ulusalüstü bir konuma sahip olduğu, mekanında çok çeşitli örgütlerin faaliyet gösterdiği, kentsel bilincin yüksek olduğu, kamusal ve özel alanda hizmet sektörünün yoğunluk kazandığı, kentsel hizmetlere çok çeşitli aktörlerin el attığı, insan haklarının, çoğulcu ve katılımcı demokrasinin yaşama geçmeye daha fazla olanak bulduğu, toplumsal hoşgörünün daha fazla olduğu, diyalogun daha çok kurumsal düzeyde gerçekleştiği, toplumsal, ekonomik ve siyasal dönüşümlerin yaşandığı demokratik ve özerk mekanlar olarak tanımlanabilmekle birlikte ‘büyükşehir’ kavramından genellikle bu anlaşılmaktadır.<sup>71</sup>

Türkiye “büyükşehir yönetim alanı” yasa ile kurulmakta, merkez ilçe ve ilçe belediyelerinden oluşmakta, 6360 sayılı yasayla birlikte büyükşehirler ‘bütünşehir’ olarak kabul edilmeye başlanmıştır. Bununla beraber, hepsi için geçerli olmasa da gerçek büyükşehir niteliklerinin göz önünde bulundurulmadığı, sosyo-ekonomik ölçümlerden ziyade siyasi etki ve fiziki alan büyüklüğü veya yerleşim yoğunluğu kriterlerinin daha fazla rol oynadığı ileri sürülebilir.

---

<sup>70</sup> Mehmet Yıldız, **Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014, s.19-20.

<sup>71</sup> Ferruh Tuzcuoğlu, “Metropolitan Yönetim Nereye?”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007, s. 80-81. ; Yıldız, a.g.e., s. 19.

## 2.2. Dünyada Büyükşehir Kavramı Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Belediyecilik kavramının modern anlamdaki halini alması için yerleşik bir yaşam biçiminin oturması ve insan topluluklarının bulunması gerekmektedir. Hem Batı toplumlarında hem de İslam toplumlarında bugünkü anlamda belediyecilik örneklerine 1800’lü yıllardan itibaren rastlanmaktadır. Örneğin, Osmanlı döneminde belediyelerin verdiği imar, yardım vb. gibi hizmetler daha çok vakıflar aracılığı ile sunulmaktaydı. 1854 yılına gelindiğinde Evkaf ve İhtisab Nezaretleri’nin altında Şehremaneti kurularak belediyeciliğin temelleri atılmıştır.<sup>72</sup>

Belediyeciliğin dünyadaki gelişimine bakıldığında Eski Yunan’a kadar geriye gittiği görülmektedir. Roma şehri için kullanılan “Municipe” terimi İngilizce’deki “municipality” kelimesinin kökeni olup “belediye” terimine karşılık gelmektedir. Her ne kadar Roma dönemine kadar uzanan bir geçmişi varmış gibi görülse de Avrupa’da belediyecilik anlamında Osmanlı’da da olduğu gibi kayda değer bir gelişme ve uygulama görülmemektedir. Ancak ifade etmek gerekir ki belediye hizmetleri yok değildir, veriliş biçimi bakımından genel bir idare işi gibi yerine getirilmektedir.<sup>73</sup>

Belediyeciliğin dünyadaki gerçek dönüşümü Sanayi Devrimi ile birlikte başlamıştır denilebilir. Kırsal kesimden kentlere çalışmak için göç eden insan sayısı arttıkça hem toplumsal hem de beşeri gereksinimlerde önemli bir artış olmuş ve bunların da klasik yönetim şekilleriyle idare edilemeyeceği ortaya çıkmıştır. Nüfus yoğunluğunun artmasıyla birlikte barınma, ulaşım, temizlik, çöp toplama vb. gibi hizmet alanlarındaki beklentiler artmış bilinen modern belediyecilik bu zaruretler altında doğmuştur denilebilir. Bu zorunluluğun arka planında ise göçler nedeniyle artan nüfus kentlerin mevcut kapasitelerinin oldukça üzerine çıkmış, çarpık yerleşme/yapılaşma oluşmaya başlamış, alt yapı yetersiz hale gelmiştir. Bu sorunların aşılmasında şehir idaresi için yönetim sistemleri oluşturulmuş ve daha

<sup>72</sup> M. Ali Gökaçtı, **Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 10-11.

<sup>73</sup> Gökaçtı, a.g.e., s.10-11.

sonraları bu yönetim sistemleri yerel idare bağlamında gelişme göstererek belediyecilik anlayışının gelişmesini sağlamıştır.<sup>74</sup>

Avrupa’da ortaya çıkan dönem itibariyle bu yeni nesil yönetim biçimi farklı algılamalara ve ülkelerin kendi dinamiklerine göre şekillenmiş ve belediyecilik ekolleri ortaya çıkmıştır. Bu ekolleri şu şekilde sıralamak mümkündür;<sup>75</sup>

- Güney Avrupa modeli adıyla ifade edilen katılımlı veya ikincil refah modeli. Örn. Fransa.

- Anglo-Sakson modeli adıyla ifade edilen Beveridge tarzı model. Üniter devlet sisteminin uygulandığı ülkelerde görülen eyalet sistemi Adem-i merkeziyetçi sistem, İngiltere’deki gibi.

- Merkezi Avrupa, başarı odaklı model veya muhafazakâr olarak ifade edilen Bismarck tarzı modeli. Federal devlet sisteminin uygulandığı ülkelerde görülen eyalet sistemi, ABD ve Almanya’daki gibi.

- Kurumsal model veya Sosyal Demokrat modeli adıyla ifade edilen İskandinav refah modeli. Örn. İsveç. Ayrıca Sosyalist sisteminin uygulandığı ülkelerde görülen belediye sistemi, Doğu Bloku ülkelerindeki gibi.

Bahsi geçen bu belediye ekolleri olduğu gibi kalmamakla birlikte zaman içerisinde toplumun beklentilerine, ihtiyaçlarına ve değişen koşullara dönüşümler geçirmiş ve dönüşmeye de devam etmektedir. Zira belediyecilik topluma hizmet etmek üzere varlığını devam ettiren kurumlar olduğundan dönüşüm ve değişim doğaldır.

Belediyecilik müessesenin Türkiye’deki uygulamaları gelişmiş Avrupalı ülkelerden model alınmakla birlikte yerel dinamiklere uygun bir şekilde dizayn edilmiştir. Nitekim Türkiye’de belediyecilik merkezi idarenin egemenliğine tabi

---

<sup>74</sup> Vildan BurcuAltınel, **Büyükşehir Belediyelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013, s.14.

<sup>75</sup> Abdülkadir Şenkal ve Doğa Başar Sarıipek, “Avrupa Birliğinin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 14, Sayı:2, 2007, ss.143-168, s. 155-156.

olmakla birlikte 6360 sayılı yasa ile birlikte yerleşme derecesi artırılmış gözükmetedir. Türkiye'deki belediyeçilik anlayışının temel felsefesi de yine Avrupalı modellerinde olduğu gibi sosyal belediyeçilik üzerine kuruludur denilebilir. Sosyal belediyeçilik ise yerel, sosyal ve kültürel hizmetler, yerel iktisadi kalkınma ve diğer hizmetler olmak üzere üç ana unsurdan oluşmaktadır.<sup>76</sup> Ancak bu tip hizmetler Türkiye'de Aile ve Sosyal Politikalar Bakanlığı'nın merkezi ve yerel örgütlenmeleri eliyle verilmektedir. Belediyelerin girişimleri daha çok alt yapı ve imar işleri boyutunda ağırlıklıdır. Osmanlı döneminden kalma ve halen faal durumda olan Darülaceze gibi İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin verdiği hizmetler sosyal belediyeçiliğin belirgin özelliklerindedir.

Yerel yönetim anlayışı bakımından büyükşehir ve belediyeçilik uygulamalarının ortaya çıkışı ve gelişimine dair dünyadan bazı örnekler aşağıda açıklanmaya çalışılmıştır.

### **İngiltere:**

Anayasal monarşi ve parlamenter demokrasinin uygulandığı İngiltere'de merkezîyetçi ve üniter bir idari yönetim sistemi vardır. Anglo-Sakson döneminin başlangıcı olarak da kabul edilebilecek Norman İşgali (1066)'ne değin geriye giden güçlü bir mahalli veya yerel idare geleneği bulunmaktadır. Ancak bu yerel idare mekanizması belediye bağlamında değil feodal sisteme dayanmakta olup özerklik üzerine kuruludur. Bundan dolayı İngiltere'de mahalli veya yerel idareler, Türkiye'de olduğu gibi merkezi idarenin tasarrufu ile ihdas edilmemiş bahsi geçen yerlerin topluluklarının inisiyatifine göre ortaya çıkmış veya şekillenmiştir.<sup>77</sup>

Yerel inisiyatifin arka planında ise öteden beridir gelen toplulukların varlığı etkilidir. Nitekim aslında bir coğrafi bölgenin adı olan İngiltere; Kuzey İrlanda, İskoçya, Galler ve İngiltere'den meydana gelmektedir. İngiltere' de güçlü merkezi yapıdan dolayı yerel yönetimlerin egemenlik bağlamında herhangi bir sıfatı veya ayrı bir durumu söz konusu olmayıp ayrı bir adli, yasal veya idari hakları da yoktur. Yerel

---

<sup>76</sup> Muharrem Es, "Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeçiliğin Rolü", **Yerel Siyaset Dergisi**, Say:13, 2007, s.50-51.

<sup>77</sup> Hasan Canpolat, **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998, s.327.



yönetimler parlamento tarafından düzenlenen yasalarla oluşturulan kurumlar olup görevleri, yetkileri ve diğer tüm çalışma sistemleri bakımından parlamentonun türevi durumundadırlar.<sup>78</sup>

İngiliz sistemindeki belediyeler ve yerel yönetimler üç gruptan oluşmaktadır; bölge belediyeleri (yerel yönetimleri) biçiminde örgütlenmiş “county” (bölge), bunları oluşturan “countydistrict” (bölge illeri) ve “parish” (köy-kasaba) şeklinde sınıflandırılmaktadır. İngiliz sisteminde yerel idareler bağlamında değerlendirilen belediyeçilik sisteminin yapısında Türkiye’de olduğu gibi sıklıkla değişiklik yapılmamıştır. Nitekim 1972 yılında yapılan yerel yönetimler yasası düzenlemesinden beri sistem bugüne değin işlemektedir. İngiliz yerel yönetim sisteminde halen 46 adet bölge, 333 adet bölge illeri ve bunlara ait köy/kasabalar bulunmaktadır. Bunlara ek olarak bilinen hali ile büyükşehir yerel yönetiminde tam anlamıyla 36 adet metropolitan belediye bulunmaktadır. Bu idareler parlamento tarafından tahsis edilen yetkilere (parlamentonun fesih yetkisi vardır) göre faaliyet göstermekte ve başkan ile belediye organları seçimle iş başına gelmektedir.<sup>79</sup>

Merkezi yönetimin yerel idareler üzerinde ve yerinden hizmet veren kurumlar üzerinde idari, mali ve diğer denetimler bakımından oldukça büyük bir etkisi vardır. Bu etki parlamentodan geldiği için merkezdeki hükümetin elini güçlendirmektedir. Anayasal bakımdan yerel idarelerini herhangi bir güvencesi bulunmasa da bu durum oturmuş ve kurumsallaşmış bir demokrasi ve yönetim anlayışı bulunduğundan herhangi bir suistimal veya soruna yol açmamaktadır. Ülkemizle kıyaslandığından İngiltere’de özellikle mali anlamda yerel yönetimler oldukça güçlüdür ve bu yönetimlerin nüfus bakımından dağılımları yapılan sınıflamalara göre optimaldir denilebilir.<sup>80</sup>

Aktarılanlara göre ifade edilecek olursa; İngiltere’de yerel yönetimler belediye argümanı ile değil yerinden yönetim ve hizmetlerin verildiği bir mahalli

---

<sup>78</sup> Canpolat, a.g.e., s.327.

<sup>79</sup> Eşref Açıkgöz, **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007, s. 59.

<sup>80</sup> Erkan Bulgan, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2008, s.70.

idareler olarak görülmektedir. Merkezi yönetimin parlamentodan aldığı güç ile etkisi oldukça büyük olmakla birlikte anayasal güvencenin bulunmayışı herhangi bir soruna yol açmamaktadır. Yerel yönetimlerin mali anlamda oldukça güçlü bir durumda olmalarının temel nedenleri Sanayi Devrimi'nden kalan geleneklere dayanmaktadır. Nitekim bu dönemde göç nedeniyle şehir nüfusları artmaya başlayınca barınma, ulaşım, temizlik, sağlık, alt yapı vb. gibi pek çok önemli ve büyük yatırımlar yerel yönetimlerce gerçekleştirildiğinden belediyeler aynı zamanda mini/özerk bir merkezi idare gibi algılanmış ve bu gelenek devam etmiştir.

### **Almanya:**

Almanya'nın yönetim sistemi, siyasal anlamda yerinden yönetim ilkesine dayanmakta olup federal yapıdadır. Bundan dolayı Alman yerel yönetimleri eyalet sistemi içerisinde yer almakla birlikte merkez-taşra bağlamında bir mahalli idare yapısından söz etmek güçtür. Çünkü bu sistemde yürütme, yasama ve yönetsel roller her biri ayrı devletler gibi olan eyaletler içerisinde tanzim edilmekte ve anayasal kurallara göre merkezi otorite ile ilişkiler kurulmaktadır. Almanya'da yerel yönetim anlayışı, kendi öz varlıklarından ileri gelen bir hak ile devlet aygıtı güç ve otoritesini taşıyan birer kamu tüzel kişiliği biçimindedir. Diğer yandan da devlet yönetiminin bir parçasıdırlar. Bundan dolayı eğer yasal olarak başka bir kuruma verilmemişse eyalet ve federal yasaların uygulayıcıları yerel yönetimlerin bizzat kendisidir.<sup>81</sup>

Almanya'da ilçeler ve belediyeler olmak üzere iki temel yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Belediyeler de kendi içinde ilçelerin içindeki ve ilçelerin dışındaki belediyeler olmak üzere ayrılmaktadırlar. Kırsal veya taşrada bulunan belediyeler ilçe belediyelerine bağlı olup, kentsel bölgelerde bulunan belediyeler tamamen bağımsızdırlar. Bunlar arasında ise yürütme ve görev icrası bakımından iki temel farklılık vardır. Birincisi ilçelerin dışındaki belediyeler ilçe görevini de yürütmektedir. Yani ilçe yönetimi aynı zamanda hem belediye hem kaymakamlık benzetmesiyle kısmen de olsa açıklanabilecek bir modeldedir. İlçe belediyelerinin denetim noktasında vesayet makamı valiliktir. Kısaca Almanya'da yerel yönetim

---

<sup>81</sup> Mehmet Selim Bağlı, "Alman Yerel Yönetim Yapısı", **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 473, 2011, ss.43-73, s.46.

denildiğinde ilçeler ayrı bir birim olarak kabul edilmekte ve bunlarında dışında da büyükşehirler ve belediyeler bulunmaktadır.

Almanya'daki belediyeler kıyaslandığından diğer Avrupa ülkelerindekilere göre oldukça geniş bir yetki ve görev alanına sahiptirler. Bunun da nedeni eyalet sisteminden ileri gelmektedir. Alman belediyelerinin başlıca görevi ve sorumluluğu, federal hükümet tarafından kendilerine verilmiş işleri yapmak olduğundan bir anlamda federal hükümetin idari şubesi biçiminde bir role sahiptirler. Belediyeler, federal hükümet adına, vergileme, seçimlerin yönetimi, yatırımlar, kamu sağlığı, alt yapı hizmetleri, ruhsat verilmesi, su, doğal gaz, elektrik, kamu müesseselerinin işletilmesi, itfaiye, toplu taşıma, bazı durumlarda eğitim idaresi ve öğretmen ataması vb. gibi işleri yapmaktadır. Özerklik anlamında Alman belediyeleri idari usul ve uygulamalar yönünden yasaların kendilerine tanıdığı inisiyatifleri kullanabilmektedir. Ancak yukarıda da ifade edildiği gibi diğer Avrupa devletlerindeki belediyelerden oldukça farklıdır. Almanya federal yapı aynı zamanda belediye olduğundan Türkiye ile uygulama modelleri dışında konsept olarak kıyaslanamamaktadır.<sup>82</sup>

Gelirler bakımından değerlendirildiğinde ise kaynakların yüzde 25-30 kadarını eyalet ve federal yönetimlerinden gelen yardımlardan, yüzde 25-30 kadarını alt yapı/üst yapı hizmetleri karşılığında elde edilen kazançlardan, kalan gelirleri de vergilerden oluşmaktadır. Örneğin toplanan gelir vergilerinden belediye sınırları içerisinde olmak şartıyla yüzde pay tahsisi yapılmaktadır. Belediye gelirlerinin yaklaşık olarak % 25'ini federal yönetim ve eyaletlerden alınan yardımlar, % 25'i dolayındaki kısmını alt yapı yatırımlarından dolayı katılmapaylarından, üçte birini ise vergi gelirleri oluşturmaktadır. Alman belediyelerinin başlıca gider yerlerine bakıldığında yaklaşık yüzde 20'lik bir kısım sosyal yardımlara tahsis edilmektedir. Yine benzer bir oranda spor, sağlık ve yaşam alanlarına, kalanları da alt yapı, eğitim, sağlık, konut, ekonomik faaliyetler ve ulaştırma işlerine ayrılmaktadır.<sup>83</sup>

---

<sup>82</sup> Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara,2002, s.80.

<sup>83</sup> Salih Batal, "Almanya'da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi", **Mevzuat Dergisi**, Sayı:147, 2010.

## **Fransa:**

Fransız yerel yönetimlerinin Türkiye ile benzerlik göstermesi bakımından özel bir yeri vardır. Fransa ve Türkiye'nin yerel yönetim ve belediye yapısı modellerinin benzerliği dikkat çekicidir. Devletin merkezi olarak örgütlenmesi ve bu merkeziyetçilik içinde tanımlanan yerel yönetimlerin yapısı birbirine benzemektedir. Fransız belediyelerinin yapılanması, köyler/kasabalar ve bütün şehirler olmak üzere tanzim edilmiştir. Bütün şehirler kavramı Türkiye'deki 6360 sayılı yasa ile büyük benzerlik göstermektedir. Fransız idari yapısının temel birimi olan belediyeler merkezin bir parçası olarak işlerini yürütmektedirler. Ancak önceliklendirme anlamında 1884 yılında çıkarılan bir yasaya istinaden kendilerine tanınan geniş yetkilerle önce kendi işlerini daha sonra devlet/merkezi idarenin verdiği işleri yapmaktadır. 1789 ihtilalinden kalma bir gelenek ve anlayış olarak bir belediye doğası gereği öncelikle kendi işlerini yani yerel halka hizmeti yerine getirmelidir. Bu anlayış aynı zamanda 1958 Fransız Anayasasının 78. Maddesinde de yer almakta olup, mahalli idare/yerel yönetimlerin kendilerini serbest bir şekilde yönetebilmeleri (decentralisation) hüküm altına alınmıştır. Yine aynı maddeye göre yerel yönetimler kanunun ön gördüğü koşullara uygun olmak şartıyla yerel yönetimlerin seçilmiş meclislerce serbestçe yönetileceği belirtilmiştir.<sup>84</sup>

Fransa'da 1982 yılında yerel örgütlenme birimlerinin kurulması ile birlikte başında bir başkanın olduğu bölge meclisleri, özerk bir anlayışa göre buldukları bölgelerin bilimsel, kültürel, toplumsal ve ekonomik gelişmesi gibi geniş kapsamlı kalkınmasından sorumlu tutulmuş ve yetkilendirilmiştir. Özerk yapıdaki bu birimlerin devletin üniter bütünlüğüne karşı ise zarar veremeyecekleri açıkça hükme bağlanmıştır. Yukarıda bahsi geçen ve yerel yönetimlere yönelik Fransa anayasasının 72. maddesinde; "Yerel yönetimler; iller, belediyeler ve denizaşırı yerleşim yerleridir. Bunların dışında bir yerel yönetim biriminin kurulabilmesi için yasal düzenleme yapılması gerekmektedir. Yerel yönetimler, yasalara uygun olmak şartıyla seçimle oluşturulan meclisler eliyle kendi kendilerini serbestçe yönetirler. Denizaşırı yönetim ve illerdeki birimlerinde yönetsel denetimi, ulusal çıkarları ve yasalara uygunluğu

---

<sup>84</sup> Nalbant Atilla **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997, s.99-100.

sağlamakla ve gözetmekle görevli olan bir hükümet temsilcisi/yetkilisi bulunur” denilmektedir. Bu kapsamda Fransa’da yerel yönetimler, belediye, il özel idaresi ve bölgeler olmak üzere üç grupta faaliyetlerini sürdürmektedir. Ülkemizde karşılığı olmayan Fransa’da 1972 yılında oluşturulan bölgeler kamu kurumu vasfındadır. Bölgelerde iki veya daha çok ilden teşkil edilen özerk yerel yönetimler bulunmakta birlikte bunlar üzerinde kendi meclis ve organları yetkili kılındığı için merkezi hükümetin mali ve idari vesayet denetimi bulunmamaktadır.<sup>85</sup>

### **Japonya:**

Anayasal monarşi ve parlamenter sistemi ile idare edilen üniter yapıdaki Japonya, çok sayıda ada üzerine kurulu dünyanın kalabalık ülkelerinden biridir. Japonya anayasasında dört maddeden oluşan Yerel Özerlik başlıklı maddelere göre yerel yönetimi üstlenecek idarelerin kurulması ve işleyişine dair hükümler yasalarla belirlenmektedir. Yerel yönetimlerin karar organı vasfında olan meclisler oluşturulur ve bunların üyeleri halkoyu ile seçilir. Yerel idareler kendi işlerini yürütme, mülklerini idare etme ve yasalar kapsamında olmak üzere kendi yasal düzenlemelerini gerçekleştirebilme yetkisine sahiptir.<sup>86</sup>

Japonya’da belediye görevi yerel özerlik statüsü tanınmış olan mahalli yönetime devredilmiş olmakla birlikte yürütmenin başında vali, il genel meclisi yürütme organı, belediye yönetiminin başında belediye başkanı bulunmaktadır. Belediyenin yürütme organı da belediye meclisidir. Bu iki organ da dört yıllığına halk tarafından seçilerek iş başına getirilmektedir. Bu yapısı bakımından 6360 Sayılı yasa ile kaldırılmadan önce Türkiye’deki İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi yapılarıyla oldukça benzerlik göstermektedir.<sup>87</sup>

---

<sup>85</sup> Nalbant, a.g.e., s.99-101; Teoman Ünüsan, “Yerel Yönetim Reformu”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 2, 1994, s.103-104.

<sup>86</sup> Güven Deniz, **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye’de Yerel Özerklik**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2014, s.22-23.

<sup>87</sup> Deniz, a.g.e., s.22-23.

### 2.3. Türkiye’de Büyükşehir Kavramının Ortaya Çıkışı ve Gelişimi

Her ülkede yerel yönetimlerin oluşturulması sürecinin arka planında farklı dinamikler bulunmaktadır. Örneğin gelişmiş ülkelerde sanayileşme ile birlikte kentlerin nüfuslarında görülen artış bir etken iken ülkemizdeki büyükşehir belediyeçiliğine gereksinim duyulmasının temel nedeni iç göçler olmuştur. Ülkemizdeki iç göçlerin arkasında ise bölgeler arasındaki gelişmişlik farklılıklarından dolayı daha fazla olanak arayışı için yapılan göçler, terör ve şiddet nedeni ile göçler, köyden kente iş için yapılan göçler ve iklim nedeni ile yapılan göçler yer almaktadır.

Bu göçler neticesinde kentlerin nüfuslarında hızla bir artış yaşanmış, gereksinimler değişmiş, mevcut hizmet kapasitesi yetersiz kalmış ve yüksek yoğunluklu yerleşimlerden dolayı da alt yapı sorunları ortaya çıkmıştır. Bu durum karşısında da kent yapılarının demografik yapılarında yaşanan değişimler ile birlikte aynı zamanda belediyeçilik anlamında ulaşım, kanalizasyon, su, imar ve diğer planlama noktalarında yetersizlikler ortaya çıkmış ve bunların karşılanması için çözüm arayışları başlamıştır. Kentlerdeki yoğunlaşmalarla birlikte coğrafi olarak ayrı yerlerde bulunan belediyeler zamanla mücavir alan itibariyle birbirine yaklaşmış ve hatta iç içe geçmiştir. Örneğin İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentler başta olmak üzere pek çok kentteki ilçe belediyelerinin aralarındaki coğrafi sınırlar birleşik hale gelmiştir. Tüm bu gelişmelere bağlı olarak 1970’li yıllardan itibaren başlamak üzere ve ana kent ile ilçe belediyelerinin tümleşik hale gelmesinden sonra hizmetlerin nasıl, ne şekilde, kimin bütçesi ve hangi yetki ile verileceğine dair ortaya çıkan sorunlara aranan cevapta büyükşehir belediye sistemi ile çözüm üretilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>88</sup>

Keleş (1994)’e göre Türkiye’de büyükşehir belediyesine geçilmesinin nedeni dağınkınlığı ve başına buyrukluğu gidermektir. Diğer yandan hizmetler arasındaki eş güdümün sağlanması, hizmet standartlarının geliştirilmesi, uygulama farklılıklarının giderilmesi, hizmetlerin tek elden verilmesi, dağıtım ve kullandırımda adaletin

<sup>88</sup> Gökçen Kılınç, “Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2010, ss.67-89, s.71-73.

sağlanması, hizmetlerini bölünmezliğinin korunması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması gibi gerekçeler de büyükşehir sisteminin diğer nedenleri arasındadır.<sup>89</sup>

Gürdoğan (1996)'a göre ise yerel hizmetlerin verilmesinde iki kademeli yapı olan büyükşehir geçilmesinin nedeni özellikle kapalı modelden açık ve liberal modele geçiş yapılan ve Özallı yıllar olarak tabir edilen 1980'ler Türkiye'sinin sosyal, kültürel, ekonomik ve demografik durumundan ileri gelmekte ve hem ülkemizde hem de dünyada yaşanan değişim, dönüşüm ve gelişmelere ayak uydurabilmek içindir. Yine yazara göre bu değişim ve gelişmelere ayak uydurabilmek için hizmetlerde yerleşme gereklidir ve bu da kalabalıklaşan şehirler için büyükşehir modelinden geçmektedir.<sup>90</sup>

Bu kapsamda, ülkemizde ilk büyükşehir belediyeleri 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı "Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun" ve 1984 tarih ve 195 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" uyarınca İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere üç büyük kentte kurulmuştur. Kuruluş tarihleri itibariyle İstanbul'un 15, Ankara'nın 5, İzmir'in 3 metropol ilçesi bulunmaktadır. Daha sonra 27.06.1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun" ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin statüleri ve görevleri netleştirilmiştir.<sup>91</sup>

Daha sonra 1986-1988 yıllarında 05.06.1986 tarih ve 2206 sayılı yasa ile Adana, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı yasa ile Bursa, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı yasa ile Gaziantep, 20.06.1987 tarih ve 3399 sayılı yasa ile Konya ve 07.12.1988 tarih ve 3508 sayılı yasa ile Kayseri büyükşehir statüsü kazanarak beş tane daha büyükşehir kurulmuştur. Ardından 02.09.1993 tarih ve 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Mersin, İzmit ve Samsun olmak üzere yedi büyükşehir daha kurulmuştur. 1999 Marmara depremi

---

<sup>89</sup> Keleş, a.g.e., s. 265.

<sup>90</sup> Nazif Gürdoğan, "Türkiye'de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış", (Ed. Vecdi Akyüz), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1996, s. 127.

<sup>91</sup> Kılınç, a.g.e., s.71-73.

sonrasında da, 14.01.2000 tarih ve 593 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Adapazarı ilimiz de büyükşehir statüsü kazanmıştır.<sup>92</sup>

Türkiye’de kentleşme ve büyükşehir uygulamasına bakıldığında öncelikle kent kelimesinin birçok tanımı ve açıklaması olmakla birlikte bunların çeşitli kriterlere sahip olduğu gözükmektedir. Bu ölçütler ekonomik, sosyolojik, nüfus ve yönetsel sınır şeklinde sıralanabilir. Her bir kriter açısından kentin tanımı yapılabilir. Ekonomi açısından kent, nüfusu tarım harici sahalarda çalışan, ürün ve hizmetlerin, tüketim, dağıtım ve üretim safhalarında halkın sürekli değişen ihtiyaçlarını gidermek üzere ortaya çıkan bir yapı olarak söylenebilir.<sup>93</sup>

Kentleşme kavramının çok fonksiyonlu olması ekonomik, kültürel, sosyal ve demografik açıdan birçok anlamının olmasına rağmen genel olarak şu şekilde ifade edebiliriz; Sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak şehir sayılarının artması ve bu şehirlerin sürekli gelişmesi ve büyümesi sonucu toplumun yapısında artış gösteren iş bölümü, alanında uzmanlaşma yaratan, davranış ve insan ilişkilerinde şehirlere özgü farklılıklara yol açan nüfus artış biçimidir.<sup>94</sup>

Merkezi yönetimin yanında önemli bir yere sahip olan ve genel olarak herkesin kabul ettiği demokrasinin önemli bir yapı taşı olarak görülen yerel yönetim anlayışı çok eski tarihlere dayanmaktadır. Ülkemizde demokratik anlamda yerel yönetimlerin oluşumu Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde oluşturulan birimler, Cumhuriyetin ilanı ile birlikte başlangıcından itibaren günümüze kadar varlığını sürdürmüştür.<sup>95</sup>

Türk yerel yönetimlerinin belediye, il özel idaresi ve köy olmak üzere üç temel birimi yer almaktadır. Bunların içinde belediyeler en aktif, en belirgin ve en göz önünde bulunan yapılardır. Halka daha yakın olmaları hizmetlerin daha hızlı aktarılması gibi nedenlerle incelenmeye en açık yerel yönetim birimleri

---

<sup>92</sup> Kılınç, a.g.e., s.71-73.

<sup>93</sup> Keleş, a.g.e., s. 75

<sup>94</sup> Keleş, a.g.e., s. 19

<sup>95</sup> Aysun Yemen, **Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi: Demokratiklik ve Etkinlik Boyutlarıyla Sistem Analizi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2016, s.11.



belediyelerdir. Belediyeler içinde büyükşehir belediyeleri mevcut yapıları halka hizmette aktif olmaları ve demokrasi açısından en dikkat çeken ve eleştirilmeye müsait olan yönetim birimleridir. 1984 yılında büyükşehir belediyelerinin kurulması ile birlikte Türkiye de yeni bir durum meydana gelmiştir. Bu yeni durum 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile değişikliklere yol açmıştır.<sup>96</sup>

Gelişmekte olan Türkiye’de kentleşme, sanayileşme ve teknolojinin geç başlaması nedeni ile batı ülkelerinden farklı bir gelişim göstermektedir. Türkiye’de kentleşme sadece tarımdaki gelişmelerin ve sanayinin ortaya çıkardığı bir ürün olmayıp ülkenin ekonomik ve toplumsal yaşamının değişim süreçlerinin de ifadesidir denilebilir. Kentleşmenin birtakım kamusal yapılandırmaların ve kurumların denetimi altında ve planlı olarak yapıldığı söylenemez. Piyasanın öngördüğü kurallar içinde gerçekleşmez. Ülkemizde kentleşme geleneksel toplum devlet ilişkileri sonucunda ortaya çıkan ve belirlenen, merkeze bağlı ve merkezi kurullarla işleyen kurumlar, etkisiz yerel yönetimler ve halkçı söylem ve politikaların büyüttüğü bir takım örgütlenmelerin karşılıklı etkileşimi sonucu oluşan ve dışarıdan takip edildiğinde karışık olarak algılanabilecek bir ortamda gerçekleşmiştir.<sup>97</sup>

Kamu yönetiminin önemli bir parçasını oluşturan yerel yönetimler ülkelerdeki demokrasi seviyesinin, gücün ve aktif katılımın birer göstergesidir. Yerel yönetimlerin halka sundukları hizmetlerde başarılı olmaları, halktan olumlu yönde geri bildirim almaları merkezi yönetim açısından da beğeni ve başarı anlamı taşımakla beraber ülkede verilen hizmetlerin sorumlusu olan merkezi yönetim ile halkın taleplerinin örtüşüp örtüşmediğinin göstergesidir şeklinde ifade etmek mümkündür. Kamu yönetiminin halk nazarında göstergesi olan belediyelerin varlık sebebi bulunduğu beldeye hizmet sunmaktır. Halka verilecek hizmetler ülkedeki kentsel gelişimi, değişimi etkilemektedir. Bu nedenle gelişimini ve değişimini sağlıklı şekilde sürdüren ile başarısız olan kentlerde yerel halkın gereksinimleri

---

<sup>96</sup> Yemen, a.g.e., s.11.

<sup>97</sup> Sema Erder, “Kökene Dayanan Dayanışma İlkeleri ve Kentte Ortak Yasama”, Türkiye’de **Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları**, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1998, s.231.

konusunda farklılıklar ortaya çıkmaktadır. İşte bu noktada yerel yönetimin göstergesi olan belediyelerin önemi ve işlevselliği ortaya çıkmaktadır.<sup>98</sup>

#### **2.4. 2004-2012 Yılları Arasında Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Değişimler**

6360 sayılı yasanın çıkarılmasına ve bu yasanın hazırlanmasına kadar giden yolda 2004-2012 yılları arasındaki büyükşehir belediyesi sisteminde değişimlere bakıldığında öncelikle 2004 yılında kabul edilen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasasında büyükşehir kurulmasıyla ve sınırlarıyla ilgili yeni standartların getirildiği görülmektedir. Yasaya göre büyükşehir belediyesi tanımlanırken “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 malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” ifadesi kullanılarak büyükşehir belediyelerine hem mali hem de idari anlamda özerklik statüsü tanınmıştır. Yasanın öngördüğü modele göre büyükşehir ilçe belediyeleriyle büyükşehirin ilk kademe belediyeleri kapsam içine alınmıştır. Ardından 22.03.2008 tarih ve 5747 sayılı kanun ile ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır. Kanuna göre bir coğrafi lokasyonda büyükşehir belediye kurabilmek ve örgütleyebilmek için gerekli koşullar söz konusu kanunun 3. ve 4. maddelerinde düzenlenmiş olup şu şekildedir;

- Büyükşehir belediyesi kurulacak yerin il merkezi olması,
- En az üç ilçe veya üç ilk kademe belediyesini kapsamaması,
- Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre 750.000 den fazla olması,
- Kanuni bir düzenleme olması. Bu koşulların sağlanmasının ardından statüsü büyükşehir olarak değişecek belediyenin hem ekonomik gelişmişlik hem de fiziki yerleşim durumunun değerlendirilmesi ve büyükşehir statüsünün kanunla düzenlenmesi gerekmektedir.

---

<sup>98</sup> Çiğdem Argun, **Yerel Yönetimlerde Kurumsal Güvenin Algılanması: Bir Alan Araştırması**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2009, s.50

- Yasaya göre İstanbul ve Kocaeli gibi birleşmiş görünüm arz eden coğrafi yakınlık nedeniyle iki kentin il sınırları büyükşehir olarak kabul edilmiş diğer büyükşehirler ise büyükşehir sınırları kabul edilmiştir.

- Yasaya göre kentin valilik binası merkez alınarak, nüfus büyüklüğü iki milyonu aşan büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki, nüfus büyüklüğü 1 ve 1,2 milyon arasındaki büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki ve nüfus büyüklüğü bir milyondan az büyükşehirlerde 20 km çapındaki yerleşim yerleri büyükşehir belediye sınırları içerisine katılmıştır.

2008 yılında 5747 sayılı yasayla yapılan bir düzenleme ile daha önce var olan ve başına buyruklu veya hizmet arzında karmaşıklığa yol açtığı gerekçesi ile ilk kademe belediyeleri ya ilçe belediyelerine ya da mahalleye dönüştürülerek tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu değişiklik sonrasında 2009 yılına gelindiğinde Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü verilerine göre değişen belediye sayıları aşağıda Tablo 2.1’de gösterilmiştir.

**Tablo 2.1: 5747 Sayılı Kanun İle Değişen Belediye Sayıları (2009)**

5747 Sayılı Kanundan Önce Türlerine Göre Belediyeler		5747 Sayılı Kanundan Sonra Türlerine Göre Belediyeler	
Türü	Sayısı	Türü	Sayısı
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
Büyükşehir İlçe Belediye- si	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	142
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	750
Belde Belediyesi	2011	Belde Belediyesi	1132
<b>Toplam</b>	<b>3225</b>	<b>Toplam</b>	<b>2105</b>

Kaynak:Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, [http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747\\_gore\\_bel\\_son\\_durumu.doc](http://www.mahalli-idareler.gov.tr/Home/Dokumanlar/5747_gore_bel_son_durumu.doc), 2009.

2014 yılına gelindiğinde ise Türkiye Belediyeler Birliği (2014)’ne göre Türkiye’deki belediyelerin türü, sayısı ve oranı aşağıda Tablo 2.2’de gösterilmiştir.

**Tablo 2.2: Türkiye’deki Belediyelerin Türü, Sayısı ve Oranı**

Türü	Sayısı	Oran
Büyükşehir Belediyesi	30	% 0,2
İl Belediyesi	51	% 4
Büyükşehir İlçe Belediyesi	519	% 37
İlçe Belediyesi	400	% 29
Belde (Kasaba) Belediyesi	397	% 28
Toplam	1397	% 100,0

Kaynak: Türkiye Belediyeler Birliği, Türkiye’deki Belediyelerin Türü, Sayısı ve Oranı 2014, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/>(link), (20.06.2017).

2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı yasa ile kentsel alanların yönetiminde belediye sayıları azaltılmaya çalışılmışsa da bu yasa Anayasa Mahkemesince kısmen iptal edilmiştir. YSK’nın 13.02.2009 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanan kararına istinaden gerek 5747’ye gerekse 5393 sayılı yasalar uyarınca kapatılması öngörülen 862 belediyeden 836’sının 29 Mart 2009 yerel yönetim seçimlerine belediye statüsünde girmelerine karar verilmiştir. Buna göre, 2009 yerel seçimlerine katılacak toplam belediye sayısı 2930 olarak belirlenmiştir.<sup>99</sup>

## **2.5. Türkiye’de Kentsel Büyüklüklerin Sınıflandırılması**

Devlet oluşumunu sağlayan en önemli faktör olan toplumlar, ülke sınırları dahilinde insanların bir arada yaşadığı yerleşim birimlerini oluşturarak devlette yapılanmayı sağlamışlardır. Burada yerleşim birimlerini kategorize ederken en önemli faktör nüfus etkeni olarak ortaya çıkmaktadır. Çünkü nüfusa göre bazı yerleşim birimleri insan sayısının nispeten azlığından dolayı köy gibi kalırken bazı yerleşim birimleri ise insan sayısı bakımından milyonlarla ifade edildiğinden değişik isimle adlandırma gereği duyulmuş olabilir. Türkiye ‘de kentsel gelişimler ve değişimler yaşanırken kentlerdeki nüfus artışları ve yerel yönetimlerde yaşanan ayrışmaların fazlaşması neticesinde, nüfusu 5000 ve üzerinde olan yerleşim yerleri

<sup>99</sup> Kentleşme Şurası, **Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu**, Ankara, 2009, s. 33

ile nüfusu 750.000 ve üzerinde bulunan yerleşim yerlerinin aynı düzeyde aynı seviyede kategorize edilemeyeceği ve bu nedenle aynı kriterlerle ölçülemeyeceği fikri ağırlık kazanmıştır.<sup>100</sup>

Ekonomik faaliyetler ve nüfus faaliyetlerinin büyük şehirlerde yoğunlaşması ve diğer kentlere göre oluşan bölgesel ayrışmalar, kırsal kesimlerde bulunan insanların kentlere göç etmesi, göç alan kentlerin yerel yönetimlerini zorlaştırmaktadır. Bu güçlükler zaman içinde giderek büyümüş ve çeşitlenerek artış göstermiştir. Şehir planlaması, imar, kent içi ulaşım, toprak ve suyun kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, altyapı gereksinimi, doğanın ve çevrenin korunması gibi meseleler ekonomik ve sosyal olarak sorun haline gelmiş olmasından dolayı bu sorunları çözüme kavuşturmak için kentleri sınıflandırmak gibi arayışlara gidilmiş olabilir.<sup>101</sup>

Yerleşim birimlerini sınıflandırırken nüfus etkeninin önemli olduğunu belirtmek gerekir. Buna göre kentler barındırdıkları insan sayısına göre küçük, orta ve büyük şehirler olarak üç sınıfa ayrılabilir. Bu tip sınıflama şehir sayısının ve kent nüfus yoğunluğunun az olduğu dönemlerde geniş çaplı tutularak yapılan bir değerlendirme olarak alınabilir. Günümüzde ise hem şehir sayılarının fazlalaşması hem de kentte bulunan nüfus yoğunluğunun çoğalması neticesinde daha dar kapsamlı sınıflandırmaların ortaya çıkarılması durumu ortaya çıkmıştır.<sup>102</sup> 6360 sayılı yasadan önce ülkemizdeki kentsel büyüklükler Tablo 2.3'de gösterilmiştir.

---

<sup>100</sup> Eryılmaz, a.g.e. s. 161.

<sup>101</sup> Keleş, a.g.e. s. 330.

<sup>102</sup> Ali Özçağlar, **İdari Coğrafya**. Ümit Ofset Basım, Ankara, 2011, s. 11-12.

**Tablo 2.3: 442, 5393 ve 5216 Sayılı Yasalara Göre Ülkemizde Kentsel Büyüklükler**

Yasa	Getirdiği Nüfus Ölçütü (Kişi)	Tanımladığı Yerleşme Birimi
442 sayılı Köy Yasası	- 2. 000	Köy
	2. 000 - 20.000	Kasaba
	20.000 +	Kent
5393 Sayılı Belediye Yasası	5.000 ve +	Belediye Yönetimi
5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası	750.000 +	Büyükşehir

Kaynak: ErbayArıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı:2, 2012, ss. 2-32, s.6.

## 2.6. Türkiye’de Büyükşehir Yönetiminde Yapılanma Süreci

Yönetim, hedeflenen bazı amaçlara ulaşmak için ilk önce bireyleri ele alarak, hammaddeleri, finansal kaynakları, yabancı ve yerli kaynakları özellikle de zamanı birbirleri ile uyumlu ve verimli kullanarak etkili kararlar alma, alınan kararları uygulama süreçlerinin toplamı olarak nitelenebilir. Ülkemizde büyükşehir belediye yönetimlerinin yaklaşık 30-35 yıllık tarihsel gelişimi bulunmaktadır diyebiliriz. Bu birimlerin kurulması şehirlerin kendi yoğunluğundan kaynaklanan sorunlar olduğu gibi genel bir takım zorunlu sebepler de büyükşehir yönetimini ortaya çıkarmıştır.<sup>103</sup> Ülkemizde büyükşehir olgusunun oluşması için birtakım arayışlar olmuş, bu arayışlar Tablo 2.4’te gösterilmeye çalışılmıştır;

**Tablo 2.4: Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Döngüsü**

Dönemsel Analiz	Adlandırma	Açıklama
1960’lar-1982 Dönemi	Arayış Dönemi	Nasıl Yapılabilir?
İl Merkezinde BŞB Dönemi		
1984-2004 Dönemi	Kuruluş Dönemi	BŞB’lerin kurulması ve yenilerinin ilave olması
2004-2008 Dönemi	Genişletme Dönemi	Yarıçapa Dayalı Genişletme
2008-2012 Dönemi	Bütünleşme Dönemi	Yarıçap içinde sıfır belde= 2008 Modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi		
2012+	Alansal BŞB Dönemi	2012 Modeli: BŞB/İlçe Mülki sınır + Sıfır Belde/Köy

Kaynak: ErbayArıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı:2, 2012, ss. 2-32, s.6

<sup>103</sup> Özçağlar, a.g.e., s. 11-12.

Tablodan da görüldüğü gibi ülkemizde büyükşehir yönetiminin kurulması için bir takım düşünceler geliştirilmiş ve belli bir ilerleme sağlanmaya çalışılmıştır. Metropolitan kent şeklinde de söylenen ancak ülkemizde daha çok nüfus bakımından, sosyo-ekonomik bakımdan bir gelişmişlik düzeyine ulaşmış şehirler için kullanılan büyükşehir, fiziki bir büyüklük, sosyo-ekonomik bir gösterge olarak yasal bir tasarruf olarak gözükmektedir. Büyükşehir belediye modeline bakıldığında nitelikli, gelişmiş alanlar veya belli bir büyüklüğün üzerindeki kentsel genişlikler için uygun görülmektedir. Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi halihazırda bulunan yerel yönetimlerin daha iyi bir yapıya kavuşturulması, geliştirilebilir, işlevsel ve geniş tabanlı hizmet alanlarına yönlendirilmesi, yaygınlaştırılabilmesi bunlar sağlanırken ekonomik anlamda büyüme ve gelişmeyi teşvik etmek, büyükşehirdeki yönetim anlayışını yerel birimlere aktarabilmek gibi sebeplerle oluşturulmak istenmektedir.<sup>104</sup>

Konuya tarihsel süreçte biraz daha geriye giderek bakıldığında Türkiye yerel yönetim reformu isteklerine gerekçeler bağlamında bakılmasında yarar olduğu düşünülmektedir. Türkiye’de yönetimde reform konusunda 1933 yılından beri birçok çalışma yapılmış ve araştırmalar sonucu raporlar hazırlanmıştır. En önemli ve yoğun çalışmalar ise planlı dönem olan 1960’lı yıllar sonrasındadır. Planlı dönemden önceki araştırmalarda yabancı uzmanlar çalışmıştır. Bununla birlikte, yönetimde reform çalışmalarını tarihin ilk reformcu padişahı III. Selim’e kadar götürmek mümkündür. Osmanlı’nın son dönemine rastlayan bu reform çalışmaları, cumhuriyetten sonraki hazırlıksız, derinlemesine araştırmalar yapılmadan başlatılan ve hüsrana sonuçlanan bütün çalışmaların da ilk örneği olarak değerlendirilebilir.

Planlı dönemden bu yana devlet, yerel yönetimler, üniversiteler ve araştırma kurumları çağdaş bir yerel yönetim reformunun esaslarına ilişkin görüşler geliştirmiş ve öneriler yapmıştır. Bu kadar çok rapor hazırlanmasına karşın çalışma sonuçlarından hiçbiri uygulanamamış, kısmen uygulananlar ise başarılı olamamıştır. Türkiye’de reform isteklerinin ve yerel yönetim tartışmalarının özellikle siyasal, ekonomik ve toplumsal kriz ve bunalım dönemlerinde yoğunlaştığı görülmektedir.

---

<sup>104</sup> Erbay Arıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı:2, 2012, ss. 2-32, s.6.

Bu dönemlerde çeşitli araştırma ve raporlar hazırlanır, sonra da bu raporların tozlu raflardaki yerini aldığı gözlenebilir. Epeyce emek ve mali kaynak harcanarak ortaya konan bu raporların tek pozitif yanı ise kamu yönetiminde inceleme yapanlara kaynak oluşturmaktır.<sup>105</sup>

Yönetimde reform çalışmalarının ve tartışmalarının hemen hepsinin ortak amacı, yerel yönetimleri demokratik kılmak, verimli hizmet üretir duruma getirmek olarak görünmektedir. Bununla birlikte reformun niteliği, öneriyi yapanın konumu ve kimliğine göre farklılaşmaktadır. Öneri yerel yönetimlerden geliyorsa, daha fazla yetki, daha fazla kaynak, daha fazla özerklik ve atanmışlara karşı daha az bağımlılıktır. Bir taşra yönetimi bürokratından gelen önerilerin niteliği taşra yöneticilerinin yetkileri genişletmek, özellikle il düzeyinde etkilerini ve koordinasyon imkanlarını artırmak, yerel yönetim yöneticilerinin kendilerine daha çok bağlanması olarak ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimde bulunan bürokratlara göre yerel yönetimleri güçlendirmek sorunlu bir süreçtir. Çünkü bürokrasiye göre merkezde reform yapılmalıdır, ancak bu yerel yönetimlerden birçok yetkinin geri alınması veya vesayet denetimine tabi tutulması şartıyla yapılmalıdır. Muhalefet partileri yerel yönetimlerden ve reformdan yana olmakla birlikte seçim beyannamelerinde, mitinglerde yüksek sesli olarak yerel yönetim savunucusu olarak yerel yönetimleri kesinlikle güçlendireceklerine sözler verilmekle birlikte iktidara geldiğinde yerel yönetimleri merkeze bağımlı tutma eğilimi gösterilmektedir.<sup>106</sup>

Ülkemizde yerel yönetimlerin demokratik bir yapıya kavuşturulmasına yönelik en önemli gelişme, 1946 tarih ve 4878 sayılı kanun ile seçimlerin yapılma şeklinde değişikliğe gidilmesi olmuştur. Dönemin demokratikleşme alanında atılan adımlardan bir diğeri ise; belediye ve il özel idarelerinin mali yapılarını düzeltme gayretleri doğrultusunda 1948 yılında kabul edilen ve 423 sayılı Belediye Vergi ve

---

<sup>105</sup> Hıfzı Deveci. "Bir Yılan Hikayesi: Bürokraside Reform," **İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Demeği Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt. 3. Sayı. 12, 1998, s.5

<sup>106</sup> Deveci, a.g.e., s.5-6.



Resimleri Kanunu'nu yürürlükten kaldıran kanunla belediyelerin gelirleri arttırılmıştır.<sup>107</sup>

1580 sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı Belediyeciliği ve on yıllık Cumhuriyet Belediyecilik deneyimine rağmen önemli ölçüde Fransız Belediye modeline dayanmıştır. Katı ve merkezîyetçi bir yönetim yapısını yansıtan bu kanuna göre belediye başkanları atamayla göreve başlayacak, seçimle gelenlerse vesayet altında kalacaktır. Yani kanun tam anlamıyla bir özerk belediye anlayışını yansıtmamıştır. Fakat 1963 yılında kanunda yapılan değişiklikte belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi hükmü getirilerek, demokratik yerel yönetim yapısı açısından önemli bir adım atılmıştır.<sup>108</sup> Küçük adımlarla başlayan yerel yönetimlerin demokratikleşme serüveni ilerleyen zamanlarda çok daha iyi bir belediye sisteminin oluşturulması için yerel yönetimlere dayanak olmuştur.

1984 tarihli 3030 sayılı Kanun, 2004 tarihli 5216 sayılı Kanunun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 2000'li yıllarda yerel yönetimler bakımından önemli reformlar yapılmıştır. Bu reform sürecini Avrupa Birliği'nin Kopenhag Kriterlerine uyum sağlama ve müzakerelerde ilerleme kaydetme çabaları etkilemiştir. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu 2004 yılında, 5393 Sayılı Belediye Kanunu 2005 yılında yürürlüğe girmiştir. Belediye Başkanı daha fazla güçlendirilerek, daha özerk ve halkın katılımının sağlandığı bir belediyecilik anlayışı temel amaç olarak belirlenmiştir. Daha sonra 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı 'Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanun' ile büyükşehir kurulan yerlerde belde belediyeleri kaldırılmış, yeni bazı ilçeler oluşturulmak sureti ile alt kademe belediyesi olarak yalnızca ilçe belediyesi statüsüne yer verilmiştir. Çıkarılan bu kanunlar ile daha katılımcı ve demokratik yönetilen yerel yönetimler istenmiştir. Avrupa Birliği ve demokrasi adına yapılan bu son değişikliklerin aslında Tanzimat'tan günümüze kadar gerçekleşen Batı kaynaklı modernleşme sürecinin

---

<sup>107</sup> Mustafa Demirtaş, **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet**, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, 2005, s.26.

<sup>108</sup> Kübra Şahin, **Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İl Örneği)**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman, 2011, s.65.

bugünkü yansımaları olduğu belirtilebilir. Hızlı değişim ve dönüşümlerin yaşandığı bu dönemde; çıkarılan belediye ve büyükşehir belediye kanunlarıyla, yaşanan bu değişim ve dönüşüme yerel yönetimlerin uyum sağlanması istenmiştir.<sup>109</sup>

Türkiye'de 5393 sayılı Belediye Kanunu'yla, belediyelerde demokrasi ve yönetime katılma ilkeleri geliştirilmekte ve güçlendirilmektedir. Bu doğrultuda yapılan düzenlemeler ile mahalle muhtarları, sivil toplum örgütleri, meslek kuruluşları, üniversiteler ve sendikaların temsilcileri, oy hakkı olmaksızın kendi görev ve faaliyet alanlarına giren konuların görüşüldüğü mecliste bulunan ihtisas komisyonlarına katılabilme ve görüş bildirebilme hakkı verilmiştir. Belediyelerin stratejik plan yapımında paydaş görüşüne başvurmaları da katılımcılığın önemli bir göstergesidir. Belediye Kanunu'nun 76. maddesi doğrultusunda yerel yönetimlerin karar organlarının katılımcılığını daha da güçlendirmek amacıyla kent konseyleri oluşturulmuş ve yönetim hizmetlerine gönüllü olarak katılımı sağlama görevi verilmiştir. Böylelikle kent konseyleri, yerel düzeyde demokratik katılımı yaygınlaştırmak, yerellik ilkesi çerçevesinde, katılımcılık, demokrasi ve uzlaşma kültürünü geliştirmek, sivil toplumun gelişmesi ve kurumsallaşması için katkıda bulunmak gibi pek çok işlevi bulunmaktadır.<sup>110</sup> Bu nedenle kent konseylerinin, yerel yönetimlerde yerel özerkliğin gelişimine önemli ölçüde katkı sağlaması beklenebilir.

5393 sayılı Belediye Kanunu, yeni bir belediye tanımı yapmış ve bu tanımda özerklik kavramına da değinmiştir. Kanundaki tanıma göre belediye, "belde sakinlerinin mahalli müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idari ve mali özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir" (mad. 3/a) şeklinde tanımlanmıştır. Bu tanımdaki idari özerklikten, belediyeler üzerindeki vesayet denetiminin azaltılacağı, mali özerklik ifadesi ile de, bunlara, görevlerini yerine getirmesine imkân sunacak bir mali kaynak sağlanacağı neticesine ulaşılabilir. Bu düzenlemeyle belediye, çağdaş yaklaşımlar doğrultusunda, yerel nitelikte olan hizmetlerde genel görevli olarak kabul edilmiştir. Bütün bunlara ek olarak, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda da öngörülen subsidiante ilkesine paralel olarak, belediye hizmetlerinin, halka en yakın yerlerde ve

<sup>109</sup> Yüksel Koçak. **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013, s. 104-105.

<sup>110</sup> Koçak, a.g.e., s. 104-105.

en uygun yöntemler ile sunulması temel alınmıştır.<sup>111</sup> Bu nedenle yerel özerklik için halka yakınlık prensibi önemli unsurlardan birini oluşturmaktadır.

Belediyelerin Yetkileri, ve İmtiyazları başlığını taşıyan 15. maddede; "Belediyenin yetkileri ve imtiyazları şunlardır: (a), (b)..., (c)..., (d)..., e) Müktesep haklar saklı kalmak üzere; içme, kullanma ve endüstri suyu sağlamak; atık su ve yağmur suyunun uzaklaştırılmasını sağlamak; bunlar için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek; kaynak sularını işletmek veya işlettirmek, f) Toplu taşıma yapmak; bu amaçla otobüs, deniz ve su ulaşım araçları, tünel, raylı sistem dâhil her türlü toplu taşıma sistemlerini kurmak, kurdurmak, işletmek ve işlettirmek, g) Katı atıkların toplanması, taşınması, ayrıştırılması, geri kazanımı, ortadan kaldırılması ve depolanması ile ilgili bütün hizmetleri yapmak ve yaptırmak, (h)... (1)... Belediye, (e), (f) ve (g) bentlerinde belirtilen hizmetleri Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla süresi kırkdokuz yılı geçmemek üzere imtiyaz yoluyla devredebilir; toplu taşıma hizmetlerini imtiyaz veya tekel oluşturmayacak şekilde ruhsat vermek suretiyle yerine getirebileceği gibi toplu taşıma hatlarını kiraya verme veya 67.maddedeki esaslara göre hizmet satın alma yoluyla yerine getirebilir..." ifadelerine yer verilmiştir. Buradaki "Danıştay'ın görüşü ve İçişleri Bakanlığı'nın kararıyla" ifadesi, idari vesayete örnek gösterilebilecek maddeler arasında yer almaktadır.<sup>112</sup>

Yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının, organlık sıfatını kazanmalarına yönelik itirazların çözümü ve kaybetmeleri konusundaki denetim yargı yoluyla olmaktadır. Fakat görevleriyle ilgili bir suç nedeniyle hakkında soruşturma ya da kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya bu organların üyelerini, 5393 sayılı

---

<sup>111</sup> Fikret, Çelik ve Sefa Usta. "Klasik Liberalizmde 'Özgürlük' ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı", **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, No:24, 2010, ss. 121-135, s.93.

<sup>112</sup> Sinan Güner. ABD ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Türkiye için Bir Model Önerisi, **Marmara Belediyeler Birliği Yayını**, İstanbul, 2013, s. 52.

Mehmet Özel. "Kamu Yönetiminde Kriz ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma", **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, 2010, ss. 12-29, s.23-24.

Belediye Kanunu'nun 47. maddesi uyarınca İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak kesin hükme kadar uzaklaştırabilme yetkisine sahiptir.<sup>113</sup>

Yargı yoluyla çözüme kavuşturulmasını öngören kanun maddesi, yerel özerklik ve idari vesayet dengesinin kurulması bakımından önemli bir gelişme olarak kabul edilebilir. Yine de içişleri bakanının vesayet yetkisinin sınırları, keyfi uygulamalara neden olmayacak şekilde, net bir şekilde kanunla belirlenmelidir. Aksi takdirde kanunda sınırları açık ve net olarak çizilmeyen idari vesayet yetkisinin keyfi uygulamaları da beraberinde getireceği, kabul edilebilir bir gerçektir.<sup>114</sup> Ülkemizde büyükşehir ile ilgili yasal düzenlemeler, daha açıklayıcı olabilmesi bakımından aşağıda Tablo 2.5'de gösterilmiştir.

**Tablo 2.5: Ülkemizde Büyükşehir ile İlgili Yasal Düzenlemeler**

1984	2004	2005	2008	2012	2013
3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa	5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Yasası	5393 Sayılı Belediye Yasası	5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa	6360 Sayılı İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Yasa ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Yasa	6447 Sayılı On Üç ilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Yasa

Kaynak: Derlenmiştir.

### 2.6.1. Büyükşehir Belediyeleri

Küreselleşme, yerel yönetimlerde etkinliğin öneminin artması ve uluslararası rekabetin metropoller aracılığı ile yürütülmesinin öngörülmesi, küçük belediyelerin

<sup>113</sup> Celal Annak. "Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış", **Birlik**, Sayı: 70, 2010, ss. 30-35, s.32-35.

<sup>114</sup> Annak, a.g.e., s.32-35.

bir araya getirilip birleştirilerek daha üst düzeyde yönetsel kurumlaşmalara ve yerel yönetimlerde çeşitlenmelere neden olmuştur. Bu kapsamda 1980'lerden itibaren Fransa başta olmak üzere İngiltere, Almanya gibi gelişmiş ülkelerde çok sayıda küçük belediyenin birleştirilerek, daha az sayıda ve etkin belediye kurulmuştur. Yeni sağ politikaların iktidara gelmesi ile gelişmiş ülkelerde hızlanan bu eğilim, Türkiye'de de büyükşehir belediye sisteminin kurulması ile gerçekleşmiştir. Etkin belediye anlayışı temelinde büyükşehir belediye yönetimlerinin sayısında önemli ölçüde artış görülmektedir.<sup>115</sup>

Türkiye'de 1984'ten bugüne dek büyükşehirler için benimsenen model, iki kademeli modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesinin, alt kademede ise ilçe vb. belediyelerin kurulması gerekmekte, kademeler arasında yetki ve kaynak bölüşümünün yapılması, aynı zamanda da kademeler arasında bazı hukuki ve idari ilişkilerin öngörülmesi gerekmektedir.<sup>116</sup> Bu model üzerinde Türkiye'de büyükşehir belediye yönetimleri şekillenmektedir.

1982 Anayasasının yerel yönetimlere yönelik düzenleme Anayasasının 127. maddesinde yer almıştır. Bu maddenin en önemli yeniliklerinden biri Büyükşehir Belediyesi ile ilgili yeni bir yapılanmaya gidilmesidir. Anayasada bir yerel yönetim birimi olarak somut bir şekilde adlandırılmamakla beraber, İstanbul başta olmak üzere, Ankara ve İzmir gibi büyük yerleşim alanlarına yönelik yönetim anlayışını ve biçimini revize etmek için Anayasanın "... kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimi getirilebilir..." (127/3) hükmü doğrultusunda 1984 yılında Büyükşehir Belediye sistemi faaliyete geçmiştir. BŞB sistemine yönelik yapısal, idari ve mali sorunları tartışılmakla beraber, sisteme eklenen kent sayısı artmaktadır. Artan kent sayısı ve kentlerin yoğun nüfus artışı büyükşehir belediyelerinin önemini ortaya çıkarmaktadır.<sup>117</sup>

---

<sup>115</sup> Halil İbrahim Aydın. "1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler", **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, 2003, ss: 73-86, s. 75-78.

<sup>116</sup> Erbay Arıkboğa. "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 2, 2012, ss. 1-32, s.4-7.

<sup>117</sup> Arıkboğa, a.g.e., s.4-7.

1984 yılında Türkiye'de ilk büyükşehir belediyeleri, İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde kurulmuş ve bu illere 3306 sayılı kanunla Adana, 3391 sayılı kanunla Bursa, 3398 sayılı kanunla Gaziantep ve 3399 sayılı kanunla Konya ili dâhil edilmiştir. Bunlara daha sonra çıkarılan yasalarla başka iller de eklenmiştir. Büyükşehir Belediyesi uygulaması demokratikleşme ve yerelleşme bakımından önemli bir yere sahiptir. Daha önce merkezi yönetime bağlı bir şekilde çalışan imar müdürlükleri bu belediyelere bağlanmıştır. Büyükşehir Belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşları temsilcileri ve ilçe belediye başkanlarının katılımı ile oluşturulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) ve Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulması ve Alt Yapı Yatırım Fonu oluşturulması büyükşehir belediyelerini daha güçlü kılmaktadır.<sup>118</sup>

Büyükşehir ilçe belediyelerinde demokratikleşme ve yerelleşme sağlanamamıştır. Büyükşehir ilçe belediyeleri iki ayrı vesayet denetimine tabi tutulmuşlardır. Büyükşehir belediye başkanının, ilçe belediyeleri tarafından yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı önlemler alma yetkisi vardır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesiyle uyumsuzluk durumu söz konusu olduğunda düzenleyici ve yol gösterici durumundadır. Bu nedenle merkeziyetçi anlayışın devam ettiğinden bahsetmek yanlış değildir. Yerel özerklik ve idari vesayet açısından değerlendirme yapıldığında olumsuz bir kanaat oluşmaktadır. Danıştay 8.dairesinin E. 1992/912 K. 1993/1414 sayılı kararında 3030 sayılı kanunun 14.maddesi ile bu yasanın uygulanması ile ilgili yönetmeliğin 42. maddesinde bulunan kurallardan, büyükşehir belediyelerinde 1580 sayılı kanunun 70. ve 71. maddelerindeki kurallardan farklı olarak, ilçe belediye meclislerince verilen kararların büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girdiği, bütçe ile ilgili kurallar dışında artık bu kararların idari vesayet makamlarının onayına sunulmadan kesinleşen kararlar olduklarının açıklıkla hükme bağlandığı anlaşıldığı Belediye Meclisi kararı ve eki ücret tarifesinin vesayet makamının onayını gerektiren nitelikte bir karar olmadığı açık olduğu için, idare mahkemesi tarafından davanın,

---

<sup>118</sup> Veysel Bilgiç ve S. Kenan Gül. "Türkiye'de Yerelleşme Politikaları", **VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, ss. 612-626, Kahramanmaraş, 2010, s. 613-614.

aynı konuda Danıştay'a itiraz edildiği gerekçesi ile görev yönünden reddine karar verilmesinde hukuka uyarlık bulunmadığına dair ifade bulunmaktadır.<sup>119</sup>

Daha küçük, merkezi yönetime göre vatandaşa daha yakın ve halkla iç içe olması gereken Büyükşehir belediyelerinin bu özelliklerini yitirdiğinden bahsedilebilir. Milyar dolar bütçeleri, yüz binlerce personeli, araç, gereç ve devasa teşkilat yapıları ile birtakım Büyükşehir Belediyeleri birkaç bakanlığın toplamından daha büyük bir konumdadırlar. Vatandaşın Büyükşehir Belediye kadrolarına ulaşma imkânı, merkezi yönetimin kabul edilen kurumlara ulaşma imkânından daha zor, karar ve yönetim süreçlerine katılma imkânı bulması çok zor olabilecektir. Büyükşehir Belediyeleri, gün geçtikçe daha hızlı büyümektedir.

Bir belediyenin nüfus ve alan olarak büyüklüğü, yetki ve görevleri yerine getirmede çok önemlidir. Yerel ve bölgesel kuruluşlar büyüme gösterdikçe görevlerinin kapsamı da o oranda genişlemektedir. Yerel idarenin etkinlik düzeyi artış gösterdikçe özerklik derecesi de o kadar önemli olmaktadır. Yerel idare, küçük ve daha az etkiliyse o yerel idareye verilen görevlerde o kadar azdır. Nüfus büyüklüğü bir yerel idarenin gelirlerini etkilemektedir. Nüfus arttıkça nüfus doğrultusunda alınan paylar ve halktan doğrudan doğruya alınan vergi resim ve harçlar artmaktadır. Personel sayısı, nüfus oranına, gelire ve hizmetlerin niteliğine göre değişiklik göstermektedir. Nüfus ve yüz ölçümü durumuna göre, yerel idarenin yapmakla görevli olduğu görevlerin kapsamı ve niteliği de değişiklik göstermektedir.<sup>120</sup> Burada da büyükşehir belediyelerinin boyutları göz önünde bulundurulduğunda, bu belediyelerin diğer belediyelere göre öneminin çok yüksek olduğu belirtilebilir.

### **2.6.2. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunuyla Türkiye'de modern anlamda belediye sistematiğine geçilmiştir. 5216 sayılı kanunun amacı “büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin

---

<sup>119</sup> Firdevs Koç. **Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, T.C. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2015, s. 106-108.

<sup>120</sup> Yıldız Atmaca. “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2013, ss. 168-184, s. 171-172.

planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak” olarak belirtilmiştir. Ayrıca bu kanunda, idari ve mali özerkliğe vurguda bulunulması, etkin ve verimli hizmet yürütülmesi anlayışına yönelik olarak değerlendirilebilir.<sup>121</sup>

5216 sayılı kanun nüfus ölçütünü oldukça arttırarak büyükşehir belediyesi kurulmasını güçleştirmiştir. Daha önce büyükşehir belediyesi kurulan illerde nüfus ölçütü de göz önünde bulundurulmadan il içerisinde üç belediyenin bulunması yeterliydi. Belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000 ve üzeri olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesi haline getirilebilir. Büyükşehir belediye yönetimi, etkin ve verimli hizmet sunulması anlayışına dayanmaktadır.<sup>122</sup>

Büyükşehir belediyesinin sınırları, adını aldığı büyükşehirin belediye sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içerisinde kalan bölümlerinin sınırlarıdır. Büyükşehir belediyeleri çerçevesinde ve aynı ilin sınırları içerisinde olan belediye ve köylerin büyükşehir belediyelerine katılması konusunda, Belediye Yasası kuralları uygulanır. Katılma kararı belediye meclisinin istemiyle Büyükşehir Belediye meclisitarafından alınır.<sup>123</sup>

5216 sayılı kanun Büyükşehir Belediyesini; "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 kişisi" olarak tanımlamaktadır. 5216 sayılı kanun büyükşehir belediyelerinin idari ve mali özerkliği üzerinde durmaktadır. Bu kanunla büyükşehir belediyeleri daha etkin bir hale dönüştürülmüştür.<sup>124</sup>

---

<sup>121</sup> Koç, a.g.e., s. 106-108.

<sup>122</sup> Akif Çukurçayır. **Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitapevi, Konya, 2011, s. 140-141.

<sup>123</sup> Çukurçayır, a.g.e., s. 140-141.

<sup>124</sup> Ruşen Keleş. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2012, s.336.



5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun yurtdışı kamu ve özel kesimle sivil toplum örgütleri ile beraber yapılan ortak hizmetler ve projeler için kamu yararı görüldüğü takdirde<sup>125</sup> yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlara üyelik aidatı ödeneği için önceden Maliye Bakanlığı'nın izninin alınması şartı vardır. Bu düzenleme her yılki bütçe kanunlarında tekrarlanmaktadır.<sup>126</sup> Tüm bu izinlerde yurtdışı ilişkinin türü, yabancı muhatap ile ilgili bilgi, ilişkinin sağlayacağı yarar, yapılacak harcama ve benzeri bilgilerin ayrıntılı olarak merkezî idareye sunulması gerekmektedir.Yerel yönetimlerin uluslararası kuruluşlarla olan ilişkilerinin her aşamasında merkezi yönetimin aşırı müdahalesinin olması, yerel yönetimlerin rahat hareket etmesini engellediği gibi, gelişimini de olumsuz yönde etkilemektedir.<sup>127</sup>

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 14. Maddesinin 5.bendi uyarınca, mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlar aleyhine idari yargıya başvurma hakkı var iken; bu madde bendi Anayasa Mahkemesinin 22.06.2010 tarih ve 27619 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan, 04.02.2010 gün ve E: 2008/28- K: 2010/30 sayılı kararı ile resmi gazetede yayımlanmasından başlayarak bir yıl sonra yürürlüğe girmek üzere iptal edilmiştir. Belediye tanımında yer alan "idari ve mali özerklik" kavramının gerçeklerle ne kadar örtüştüğü hala önemli bir sorun alanını oluşturmaktadır.<sup>128</sup> Esasen uygulamada tanımsal manadaki özerklikten bahsedilemeyeceği sonucuna rahatlıkla ulaşılabilir. Çünkü İçişleri Bakanı, yerel yönetim organları ya da bu organların üyelerini, geçici bir tedbir olarak kesin hüküm verilene kadar uzaklaştırabilir. İstisna durumlar hariç bazı meclis kararları hala mülki idare amirinin onayını gerekli kılmaktadır. Bütün bunların özerk yerel yönetim anlayışıyla uyumadığı belirtilebilir.<sup>129</sup>

---

<sup>125</sup> Harcama yapılmasını öngören 24/n maddesi, Anayasa Mahkemesi tarafından 25/1/2007 tarihli ve E.: 2004/79, K.:2007/6 sayılı Kararla iptal edilmiştir. Aynı zamanda, 6260 sayılı 2012 yılı Merkezî Yönetim Bütçe Kanunu 25. madde gereği.

<sup>126</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

<sup>127</sup> Atmaca, a.g.e, s. 171-172.

<sup>128</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

<sup>129</sup> Annak, a.g.e., s. 33-34.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### 6360 SAYILI YASA VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ

#### 3.1. 6360 Sayılı Yasa

1984 yılı 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2004 yılına kadar yürürlükte kalmış ve daha sonra yerini 2004 yılı 5216 sayılı kanun almıştır. Sekiz yıllık bir uygulamadan sonra 2012 yılında 6360 sayılı yeni Büyükşehir Belediye Kanunu'nun kabul edilmesi ile 5216 sayılı kanun da yürürlükten kaldırılarak toplam otuz Büyükşehir Belediyesinin ülke sınırları içerisinde varlığı yasal olarak kabul edilmiştir. Bu kanun, Büyükşehir Belediyelerinin önemini daha fazla arttırdığını göstermektedir.<sup>130</sup>

2012 yılında “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarıldı. 37 maddeye sahip olan bu kanunun, 2 tane geçici maddesi bulunmakta ve birçok kanunda değişiklik gerçekleştirilmektedir. Bu kanun ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idarelerinin kaldırılmasının yanında, 1592 belediye ve 16.082 köy kapatılarak mahalleye dönüştürülmüş ve 26 yeni ilçe kurulmuştur. Bu kanun iki temel gerekçe üzerine inşa edilmiştir. Hizmet sunumu açısından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının kurulacağı ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı ifadelerine yer verilmiştir. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiyen yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesiyle verimliliğin artması,

---

<sup>130</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı bu kanunda üzerinde önemle durulan konulardır.<sup>131</sup>

6360 sayılı kanun doğrultusunda Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmektedir. Bu uygulama, köylerin de tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesi ile beraber değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel yönetimlerin tek elden yürütülmesi sağlanacaktır. Yani, yeni düzenlemeyle beraber artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin tek bir unsur olarak bulundurulması, Büyükşehir Belediye yönetimlerini daha fazla etkin kılmaya yöneliktir.<sup>132</sup>

Büyükşehir Belediyelerinin, Anayasal konumları itibariyle, yöresinin mahallî ve müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere organlarıyla karar alıp uygulamak için kurulan, özerk yapılı kamu tüzel kişisi niteliğinde bir mahallî idare olduklarından şüphe bulunmamaktadır. Büyükşehir Belediyeleri, en son yürürlüğe giren 6360 sayılı kanun ile beraber düşünüldüğünde en az üç ilçe belediyesinin bulunduğu yerde, bu belediyeler üzerinde vesayet denetimi yetkilerine sahip özel bir yer teşkil eden konuma sahiptir.<sup>133</sup>

Türkiye'de ne büyükşehir yönetimleri ne de diğer yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerktirler. Yönetim bakımından, siyasal ve mali yönlerden merkezi yönetime bağımlıdırlar. Anayasanın 127. maddesine göre; yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanmalarına veya kaybetmelerine yönelik anlaşmazlıkların çözümünün yargı eliyle olması gerekli ise de, geçici bir önlem olarak, İçişleri Bakanı, yerel yönetimlerin bu tür organlarını veya bu organların üyelerini, görevleriyle ilgili bir suçtan ötürü haklarında kovuşturma veya soruşturma başlatılmış ise kesin hüküm verilene kadar görevden uzaklaştırabilmektedir. Bu alınan önlem, Büyükşehir Belediyesinin organları için de

---

<sup>131</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

<sup>132</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

<sup>133</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

geçerlidir. Nadir olarak kullanılsa da, yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi olarak değerlendirilmek mümkündür.<sup>134</sup>

6360 sayılı kanun, yerel yönetimlerin yapısında köklü değişiklikler içermekte ve demokratikleşme adına atılan doğru bir adım olarak kabul edilebilir. Fakat Türk kamu yönetimi sisteminde egemen olan merkezden yönetim anlayışı devam etmektedir. Bu düzenlemeyle il özel idareleri kaldırılırken, "Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları" kurulmasıyla da merkezi yönetimin daha da güçlü bir vesayet yetkisini elde ettiği ileri sürülebilir. Bunun, yerel özerklik anlayışı çerçevesinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Merkezi yönetimin, yerel yönetimler üzerindeki aşırı baskısı ve müdahalesi yerel yönetimlerin özerkliğine aykırılık teşkil etmektedir.<sup>135</sup>

Büyükşehir Belediyesi (sınırlarının il mülki sınırı olması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde kalan köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içerisinde bulunan belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, Büyükşehir Belediyesi kurulan illerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütü getirilmesi şeklinde düzenlemeler 6360 sayılı kanunla yapıldı. Bu yasayla Büyükşehir Belediyelerinde köylerin kaldırılıp mahalleye dönüştürülmesine yönelik önemli oranda eleştiriler yapılmaktadır. Hatta bu durumun anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu bile ileri sürülmektedir.<sup>136</sup>

### 3.2. 6360 Sayılı Yasanın Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyesine geçişin nedenleri ve gerekçelerine dair esaslar yukarıda ifade edildiği gibi 5216 ve 6360 sayılı yasalarda 750 bin nüfus kriterine göre değerlendirilmiş olmakla birlikte bu ölçütün iller arasında haksızlıklara neden olabileceği ileri sürülmektedir. Çünkü bazı illerin merkez yerleşim nüfusları fazla

---

<sup>134</sup> Keleş, a.g.e., s.351

<sup>135</sup> Abdulkadir Baharçipek. "6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimler Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri", **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar**, ss. 223-229, (Ed. Y. Bulu, vd.), Pegem Akademi, Ankara, 2013, s. 223-225.

<sup>136</sup> Koç, a.g.e., s. 109-112.

olmakla birlikte söz konusu yasalara göre ilin toplam nüfusu kriter olarak kabul edildiğinden büyükşehir olmadıkları görülmektedir. Durum böyle olunca da yerel idare ve büyükşehir kurulmasında dair kamusal politikalar neticesinde bazı kentlerde vatandaşlar haksızlığa uğramış olma ya da hak edilen hizmeti alamama duygusu yaşayabilecekleri gibi bütçeleme ve gelir dağılımı konularında olumsuz yargılar geliştirebileceklerdir.<sup>137</sup>

2011 yılındaki genel seçimler öncesinde 61. Hükümetin programında kamuoyuna duyurulan nüfusu 750 bini geçen illerin büyükşehir statüsüne alınacağı vaadi muhalefet tarafından seçimlerde haksız rekabet yaratacağı iddiası ile eleştirilmiştir. Nitekim 2011 yılı Haziran genel seçimleri öncesinde 6.12.2012’de “6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” yasalaştırılmıştır. İki geçici olmak üzere toplam 37 maddelik kanun ile birlikte birçok yasa daha gerçekleştirilmiştir. Ardından 22.03.2012’de 6360 sayılı yasanın kapsamında değişiklik yapan 6447 sayılı çıkarılarak Ordu ili de büyükşehir olarak kabul edilmiş ve aynı kanunla Manisa, Malatya, Hatay, Denizli, Balıkesir, Aydın, Şanlıurfa, Trabzon, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Van, Ordu ve Kahramanmaraş sınırları il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir.<sup>138</sup> Türkiye’de 6360 Sayılı Yasadan Önce ve Sonra Yerel Yönetim Sayıları aşağıda Tablo3.1’de gösterilmiştir.

---

<sup>137</sup> Ahmet Keser ve Yunus Gökmen. “Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 21, Sayı:1,2012, ss.17-42, s. 37.

<sup>138</sup> Resmi Gazete, No:28595, <http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm>, (16.12.2016).

**Tablo 2.6: Türkiye’de 6360 Sayılı Yasadan Önce ve Sonra Yerel Yönetim Sayıları**

Belediye Türü	6360 Öncesi	6360 Sonrası	Değişim
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14 il büyükşehir belediyesi oldu.
Büyükşehir İlçe	143	519	Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 392 oldu
İl Belediyesi	65	51	51 il, il belediyesi olarak kaldı
İlçe Belediyesi	749	416	333 büyükşehir ilçe belediyesi oldu
Belde Belediyesi	1.977	342	1.635 belde belediyesinin tüzel kişiliğine son verildi
İl Özel İdaresi	81	51	30 ilde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verildi
Toplam Belediye	2.950	1.396	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğe sahip toplam belediye sayısı 1.396 oldu
Köy	34.395	17.834	6360 sayılı kanun sonrası tüzel kişiliğine son verilen köy sayısı 17.541’dir
Mahalle	19.103	36.740	6360 sayılı kanunla büyükşehir belediyesi olan 30 ilde köy yönetimleri bağlı olduğu ilçe belediyesine mahalle olarak bağlandı

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü’nün <http://www.illeridaresi.gov.tr/il-idaresi-ve-mulki-bolumler-istatistikleri> verilerinden alınmıştır.

6360 sayılı yasa, esasında geçmişi çok daha geriye dayanmakla birlikte Türkiye için gerekli olan yerel yönetimi reformu arayışlarının son düzenlemesi durumundadır. Nitekim 2004-2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler ile yerelleşme doğrultusunda önemli bir adım atılmıştır denilebilir. Öte yandan kamu hizmet yönetiminde yerelleşme yolunda önemli bir adım ve ivme olmanın yanı sıra yasa, Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartı’na uyum süreci bakımından da önemli adım olarak görülmektedir.<sup>139</sup> Nitekim 6360 sayılı kanunun temel amacı; demokrasinin ülke genelinde yerele yayılmasını sağlamak, yerel hizmet arzı süreçlerini etkin ve verimli hale getirmek, belediyelerin daha iyi hizmet sunabilmesini sağlamak üzere vatandaş odaklı bir yasadır. Bu genel amaç

<sup>139</sup> Buket ÇAVUŞ, “Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Muğla İlinde Ulaşım Planlama Politika, İlkeleri ve Pratikleri”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir, 2017, s.45.

kapsamında 6360 sayılı yasa ile yeni büyükşehir belediye sistemine geçişin nedenlerini şu şekilde sıralamak mümkündür;<sup>140</sup>

- Ölçek sorunun aşularak kademeli yerel yönetime geçiş,
- Planlama, denetim ve hizmet arzında bütünlüğün sağlanması,
- Şehirlerin gelir dağılımı ve gelişmişlikte rekabet gücünün artırılabilmesi,
- Nitelikli ve hizmete uygun personel istihdamının sağlanması,
- Yerel hizmetlerde standartların oluşturulması ve bunun denetlenebilmesi,
- Yerel demokrasinin ve yerinden yönetim ilkesinin güçlendirilmesi,
- Kocaeli ve İstanbul’da uygulanan modelin başarılı sonuçlar vermesi,
- Birbirine geçmiş yerel yönetim yetki alanlarının düzenlenmesidir.

Bu sıralanan nedenler kapsamında genel bir değerlendirme yapıldığında, ülkemizde kalkınmada önemli bir etkisi ve rolü olan yerel yönetimlerdeki verimsiz uygulamalar, karışıklıklar ve yönetim sorunlarının çözümlenmesine yönelik olduğu ifade edilebilir. Ayrıca, 6360 sayılı yasanın devamı ve eki niteliğinde olan 6447 sayılı yasayla birleştirilerek aşağıda aktarılmaya çalışıldığı gibi birtakım düzenlemeler yapılmıştır;<sup>141</sup>

- Manisa, Malatya, Hatay, Denizli, Balıkesir, Aydın, Şanlıurfa, Trabzon, Tekirdağ, Muğla, Mardin, Van, Ordu ve Kahramanmaraş olmak üzere toplam 14 ilde Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur.

- Halihazırdaki tüm Büyükşehir Belediyesi sınırları aynı zamanda ilin mülki sınırı olarak kabul edildi.

---

<sup>140</sup> Hamza Çelikyay, “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, **Analiz**, Sayı: 101,2014, ss. 1-24, s.12 ; MİGM, **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2014, s. 31 ; TBB (Türkiye Belediyeler Birliği), **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, 2009 ; Gökhan Zengin. “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Özerklik Üzerine Etkileri” **12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı**, ss. 337-354, Aydın, 2015, s.105.

<sup>141</sup> Hakan Göçer, “6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Sınırları İçerisinde Kalan Köylerde Yapılacak Yapılarda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya, 2016, s.30-31.

- Toplam 30 ilimizdeki İl Özel İdaresinin tüzel kişiliği kaldırılarak Büyükşehir Belediye meclisi il düzeyinde tek yerel meclis oldu. Daha önce buralarda çalışan personel de belediyeler ve diğer çeşitli devlet kurumlarına gönderildi.

- 14 merkez ilçe olmak üzere toplam 28 adet yeni ilçe kuruldu.

- Büyükşehir içindeki tüm ilçe belediyelerinin sınırları ilçe mülki sınırı olarak kabul edildi. Bu illerde bulunan yaklaşık binden fazla belde belediyelerinin tamamı kaldırılarak mahalleye dönüştürüldü. Aynı zamanda 16 binden fazla köy de, köy statüsünden çıkarılarak mahalleye dönüştürülmüştür. 6447 sayılı yasaya göre ise göre yeni dönemde toplam 16.544 köy ile 1578 beldenin tüzel kişiliği ortadan kaldırılmış olup 30 büyükşehir içindeki 16.082 köy ile 1.053 belde belediyesi mahalleye dönüştürülmüştür.

- Büyükşehir Belediye dışında kalan illerde ise nüfusları iki binden daha az olan 526 adet belde ise köy statüsüne dönüştürülmüştür.

- Toplam 30 ilde mülki idareye bağlı şekilde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları oluşturulmuştur.

- Merkezi yönetim planlarında değişikliğe gidilerek %5 olan maliye payı %6'ya çıkarılmıştır. Ayrıca genel bütçedeki vergi gelirlerinden belediye payı büyükşehir belediyeleri dışındakilere verilen pay %2,85'ten %1,5'e düşürülmüş, il özel idarelerinin payı ise % 1,15 ten % 0,5'e düşürülmüştür.

- Paylardaki değişiklik böyle iken 5779 sayılı yasa gereğince genel bütçe vergi gelirlerinden Büyükşehir Belediyelerine aktarılan pay, %2,5'ten %4,5'e yükseltilmiştir.

- Büyükşehir sınırları içerisinde olmakla birlikte yeni bir ilçe kurulabilmesi için gerekli olan en az 50 bin nüfus koşulu 20 bine indirilmiştir. Ayrıca mahalle kurulabilmesindeki koşul olan kriter 500 olarak tespit edilmiştir.

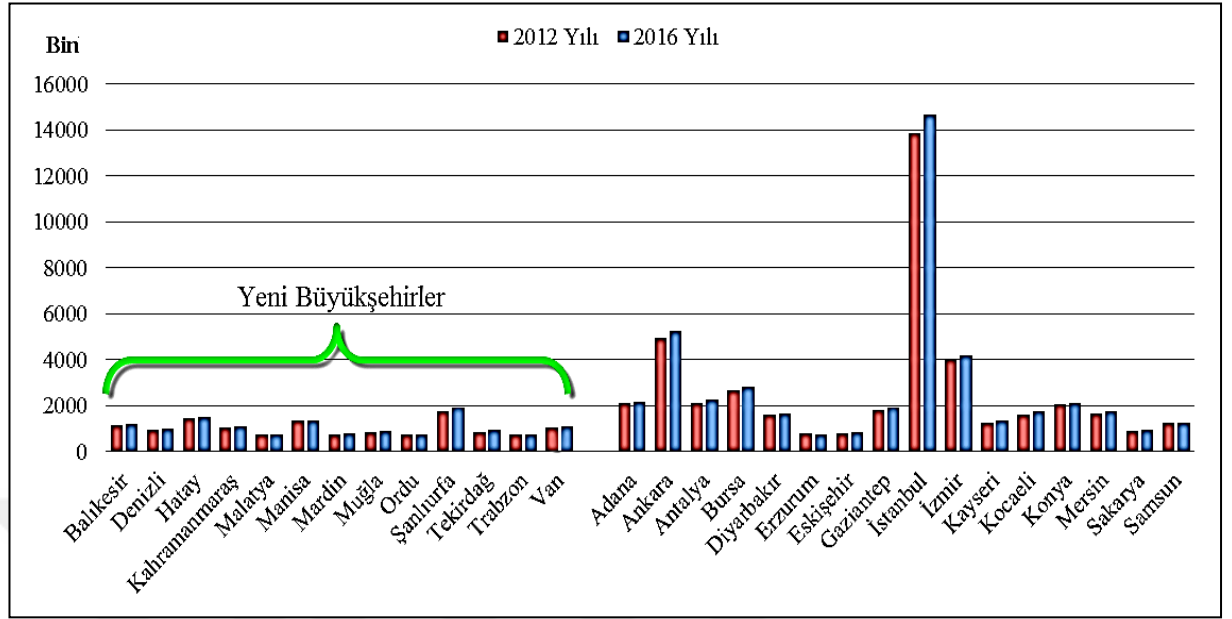
- Hem büyükşehir hem de ilçe belediyeleri yerel sportif girişimlerin desteklenmesi adına amatör spor klüp ve organizasyonlarına nakdi yardım yapabilecektir. Ayrıca yurt dışında ve yurt içindeki spor müsabakalarında başarılı olanlara belediye meclisi kararıyla olmak üzere ödüller verebilecektir.



- Yasa kapsamında bu belediyeler kültür, eēitim ve saēlık tesisleri yapabilecek ve ayrıca bakım ve onarıma gereksinim duyan mabetlerle de ilgilenebilecektir.

- Büyükşehir Belediyelerinin yanı sıra nüfusu bini aēan belediyeler çocuk, yaēlı ve kadınlar iēin bakım yerleri aēabilecektir.

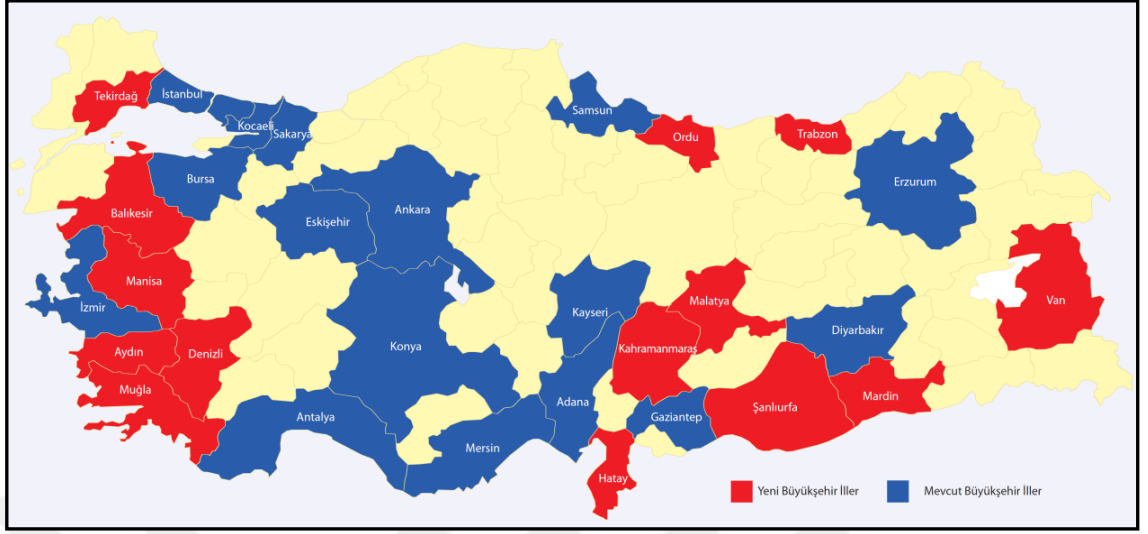
Sonuç itibariyle; 6360 sayılı yasa genel kabule göre 6447 sayılı yasa ile birleēik olarak ele alınmakla birlikte en son hali ile ülkemizin toplam nüfusunun %76'sı ve toplam coērafi alanının ise %50'sinin büyükşehir olarak kabul edildiēi görülmektedir. Bu Şekilde Türkiye'de aslında büyükşehir olan ve büyükşehir olmayan Şeklinde iki statüde il varlıēı ortaya çıkmıētır. Nitekim büyükşehir baēlamında 6360 sayılı yasa yrrlēe girdiēinde yani 2012 yılında yaklaēık olarak 58 milyon civarında kiēiyi ilgilendiren bir durum söz konusu iken, 2016 yılına gelindiēinde ilgilendirilen kiēi sayısı yaklaēık 60 milyona ykselmiētir. Bu nedenle aēaēıda Şekil 3.1'de gösterilen verilere göre Türkiye'de yasal ve idari düzenlemeler ile yerel yönetimlerin iēleyiē biēimlerinde yapılandeēiēikliklerin ve bu deēiēikliklerin toplumsal yaēama ve mekna yansımahakkındaki geliēmeleri izlemek mümkündür.



**Şekil 2.1: Büyükşehirlerde Nüfus Artışı (2012-2016) (Bin)**

Kaynak: Buket Çavuş, “Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Muğla İlinde Ulaşım Planlama Politika, İlkeleri ve Pratikleri”, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir, 2017, s.49.

Şekil 3.1’de de görüldüğü üzere 5216 sayılı Kanuna göre nüfusu 750 bin olan belediyelerle, 6360 sayılı yasaya göre 750 bin olan nüfus kriterini 2016 itibarıyla aşamayan büyükşehir statülü iller gösterilmiştir. 6360 sayılı yasaya göre büyükşehir statüsü kazana son il Ordu’dur. Diğer illere oranlara sırasıyla İstanbul, Ankara, İzmir ve Aydın’daki nüfus artışı yüksek olsa da, yıllık nüfus artış oranlarına bakılırsa; Tekirdağ, Antalya ve Kocaeli illerindeki nüfus artışı oranı diğer 27 büyükşehirle göre daha yüksektir.



**Şekil 2.2: 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye' Büyükşehirler**

Kaynak: Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, 2014, Sayı: 101, ss.1-21, s.13.

### 3.3. 6360 Sayılı Yasa ile Gelen Yenilikler

6360 Sayılı yasa ile gelen yeniliklere geçmeden, öncelikle 6360 sayılı yasanın gerekçelerine bakılmasında fayda olduğu düşünülmektedir.

Büyükşehir yönetimleri ve yerel idare bağlamında çok sayıda ülkede reform çalışmaları yapılmaktadır. Hem büyükşehirlerin yönetiminin hem de yerel idare sistemlerinin veya bunların birlikte ele alındığı tümleşik sistemlerin nasıl olması gerektiği üzerinde uygulayıcılar ve akademisyenler arasında farklı görüşler ileri sürülmektedir. Yapılan tartışma ve görüş bildirimlerinin temel kaynağı ise değişen yaşam ve kent koşulları ile birlikte yaşam alanlarında verilecek hizmetler ile bunların kavramsal dayanakları etrafında şekillenmektedir. Merkezi ve yerel birimlerin yetkileri ve bunların paylaşımı noktasında da başka bir boyutta tartışmalar devam etmektedir. Zira her ülkenin kendi özel yapısından ileri gelen yönetim sistemi ise genel kamu politikaları birbirinden farklıdır. Ancak gelişmiş ülkelerde örneğin ABD, Fransa, Kanada ve Japonya gibi ülkelerde büyükşehir yönetim ölçeğinin genişletildiği görülmektedir. Bu bağlamda 6360 sayılı yasa da dünyadaki modern

örneklere paralel olarak büyükşehir yönetim yapısını değiştirmekte ve hizmet sunumu daha etkili ve yaygın hale getirilmeye çalışılmaktadır denilebilir.<sup>142</sup>

1984 yılında 3030 sayılı yasayla büyük kentler ‘büyükşehir’ olarak tanımlanarak yönetim sistemi içerisinde farklı yere ve statüye göre değerlendirilmiştir. Bu değişimden sonra kentin büyüklüğü değil, bir idari sistem olarak ‘büyükşehir’ terimi kullanılmıştır. Ancak kentlerin hızlı ve bir o kadar da çarpık büyümesi, buna karşılık alınan önlemlerin yetersiz kalması, verimsizlik sorunlarının yaşanması nedeniyle yeni bir yönetim sistemi ihdas edilmesi zorunluluğu ile 6360 sayılı yasanın gerekçeler ve amaçlar kısmında söz edilen kavramlardan derlendiği üzere aşağıda sıralanan hedeflere yönelik çözüm getirilmesi amaçlanmıştır;

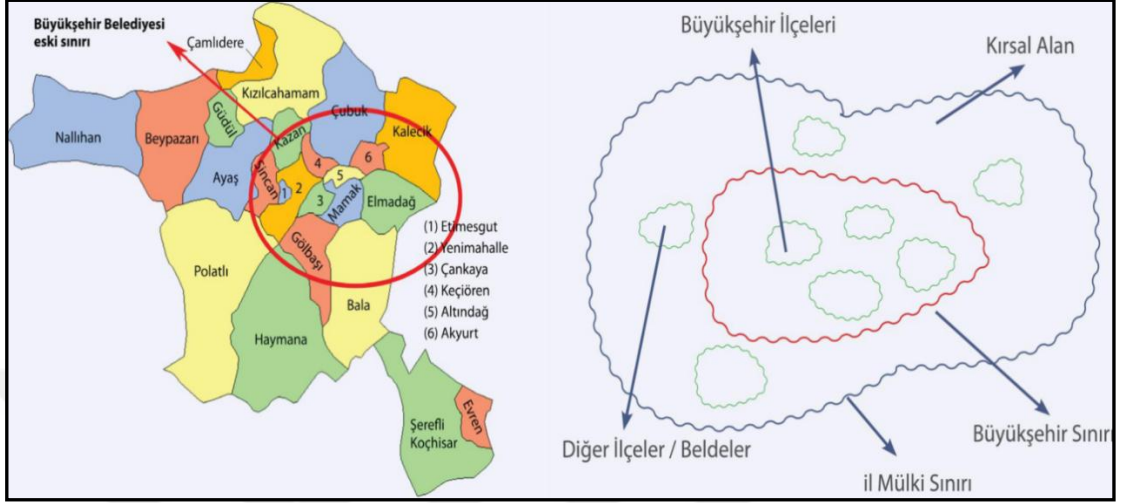
- Koordinasyon ve planlamanın sağlanamayışından kaynaklanan sorunların çözümlenebilmesi,
- Yetersiz mali kaynak sorunlarının ölçek ekonomisinden yararlanılabilmesi,
- Çevre, ulaşım, sanayileşme vb. sorunların küçük ölçekli mahalli idarelerce çözülmesi zorluğunun aşılması,
- Kamu hizmetlerinin etkin, verimli ve kaliteli verilmesi, kaynakların etkin kullanılabilmesi ve israfının önlenmesi,
- Hizmet sunumunda koordinasyon sorunlarının aşılması ve önceliklendirmelerin verimlilik esasına göre yapılarak popülizmin önüne geçilmesi,
- Güçlü yerel yönetim yapılarına ihtiyaç duyulması,
- Küçük ölçekli belediyelerin çözemediği ulaşım, çevre, altyapı vb. işlerin daha büyük kaynaklarla daha etkili çözümler üretebilen büyük belediyelerce yapılması,

6360 Sayılı yasa ile gelen değişiklik ve yeniliklerden bir diğeri de belediye sınırlarındaki değişimdir. Buna göre büyükşehir belediyesi sınırlarına nüfus ve ölçek kriteri getirilmiştir. “Pergel” (yarıçap) olarak da adlandırılan düzenlemeyle sınır

---

<sup>142</sup> Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi Ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, 2014, Sayı: 101, ss.1-21, s. 11.

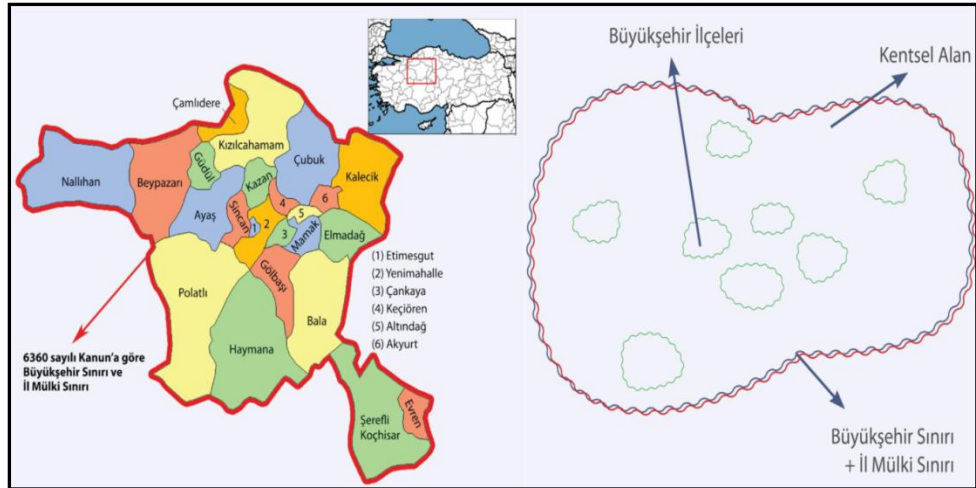
genişletimi yapılmış, 5216 sayılı yasa ile 6360 sayılı yasa arasındaki sınır gösterimi değişikliği aşağıda Şekil 3.3’de gösterilmiştir.



**Şekil 2.3: 5216 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi**

**Kaynak:**Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi Ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, 2014, Sayı: 101, ss.1-21, s. 11.

6360 sayılı yasaya göre yukarıda Şekil 3.3’de Ankara örneği ile gösterilen yöntem değişmiş ve parçalı yapı ortadan kaldırılarak tüm kent tek bir belediye yani bütün olarak gösterilir hale gelmiştir (Şekil 3.4).



**Şekil 2.4: 6360 Sayılı Yasaya Göre Büyükşehir Belediye Sınırı Gösterimi**

**Kaynak:**Hicran Çelikyay, Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası, **SETA Analiz**, 2014, Sayı: 101, ss.1-21, s. 14.

6360 sayılı yasa ile büyükşehir ölçeklerinin büyütülmesinden beklenen temel fayda yukarıda da ifade edildiği gibi verimli ve etkili hizmet sunumunda başarının elde edilmesi ve hizmetlerin tabana yayılarak homojenize bir şekilde dağıtılabilmesidir denilebilir. Örneğin; imar konut, planlama, kanalizasyon, ulaşım vb. hizmetlerin küçük birimlerce ayrı ayrı görülmesi verimli ve etkin olmayacaktır. Diğer yandan il sınırına eşitlenen büyükşehir uygulamalarında hizmet üretme kapasitesinin artması, malî kaynakların etkin kullanımı, bütüncül imar planları yapma imkânı, hizmet kalitesinin iyileştirilmesi, standart hizmet sunulması gibi faydalar elde edebilecektir.<sup>143</sup>

Türkiye’de her ne kadar eksikliklerinden söz edilse de yerel yönetim gelenek ve anlayışına sıkça müdahale edilmemekle birlikte uygulamaya dair yasal düzenlemeler sıklıkla yapılmaktadır. Bununla birlikte Türkiye yerel yönetim geleneğinde sık karşılaşılmamakla birlikte zaman zaman İngiltere, İsveç, Norveç, Hollanda, Almanya, Danimarka ve Belçika’da yaygın olarak görülen örneklerden yola çıkılarak yerel yönetimlerin birleştirilmesi gündeme gelmektedir. Ancak bahsi geçen uygulamalar federatif modellere uygun olduğu Türkiye’nin kendi dinamikleri ile örtüşmediği düşüncesi ile karşılık bulmamaktadır.<sup>144</sup>

Yukarıda yapılan açıklamalar kapsamında 6360 sayılı yasa ile gelen yeniliklerle aynı yasa ile halen var olan ancak durumu ve statüsü değişen yenilikler aşağıda sıralanmaya çalışılmıştır.

### **3.3.1. Yeni Büyükşehir Belediyesinin Tanımlanması**

6360 sayılı yasanın tipik özelliklerinden biri de daha önce uygulanan modelleri bir araya getirerek veya tek tip haline dönüştürerek il bazlı bir büyükşehir modeli oluşturmuş olmasıdır. Daha önce ülkemizde uygulanan modeller üç tür olup şu şekildedir;<sup>145</sup>

- İstanbul ve Kocaeli büyükşehir yönetimi modeli,
- Denizli’deki bütünleşik kent modeli,

---

<sup>143</sup> Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi İstanbul, 2012, s. 313

<sup>144</sup> Çelikyay,,a.g.e., s.15.

<sup>145</sup> Arıkboğa, a.g.e., s.30.

- İki aşamalı büyükşehir yönetimi modeli,

6360 sayılı yasa işte bu modellerden üçünün birleşimi şeklinde tasarlanmış bir yapı arz etmekte olup yasanın yürürlüğe girdiği 2012 yılından bu yana (6447 sayılı tamamlayıcı niteliktedir) ülkemizde yeni model ortaya koymuştur.

6360 sayılı yasanın ortaya koyduğu model tanımlanmaya çalışılırken gerek yasalaşması gerekse daha sonra yasa üzerinde görüşler ileri sürülürken yapılan değerlendirmelerde” “bölgesel yönetim yasası” , “eyalet yasası”, “alansal yönetim modeli” ve “bütünşehir yasası” gibi betimlemelerle nitelenmiştir. Ancak pek çok araştırmacı ve yazar yasayı incelerken “bütünşehir yasası” deyimini kullanmayı yeğlemiştir. Ancak bu deyim yerine, yasanın kırsal alanları da kapsadığı için “alansal yönetim” tanımlaması yapılması gerektiği görüşü de bulunmaktadır. Bütünşehir deyimini kullananlar ise yeni modelde eğer ilin tümü büyükşehir durumundaysa her yerin şehir olduğu mantığı ile görüşlerini ileri sürmektedirler.<sup>146</sup>

Konu hakkında birbirinden farklı yaklaşımların olduğu görüşlere rastlanmaktadır. Nitekim il özel idarelerinin tüzel kişilikleri son bulmasıyla birlikte bölgesel yönetim sürecinin kurulması söz konusu olmuştur. Bu görüşe göre belediyelerin yetkilerinin geçerli olduğu alanların il sınırına ulaşacak şekilde genişletilmesiyle birlikte, söz konusu yerel yönetim belediye olmaktan çıkmakla birlikte bölge yönetimi veya eyalet görünümüne daha yakındır. Bu görüş zaman zaman bazı kesimler tarafından uzun vadede üniter ve merkezîyetçi yönetime zarar vereceği doğrultusunda endişe verici gelişmelerin başlangıcı olabileceği yönünden eleştirilmiştir. Ancak, akademisyenler ve konu hakkında yetkinliği bulunan çevrelerce yeni modelin siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığı, düzenlemenin federasyon denemesi olmadığı belirtilmiştir. Gerekçe olarak da yasama gücünün yerel yönetimlerce paylaşılmadığı ve merkezi yönetimin elinin güçlü kalmaya devam ettiği ileri sürülmüştür. 6360 sayılı yasanın tanımlanması ve kavramın terimleştirilmesinde en iyi betimleme iki kavramla birlikte yapılmaya çalışılmıştır. Birincisi; yerel idarenin kuruluş yöntemini ifade eden “alansal yönetim yasası” iken, ikincisi de merkezi idare ve otoritenin güçlü kalması bakımından

---

<sup>146</sup> Arıkboğa, a.g.e., s.54.

“merkeziyetçiyerelleşme yasası” ifadesidir. Bazı muhalif görüşler tarafından dile getirilmekle birlikte hem muhalefet partileri hem de yasalaşmasını sağlayan iktidar partisinin ortak düşüncesi 6360 sayılı yasanın yerel yönetimleri güçlendirdiği yönündedir.<sup>147</sup>

Yasanın “merkeziyetçi yerelleşme” şeklinde ifade edilmesindeki gaye ise yeni modelde yerel idarelerin hizmet arzında etkinliği ve verimliliğinin artırılması ana gayesi ile merkezi yönetimin kendi varlığını güçlü tutarak yerelleşmeye önem vermesinden ileri gelmektedir. Nitekim yeni büyükşehir olan yerlerde yerleşim esası yerine alansal hizmet verilmesi modeline geçilmiştir. Ülkemiz özelinde değerlendirildiğinde bu model, küçük belediyelerin sorunlarını çözmek, belediyeleri optimum büyüklük ve etkinliğe kavuşturmak ve nitelikli hizmetler verilebilmesinde belediyelerin ellerini güçlendirmektir. Yasayla yerelleşme güçlendirilmekle birlikte merkezi yönetimin de vesayet ve denetim gücü bakımından değerlendirildiğinde merkezileşmenin korunduğu görülmektedir.<sup>148</sup>

Öte yandan her ne kadar yeni dönemde Büyükşehir Belediyeleri ve genel olarak yerel yönetimlerin hem sayılarının hem de yetkilerinin arttığı görülse de yerelleşmenin federatif bazda artışı söz konusu olmamış, yalnızca il içerisindeki hizmet arzına dair yetkiler paylaşılmış olup merkezi yönetim yetkilerini yerele devretmemiştir. Bu yeni bakış açısının ise “hizmette halka yakınlık” olarak ifade edildiği görülmektedir. Çünkü önceki sistemde/sistemlerde örneğin mahalle-semt-ilçe-il şeklinde bir hiyerarşik sıralama bulunduğundan aşırı bürokrasi ve etkisizlikler yaşanmaktaydı.<sup>149</sup> İlk kademe belediyelerinin kaldırılmasındaki temel gerekçe de bu olmuştur.

---

<sup>147</sup> Çağrı Çolak, Hülya Sağlam ve Abdulkadir Topal, “ ‘Bütünşehir’ Modelinin 2014 Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 26, Sayı: 2, 2017, ss.1-47, s. 14; Yıldız Atmaca, “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2013, ss. 168-184, s.177; Ferit İzci ve Menaf Turan. “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, ss. 117-152, s.136.

<sup>148</sup> TBB, a.g.e., s.4-5.

<sup>149</sup> TBB, a.g.e., s.4-5.



### **3.3.2. Yeni Büyükşehir Kurulması, Sınırların Genişletilmesi ve İdari Yapı**

6360 sayılı yasa ve bunun arkasından gelen tamamlayıcı nitelikte 6747 sayılı yasa ile birlikte ülkemizde toplam 30 büyükşehir olmuştur. Çalışmanın bu başlığını aşağıda sıralanan hususlar çerçevesinde açıklamak uygun görülmüştür.

#### **3.3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Kurulmasında Değişiklikler**

“6360 sayılı kanunun 5.maddesi ile yeni büyükşehir kurulması süreci ve gerekli olan koşullar kolaylaştırılmıştır. Daha önce uygulanan 5216 sayılı kanunun 4. maddesine göre belediyenin sınırlarında olan ve bu sınıra en çok 10 bin metre uzaklıkta bulunan yerleşim yerlerinin en son yapılan nüfus sayımının sonuçlarına göre nüfus toplamı 750 bini geçen il belediyeleri fiziki anlamdaki yerleşim durumu ile ekonomik gelişme seviyelerine dikkat edilerek kanun düzenlemesiyle büyükşehir olarak dönüştürülebilmekteydi. Yapılan değişiklikle beraber bir ilin büyükşehir olarak dönüştürülebilmesi için 750 bin nüfus varlığı yeterli bir ölçü olarak görülmüş ve bu yetki de kanun koyucuya aittir. Ayrıca yeni büyükşehir kurulmasında kentlerin fiziki yerleşim durumu ile ekonomik gelişmiş seviyelerinin bir ölçüt olarak kabul edilmesi zorunluluğu kaldırılmıştır.

Yine daha önceki düzenlemenin dayanağı olan 5216 sayılı yasanın 4. maddesinde büyükşehir kurulabilmesi için Anayasamızın 127.maddesinin üçüncü fıkrasındanda anlaşıldığı üzere yasal düzenleme yapılması zorunlu tutulmaktaydı. Anayasanın 127. maddesinde ileri sürüldüğü üzere bir yerleşim yerinin statüsünün durumunun değiştirilebilmesi yetkisi kanun koyucuya verilmiş ve yetkinin hangi hallere göre kullanılacağı hususundayalnızca “büyük yerleşim merkezleri” ölçütünü getirmiştir. Bu ölçütten hareket edilerek belediyelerin kurulabilmesine yönelik şartların değiştirilmesinin dayanağı olan Anayasanın 127.maddesinin üçüncü fıkrasına aykırı olduğu iddia edilmiştir. Zira aynı dönemde merkez nüfus sayısı 88.054 olan Mardin ili ile merkez nüfus sayısı 62.635 olan Muğla'nın büyük yerleşim yeri ölçütüne uymadığı ifade edilmişse de yüksek mahkeme “büyük yerleşim merkezlerinin ne anlama geldiğine ilişkin herhangi bir ibare bulunmadığı gibi, bu yerler için getirilecek özel yönetim biçimlerinin sınırları hakkında da herhangi bir belirleme yer almamakta” görüşü ile bunu reddederek bu hususları

yasama erkine bırakmıştır.<sup>150</sup> Bu karardan sonra büyükşehir kurulması süreci kolaylaşmış, il nüfusu ölçütüne göre büyükşehir kurulmasının önünde engel kalmamış ve dolayısıyla da “büyük yerleşim merkezleri” kavramı somutlaşmıştır denilebilir.

### **3.3.2.2. Büyükşehir Sınırlarının Genişletilmesi**

Bütünleşik, yani il sınırı ile büyükşehir sınırının aynı olduğu önceki sistemdeki İstanbul ve Kocaeli Büyükşehir Belediyeleri’nde sistem yeni dönemde tüm Büyükşehir Belediyeleri içinde geçerli kılınmıştır. Yani ilin coğrafi sınırı aynı zamanda Büyükşehir Belediyesi sınırı olarak kabul edilmiştir. 6360 sayılı yasadan önce ülke toplam nüfusunun yaklaşık %84’ü belediye sınırlarında iken yasadan sonra bu oran %92’lere kadar ulaşmıştır. Coğrafi olarak da %50’nin üzerine çıkmıştır. Belediye sınırlarının genişlemesi ile birlikte hizmet arzında kalite artışı ve standartların artırılması amaçlanmış, köy-belde-ilçe-il belediyeleri arasında hiyerarşik yapı kaldırılmış ve etkinliğin sağlanması amaçlanmıştır.<sup>151</sup>

Önceki dönemde 5216 sayılı yasanın 5. maddesinin ikinci fıkrasındaki hükme göre ilçe belediyeleri sınır dışında tutulmakta iken 6360 sayılı yasanın 6. maddesinde bu hüküm kaldırılarak il ve ilçelerin mülki sınırları eşitlenmiştir. Yasadan sonra statüsü değişen ve birleşen belediye sayıları yukarıda zikredildiğinden tekrara düşmemek adına yeniden sayılmamıştır.<sup>152</sup>

### **3.3.2.3. Belde Belediyeleri ve Köylerin Mahalleye Dönüştürülmesi**

6360 sayılı yasa ile birlikte köy, orman köyleri ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. İlk kademe belediyeleri olan ilçe belediyeleri de büyükşehir kapsamına alınmıştır. Belde ve köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Örneğin, 6360 sayılı yasadaki geçici madde ile 2011 yılı nüfus sayımına göre nüfusları iki binin altında

---

<sup>150</sup> Anayasa Mahkemesinin 12/09/2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete, s. 30; Anayasa Mahkemesinin 12/09/2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete, s. 31.

<sup>151</sup> Hayrettin Güngör. Yeni büyükşehir yönetimi ve geçiş nedenleri” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 774-775, 2012, ss. 19-31, s.24.

<sup>152</sup> Güngör, a.g.e.,s. 24-25.

olan belde belediyelerinin statüsü köye dönüştürülmüş<sup>153</sup> bunların bazı yetkileri kanunun yayınlandığı tarihten itibaren ilçe belediyesinin onayına bağlanmış, taşınır/taşınmaz malları ve hak/alacak/borçları ile çalışanları ilk yerel seçim itibariyle ilgisine göre Büyükşehir Belediyesi, bağlı kuruluşu veya ilçe belediyesine devredilmesi kararlaştırılmıştır.<sup>154</sup>

Ayrıca, ilin fiziki sınırları aynı zamanda büyükşehir belediyesi sınırı olduğundan başka il sınırı içinde yetki kullanılması söz konusu olamadığı için mücavir alan kavramı da pratikteki karşılığını yitirmiştir. Bundan dolayı, 6360 sayılı yasanın 13. maddesinde yapılan düzenlemeyle daha önceki 5216 sayılı yasanın 7. maddesinin 1/(b) fıkrasındaki “mücavir alan” ifadesi metinden çıkarılmıştır. Ancak 5216 sayılı yasadaki “mücavir alan” ifadesi varlığını sürdürmekle birlikte bu terim ilçe ile Büyükşehir Belediyesi aralarındaki bölüşümü açıklamak üzere varken, yapılan sınır düzenlemesi değişikliği ile birlikte güncelliğini yitirdiğinden, söz konusu hükmün uygulanması olanağı kalmamıştır.<sup>155</sup> Yine statüsü değişen belde ve köylere ilişkin sayılar yukarıda verilmiş olduğundan burada anılmamıştır.

### **3.3.3. İl Özel İdarelerinin Tüzel Kişiliklerinin Kaldırılması**

Bu başlık altında İl Özel İdarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması hakkında açıklamalar yapılacak olmakla birlikte öncelikle aktarılması gereken husus, 6447 Sayılı yasa ile bunların yerine her ilde Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlığı kurulmuştur. İl özel idareleri kaldırıldıktan sonra oluşan boşluğun doldurulmasında ise 6360 sayılı Kanunun 34. Md.’sinde Başkanlığın valiye vağlı olarak faaliyetlerini sürdüreceği belirtilmiştir.

6360 sayılı yasanın birinci maddesinin beşinci fıkrası ile belediye teşkilatlarının bulunduğu illerdeki il özel idareleri kaldırılmıştır. Bu düzenlemenin Anayasanın 127. maddesine aykırı olduğu savunulmuşsa da yüksek mahkeme bu

---

<sup>153</sup> Güngör, a.g.e.,s. 24-25.

<sup>154</sup> İsmail Faruk Aksu, **On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Bilgi Notu Yapılmasına Dair Kanun- Bilgi Notu**, TASAV (Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı). Ankara, 2012, s.3-4.

<sup>155</sup> Tahir Muratoğlu, “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 32, 2015, ss.59-96, s.68.

iddiaları reddetmiştir. Mahkeme söz konusu maddede geçen “il, belediye veya köy” ifadesinden hareket ederek köy, belediye ve il özel idaresi şeklinde üç tür idarenin olduğunu kabul etmekle birlikte mahkemeye göre;<sup>156</sup>

“bir ilde mutlaka üç tür mahalli idare türünün aynı anda olması gerektiği şeklinde de anlaşılmalıdır. Zira Anayasa, il halkı, belediye halkı ve köy halkının her birinin varlığının devam etmesi durumunda, bunların mahalli müşterek ihtiyaçlarının da kendilerince seçilen mahalli idare birimlerince yönetilmesi gerektiğini amirdir. ... Anayasa'nın 127. maddesinde belirtilen üç tür mahalli idare türünün aynı anda bulunması gerektiğinin kabul edilmesi durumunda, kanun koyucunun belediyeyi köye, köyü belediyeye dönüştürme yetkisinin bulunmadığı gibi bir sonuca varılması kaçınılmazdır. Oysa ... kanun koyucu ...bir belediyenin ya da köyün tüzel kişiliğini kaldırabileceği, belediyeyi köye, köyü de belediyeye dönüştürebileceği gibi aynı şekilde il özel idarelerinin de tüzel kişiliğine son verebilir. Bir başka ifadeyle, burada asıl olan, il halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarının Anayasa'nın 127. maddesinde öngörülen kriterleri taşıyan mahalli idare birimlerince karşılanmasıdır.”

Karara göre anayasa mahkemesi bir ilde bahsi geçen şekilde üç tür idarenin olmasının zorunlu olmadığını ifade etmektedir.

Son yasal düzenleme ile il özel idareleri büyükşehir belediyelerinde kaldırılmıştır. Diğer illerdeyse il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece il özel idaresi olan ve olmayan iller şeklinde ikili bir yapı oluşmuştur. Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeleme yetkileri kısmen saklanmış ve vesayet altına alınmıştır.<sup>157</sup>

Büyükşehir şehirlerindeki ilçe belediyeleri, kentsel hizmet sunmak zorunda olan birim olma durumundan çıkarılmıştır. Artık kırsal yerleşimi olan ilçe belediyeleri, kendi bölgelerindeki yerel ihtiyaçlarını karşılamak zorundadır. Bununla birlikte, ilçe belediyeleri kırsal alan yönetimi temelinde örgütlenemez ve yetkilendirilmez. Kırsal alan yönetimi için 7.maddede bahsedilen tarım ve hayvancılığı desteklemek için büyükşehir ve ilçe belediyeleri her türlü faaliyette ve hizmette bulunma görevi için yeterli düzenleme olup olmadığı önümüzdeki yıllarda görülecektir. Bu açıdan değerlendirildiğinde il özel idaresine verilen görevler 6360

<sup>156</sup> Anayasa Mahkemesinin 12/09/2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararı: 18.09.2014 tarih ve 29123 sayılı Resmi Gazete, s. 34.

<sup>157</sup> İzci ve Turan, a.g.e., s.128.

sayılı yasayla birlikte Büyükşehir Belediye yönetimine geçmekte ve ülkemizdeki 81 olan il özel idaresi sayısı 52 olmaktadır.<sup>158</sup>

#### **3.3.4. Yetkiye Yönelik ve Hizmet Alanına Dair Yeniden Örgütlenme**

Ülkemizdeki mülki yapı görünümü idari kademe ya da idari bölünüş bakımından ve yerel-mülki idari biçim bakımında Fransız modeli uygulaması ile benzerlik göstermekte, her iki yapı da birlikte yer alarak beraber işlemektedir. Merkezi yönetim fiili anlamda kaymakamlık ve valilik idareleri iken köy ve belediyeler de yerel idareyi oluşturmakta, bunlarla merkezi yapı arasında dikey bir iletişim bulunmaktadır. Yerel yönetim kurum ve kuruluşları arasındaysa herhangi bir ilişki bulunmamaktadır. Yerel yönetimde hiyerarşik ilişkiler ise Büyükşehir Belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında mevcuttur.<sup>159</sup>

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinde çalışma esaslarına bakıldığında 5216 sayılı yasaya göre hem ilçelerin hem de Büyükşehir Belediyelerinin çalışma esas ve usulleri bakımından il ölçeğinde sahip oldukları yetkilere göredir. Büyükşehir sistemine dahil edilen illerdeki büyükşehir ilçesi belediyelerinin çalışma usul ve esasları ile yetkileri ve bunlara dair düzenlemeler yasada belirlenmiştir. 5216 sayılı yasa daha önceki 3030 sayılı yasada yer alan temel anlayışı sürdürerek ilçe ve Büyükşehir Belediyelerinin birlikte hareket etme ve çalışma geleneğini sürdürmüştür. Sistemle oluşturulan iki kademeli yapı arasındaki faaliyetler arasında entegrasyon ve uyum sağlanması işlevi ise büyükşehir belediyesine yüklenmiştir.<sup>160</sup>

Hizmet arzında bölüşüm ve bu kapsamdaki faaliyetlerde ise 6360 sayılı yasaya göre savunulan başlıca noktanın hizmetlere etkinliğin sağlanması olduğu daha önce vurgulanmıştır. Bu kapsamda yasalaştırma sürecinde hem iktidarın hem de iktidarın meclisteki beyanatlarında yeni yapılanma ile hizmet arzında etkinliğin gerçekleştirileceği önemle savunulmuştur. Söz konusu savunmacı ifadelerin genel çerçevesinde küreselleşme ve değişim karşısında yerel yönetim modellerinin ülkemizde de reforme edilmesi gerektiği, devletin asli işlevlerine daha fazla mesai

---

<sup>158</sup> Güngör, a.g.e., s.34-25.

<sup>159</sup> Birgül Ayman Güler, **Türkiye'nin Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara, 2010, s.237-2338.

<sup>160</sup> Mehmet Akif Özer ve Murat Akçakaya. **Yerel Yönetimler Teorik Boyut**, Gazi Kitabevi, Ankara, 2014, s.115.

odaklanarak merkezileşmenin terk edilmeden lokal hizmetlerde etkinliğin sağlanmasında yerel yönetimlerin vatandaş odaklı bir şekilde güçlendirilmesi gerektiği ileri sürülmektedir. Ayrıca daha katılımcı, hesap verebilirlik esaslı, değer odaklı, şeffaf ve modern yönetim ilkelerinin benimsendiği bir model olduğu savunulmuştur.<sup>161</sup>

Tasarı aşamasında ileri sürülen ve dikkat çeken “değişen yönetim değerlerine ulaşmak için optimal ölçekte hizmet üretebilecek güçlü yerel yönetim yapılarını yaratmak amacı” ifadeleri sıkça kullanılmıştır. Bu doğrultuda hizmet arzında vatandaş odaklılık ana ilkesinin yanı sıra, yeni büyükşehir modelinde ölçek ekonomilerinin kullanılabilmesi ve daha rasyonel davranılabileceği böylece kaynaklarında daha etkin ve verimli kullanılabilmesi ileri sürülmüş, bunların hayata geçirilebilmesi içinde yeni büyükşehir modelinin uygulamaya konulması gerektiği ileri sürülmüştür.<sup>162</sup>

Yasanın gerekçeleri arasında sıralanan pek çok neden arasında dikkat çeken nokta ölçek ekonomisi uygulanması yoluyla fayda/maliyet oranının artırılması hususu dikkat çekmektedir. Bu ifadeye karşı hizmetlerde etkinliğin ölçek ekonomisine bağlandığı ve hizmet faydasının yayıldığı alanın dikkate alınmadığı gerekçesi ile bazı itirazlar yapılmıştır. Bu itiraz kısmen yerindedir. Çünkü belediye hizmetleri birer kamu hizmeti olup rasyonel beklenti ve tespitlere göre değil hizmet esasına göre verilmelidir. Kısmen de yanlıştır ki çünkü, hizmet arzında kalite ve memnuniyet aynı zamanda kaynakların etkin kullanımı ile yakından ilgili olduğundan, etkin kaynak planlanmasında ölçek ekonomisi uygulaması ideal yöntemlerden biridir. Ancak bazı hizmetler çok geniş alanlara yayılabiliyorken bazıları da oldukça sınırlı kalabilmektedir. Bundan dolayı hizmetlerin yayılım alanlarının da etkili hizmet arzı için etkili planlanmasını gerektirmektedir. Örneğin ilin tamamında yayılımı bulunmayan ve belli bölgelere münhasır verilen hizmetlerin büyükşehir belediyesince merkezileştirilmesi ve karşılanması diğer yerleşim yerindekilerin de ortağı olduğu kaynakların sarfiyatında dengenin korunmasında bazı sonuçlara yol

<sup>161</sup> Özer ve Akçakaya, a.g.e., s.115-116.

<sup>162</sup> Hüseyin Gül ve Seda Batman. “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi” **12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı**, Aydın. 2015, ss. 337-355, s.341.

açabilecektir. Bu sorunlar arasında farklı yerlerde yaşayanların tercihlerinin dikkate alınmaması, aşırı standartlaşma, tekdüze hizmet verilmesi ve esneklik kaybı gibi faktörler sayılabilir. Yani faydanın yaratıldığı ve hizmetin verildiği yer ile o yerin beklentilerinin örtüşmemesi muhtemeldir<sup>163</sup>

Bu hizmetleri beklentilere göre daha yüksek bir seviyeye çıkarmak, hizmet etkinliği açısından daha etkili bir yöntem olabilecektir. Hizmetin yayıldığı alana benzer şekilde, her hizmetin ölçek ekonomisiyle olan ilişkisi de birbirinden farklıdır. Bu nedenle, her hizmet için özel bir değerlendirme ve planlama gereklidir. Çünkü ölçek büyüklüğü veya hizmet üretim seviyesi ile verimlilik arasındaki ilişki düz bir eğri değil, "U" şeklinde bir görünüm arz etmektedir. Bu eğri birim maliyetleri artırmaya başlayacak, bir noktadan sonra, birim maliyetler büyüdükçe maliyetler de sonsuza kadar azalmaya devam etmeyecektir. Bu bilgilere göre 6360 sayılı yasa dikkate alındığında, yasa mevcut Büyükşehir Belediye modelinden hareket etmekte ve 5216 sayılı yasadaki hizmet dağılımı sistemi büyük ölçüde halen devam etmektedir.<sup>164</sup>

Bilindiği gibi, mevcut modelde kentsel bütünlüğe dair hizmetler Büyükşehir Belediyesine ve diğer yerel hizmetler ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Bu şekildeki bir hizmet dağıtımının yararlı olduğu belirtilmektedir. Çünkü, bu modelde il merkezleri sosyo-ekonomik olarak entegre kentsel alanlara inşa edilmiş olup bu alan nispeten dar coğrafi ölçekte dir.<sup>165</sup>

Sanayileşme, çevre ve ulaşım gibi artan sorunların, hizmet üretim hacmi ve yeterli finansal kaynaktan yoksun küçük ölçekli yerel yönetimlerce çözülebilmesi pek mümkün değildir. Bu şekilde bir girişim kaynakların etkin ve doğru kullanılmasını önler ve küçük şehirlerde ve yoğun nüfuslu büyük şehirlerde ciddi yönetim sorunlarına neden olur. Güçlü ve uygun büyüklükte bir yerel yönetim

---

<sup>163</sup> Erbay Arıkboğa. "Geçmişten Geleceği Büyükşehir Belediye Modeli" Yerel Politikalar, **Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi**, Sayı: 3, 2013, ss. 48-96.

<sup>164</sup> Ahmet Turan Özbey. **6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir Araştırma ve Malatya Örneği**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C. Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2016, s. 39.

<sup>165</sup> Arıkboğa, (2013), a.g.e., s.85-88.

eksikliği, kaliteli ve etkili kamu hizmetlerinin verilmesinin önünde bir engel olduğu gibi bu hizmetlerin verilmesinde de eşgüdüm eksikliği ortaya çıkarabilecektir.<sup>166</sup>

Fakat il ölçeğinde böyle bir kentsel alan bütünlüğü söz konusu olmamaktadır. Yeni büyükşehirlerde kentsel alanların dışında birbirinden uzakta kırsal alanlarda bulunmaktadır. Hizmetlerin sağladığı faydalar, il içindeki belirli bölgeler temelinde kümelenmiş ve birbirlerinden bağımsızdır. Bu nedenle, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanan hizmetlerin (kanalizasyon, su, itfaiye, toplu taşıma vb.) verimliliği artırmayıp, hatta azaltılabileceği sürülmektedir. Son büyükşehir şehir yasasıyla, hizmetler tek bir merkezden yürütülecek ve ölçek ekonomileri ile hizmetlerde etkinlik, koordinasyon ve kalitenin artması sağlanabilecek bu şekilde daha az kaynak ile daha kaliteli hizmet sunulabilecektir.<sup>167</sup>

Yerel ekonomi açısından, belediyelerin istihdam ve yatırım gücü olan bölgelerdeki en önemli kurumlar arasında yer aldığı belirtilmektedir. Yerel yönetimlerin başarısı için en önemli koşul, şehirlerin ekonomik gelişmesidir. Kentlerin ekonomik kalkınmasının yetersiz olduğu yerlerde, yerel sorunların giderilebilmesi zor olabilir. Bu nedenle, belediyeler yalnızca fiziksel ve sosyo-kültürel alanlara değil, aynı zamanda şehrin ekonomik kalkınmasına da dikkat etmelidir. Nitekim belediyeler, idari bölgesinin ekonomik ve sosyal kalkınmasını sağlayabilmek için 5393 sayılı belediye kanununa uygun olarak görevlerle donatılmıştır. Bu kanunun 14. maddesine göre, belediyeler yerel ve ortak nitelikte olmaları koşuluyla, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi için hizmetler sunma hükümlerine sahiptir. Böylece, yerel kalkınmaya liderlik edecek belediyeler kent ticareti ve ekonomisini geliştirme ve teşvik mekanizmalarını yerleştirme konusunda çalışmalar yapabilecek duruma getirilmişlerdir.<sup>168</sup>

Bu bağlamda, Avrupa Kentsel Şartı'nda "yerel yönetimler kentte ekonomik kalkınmayı teşvik eden ve girişimcilik için fırsatlar sağlayan koşulları oluşturur ve yardımcı olur" denilmekte olup gerekçe olarak da "kentsel alanlar, üretim, dağıtım, alışveriş ve tüketim gibi ekonomik temellere sahip oldukları için ulusal ekonomide

<sup>166</sup> Arıkboğa, (2013), a.g.e., s.85-88.

<sup>167</sup> Özbey, a.g.e., s.39-40.

<sup>168</sup> Gül ve Batman, a.g.e., s.341.



önemli bir rol oynamaktadır” denilmektedir. Belediyelerde çalışan personel sayısı, toplam kamu istihdamında yaklaşık yüzde yirmisini oluşturmakla birlikte belediyeler kaynaklarının yaklaşık yüzde otuzunu da buraya harcamaktadır. Bu nedenle, sınırlı kamu kaynaklarını kullanan yerel yönetimin bu konuda duyarlı ve hassas olması beklenmektedir. Öte yandan kentlerin planlanan gelişimi, ancak kentte yaşayan vatandaşların ihtiyaçlarının etkili bir şekilde ele alınması ve bu amaçla da yerel yönetimlerin etkinliğinin güçlendirilmesiyle mümkündür.<sup>169</sup>

### 3.3.5. Mali Yeniden Örgütlenme

Ülkemizde belediyelerin gelirinin yaklaşık yüzde 52'si genel bütçeden tahsis edilen, yüzde 48'i ise kendi elde ettikleri gelirden oluşmaktadır. Çalışmanın bu başlığı ayrı bir ihtisas ve araştırma niteliğinde olduğundan son düzenlemelere göre belediyelerin genel bütçeden elde ettikleri gelirleri aşağıda Tablo 3.2'de gösterilmiştir.<sup>170</sup>

---

<sup>169</sup> Eyüp Zengin, Mustafa Başkurt ve Muharrem Es, “Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma”, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2014, Cilt:3, ss. 95-124.

<sup>170</sup> İsrail Demir, “Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler”, **Uzman Bakış Dergisi**, Sayı 1, 2013, ss.104-115, s.107.

**Tablo 2.2 Yeni Düzenlemeye Göre Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylar**

	5779 sayılı Kanundan önceki durum (2008 yılı öncesi)	5779 sayılı Kanunun Mevcut Durumu (2008 yılı ile yapılacak ilk mahallî idare seçimleri arası)	6360 sayılı Kanunun 5779 sayılı Kanunda yaptığı değişiklikler (yapılacak ilk mahallî idare seçimlerinden itibaren)
<b>BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ</b>	<p>√ % 5 payın;</p> <p>- % 75'i doğrudan</p> <p>- % 25'i nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.</p> <p>√ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 35'i büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.</p>	<p>√ % 5 payın;</p> <p>- % 70'i doğrudan</p> <p>- % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.</p> <p>√ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.</p> <p>√ Pay artışı, bir önceki yılın aynı ayındaki tahakkukun yüzde 20'sinden fazla olamaz. Fazla olan tutarlar, artış oranı yüzde 20'den az olan büyükşehir belediyelerine bu oranı aşmamak üzere, nüfus esasına göre dağıtılmaktadır.</p>	<p>√ % 6 payın;</p> <p>- % 60'i doğrudan, kalan %40'i ise havuzda toplanarak;</p> <p>- % 30'u yüzölçümüne,</p> <p>- % 70'i nüfuslarına göre dağıtılır.</p> <p>√ Büyükşehir İlçe Belediye Payının % 30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.</p>
<b>BÜYÜKŞEHİR İLÇE BELEDİYELERİ</b>	<p>% 6 payın;</p> <p>- % 100 nüfus esasına göre hesaplanmakta ve büyükşehir ilçe belediyeleri için hesaplanan tutarın;</p> <p>- %35'i ilgili büyükşehir belediyesine</p> <p>- %10'u ilgili su kanal idaresine</p> <p>- %55'i de büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.</p>	<p>% 2,50 payı;</p> <p>- % 100 nüfus esasına göre hesaplanmakta ve hesaplanan bu tutarın;</p> <p>- %30'u ilgili büyükşehir belediyesine</p> <p>- %10'u ilgili su kanal idaresine</p> <p>- %60'i da büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.</p>	<p>% 4,50 payın;</p> <p>- % 10'u yüzölçümüne, %90'i nüfus esasına hesaplanmakta ve hesaplanan bu tutarın;</p> <p>- %30'u ilgili büyükşehir belediyesine</p> <p>- %10'u ilgili su kanal idaresine</p> <p>- %60'i da büyükşehir ilçe belediyesine aktarılmaktadır.</p>
<b>BÜYÜKŞEHİR DIŞINDAKİ BELEDİYELER</b>		<p>√ % 2,85 payın;</p> <p>- % 80'i nüfuslarına,</p> <p>- % 20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda ilçe içeren 5 gruba ayrılarak gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. (yürürlükte değil)</p> <p>√ Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %1'i denkleştirme ödeneği olarak nüfusu 5000'e kadar belediyeler için %60; 5000-9999 arası belediyeler için %40 olarak eşit şekilde dağıtılır. (yürürlükte değil)</p>	<p>% 1,50 payın;</p> <p>- % 80'i nüfuslarına,</p> <p>- % 20'si gelişmişlik endeksine göre eşit sayıda nüfus içeren 5 gruba ayrılarak gruplara sırasıyla %23, %21, %20, %19, %17 olarak dağıtılır. (yürürlükte)</p> <p>√ Kesinleşmiş en son genel bütçe vergi gelirlerinin %1'i denkleştirme ödeneği olarak nüfusu 10.000'e kadar belediyeler için %65'i eşit, %35'i nüfuslarına göre dağıtılır. (yürürlükte)</p>
<b>İL ÖZEL İDARELERİ</b>	<p>% 1,12 payın;</p> <p>- % 100'ü nüfus esasına göre hesaplanmaktadır.</p>	<p>% 1,15 payın;</p> <p>- % 50'si nüfusa,</p> <p>- % 10'u illerin yüzölçümüne,</p> <p>- % 10'u illerin köy sayısına,</p> <p>- % 15'u illerin kırsal alan nüfusuna,</p> <p>- % 15'u illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılmaktadır.</p>	<p>% 0,50 payın;</p> <p>- % 50'si nüfusa,</p> <p>- % 10'u illerin yüzölçümüne,</p> <p>- % 10'u illerin köy sayısına,</p> <p>- % 15'u illerin kırsal alan nüfusuna,</p> <p>- % 15'u illerin gelişmişlik endeksine göre dağıtılır.</p>
<b>İSTİSNALAR</b>	<p>Tüm Belediyeler ve İl Özel İdareleri Açısından;</p> <p>- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı,</p> <p>- Motorlu taşıtlardan alınan özel tüketim vergisinin %28'i,</p> <p>- Alkollü ve gazlı içeceklerden alınan özel tüketim vergisinin %60'ı,</p> <p>- Banka ve sigorta muameleleri vergisinin tamamı,</p> <p>- Özel iletişim vergisinin tamamı</p> <p>- Şans oyunları vergisinin tamamı</p>	<p>Sadece Büyükşehir Belediyeleri Açısından;</p> <p>- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı,</p>	<p>Sadece Büyükşehir Belediyeleri Açısından;</p> <p>- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı,</p>

Kaynak: İsrail Demir, "Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler", *Uzman Bakış Dergisi*, Sayı 1, 2013, ss.104-115, s.107.

Bu değişikliğe paralel olarak, 6360 sayılı kanun, belediyelere dağıtılan pay miktarında ve dağıtım prosedürlerinde de önemli değişiklikler yapmıştır.Yeni sistemde; toplam bütçe vergi geliri tahsilatının % 1.5'i Büyükşehir Belediyesi dışındaki belediyelere dağıtılacaktır. Bu miktarın % 80'i nüfusa göre, % 20'si ise kalkınma endeksine göre dağıtılacaktır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının % 4.5'i Büyükşehir Belediyelerine dağıtılacaktır. Bu dağılımda, nüfusun % 90'ı ve alanın % 10'u dikkate alınacaktır. Büyükşehir Belediyelerine tahsis edilen payın % 30'u, ait oldukları Büyükşehir Belediyesine devredilecektir. Buna ek olarak, büyükşehir sınırlarında toplanan genel bütçe vergi gelirlerinin % 6'sı yakıttan gelen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, Büyükşehir Belediyelerinin gelirini oluşturan kalemlerden biri olacaktır. Bu % 6 hissenin % 60'ı doğrudan büyükşehir belediyelerinin hesaplarına aktarılırken, kalan % 40'luk kısmın % 70'i nüfusa, % 30'u ise alan bazında dağıtılacaktır.<sup>171</sup>

6360 sayılı yasayla yapılan artırımlara rağmen büyükşehirlerin genel bütçeden aldıkları payların dağıtımındaki sorunlar tam olarak giderilememiştir. Genel bütçeden en az ödeme alan Büyükşehir Belediyesi ile en çok ödeme alan Büyükşehir Belediyesi arasında kişi başına yaklaşık üç kattan fazla fark vardır. Bununla birlikte, genel bütçe yeni durumda il özel idaresinin ve ildeki büyükşehir alanlarına yayılmış belediye paylarının toplamı üzerinden devredilecektir.<sup>172</sup>

Bu illerde il belediyelerinin, özel idarelerinin ve köylerin kaldırıldığı büyükşehir belediyesinin belediye hizmet alanına dahil olduğundan, genel giderler ve yönetim masrafları da azaltılacaktır.Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin mali imkânları ile daha zengin hizmet olanakları ihtimaline sahip olacak ve bu nedenle her türlü teçhizat edinme olanağına kavuşacaklardır.Bu durumda uzman hizmet ve birimlerin kalitesini uzmanlıkla arttırmakta önemli bir rol oynayacaktır. Olanakların ve uzmanlıkların birleştirilmesi, hizmet bütünlüğü açısından hızlı bütünlük ve hizmet imkânı gibi faydalar sağlayabilecektir.Bununla birlikte, belediye gelirlerindeki artış belediye hizmetlerine olan talebi de artıracığı için, kentsel ekonomiyi bu kaynaklar

---

<sup>171</sup> Ahmet Ozansoy, "6360 Sayılı Kanun Sonrası Bütçeden Belediyelere Pay Dağıtımı (17 Kasım 2013), <https://vergialgi.net/ekonomi-maliye/6360-sayili-kanun-sonrasi-butceden-belediyelere-pay-dagitimi/>, (05.08.2017).

<sup>172</sup> TBB, a.g.e., s.27.

dışında beslemek için yeni kalkınma alanları ve lokomotif sektörler ihtiyacı gerektirebilecektir. Bu nedenle, yerel maliye sistemindeki değişimin belediyelerdeki özelleştirme sürecini artıracığı ve belediyelerin daha çok borç bulabilmesine ve hizmetlerin maliyetinin azalmasından ziyade artmasına neden olduğu da ifade edilmektedir. Türk yerel maliye sisteminin en temel ilkesi, yerel yönetimlere verdiği gelir kaynaklarının görevleriyle orantılı olarak tedarik edilmesidir. Bununla birlikte maalesef bu ilkenin işe yaramadığı da ifade edilebilir.<sup>173</sup>

### **3.3.6. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı'nın Kurulması**

Oldukça geniş yetkilere sahip olarak Büyükşehir Belediyelerinin tümünde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) kurulmuştur. YİKB'in kurulma amacı ise il özel idareleri tarafından taşra teşkilatlarının yatırım ortamını iyileştirmek olup bu işleri yapabilmek üzere yatırım destek ofisleri/ajansları ve bölgesel kalkınma ajanslarının beklentilerini karşılayamaması nedeniyle iyileştirme ve geliştirme yapmaktır.<sup>174</sup>

Bu kapsamda başkanlığın görevleri ise kamunun hizmet ve yatırımları izlenmesi ve koordinasyonu, etkinliğin sağlanması, yürütülmesi, merkezi idarenin taşrada yapacağı yatırımların yapılması ve koordine edilmesi, ilin tanıtımı, tören, temsil, ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ödüllendirme ve diğer kurumlara rehberlik olarak sıralanmaktadır. Başkanlık tarafından merkezi idarenin askeri birimleri dışında kalan tüm birimlerinin yürüttüğü faaliyetlerin etkinliği ile kurumların performans programları ve stratejilere uygunluğuna dair rapor hazırlama ardından vali onayı ile bunları gerekli makamlara iletme görevleri de bulunmaktadır. Valilik gerektiğinde görev, pozisyon ve unvanlarına bakılmaksızın, ihtiyaçları doğrultusunda uzman, sözleşmeli personel ve memurlardan geçici birimler kurulabilir ve yetkilendirilebilir. Başkanlığın belediyelerin idari ve mali özerkliklerine müdahale etme yetkisine sahip olup olmadığı, müdahalelerin

---

<sup>173</sup> İzci ve Turan, a.g.e., s.136.

<sup>174</sup> Emre Koyuncu. Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi, TEPAV Politika Notu, 2012. [http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen\\_Yerel\\_Yonetim\\_Sistemi\\_Karsilastirmali\\_Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf), (06.07.2017).

sınırlarının çok net olmadığı ve 5393 sayılı Belediye Kanununun 57. maddesinin uygulanabilir olup olmadığı tartışma konusudur.<sup>175</sup>

### 3.3.7. Büyükşehir Yasası'nın Kırsal Alanlara Etkisi

Belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesini açıklayan "bütünşehir" uygulaması, kırsal alanı olmayan kentsel alanlar (İstanbul ve Kocaeli) için uygun olabilir. Ancak diğer illerde durum böyle değildir ve çok geniş tarımsal alan bulunmaktadır. Hayatlarını tarımdan ve hayvancılıktan geçindiren köylülerin şu anda bir belediyenin mahallesinde yaşıyor olması, yani kentsel kurallara tabi olması, kırsal yerleşimlerin tarım ve hayvancılık üzerinde olumsuz etkileri olabilecek, arazirantı paylaşımında çatışmalar yaratabilecektir.<sup>176</sup>

Nitekim ekili arazilerin imara açılması şaşırtıcı olmayacaktır. Nitekim arazinin bir arsa haline gelmesi sonucunda, kırsaldaki arazi rantının kontrolü Büyükşehir Belediyesine geçecektir. Mevcut geçiş döneminde bu durumdan kaynaklanabilecek muhtemel problemleri önlemek için bahsedilen faaliyetlerin belediyece yapılmasına izin verilmesine rağmen, yakın gelecekte tarım ve hayvancılığın gittikçe zorlaşacağı ileri sürülmektedir. Yasayla, kırsal alanda yaşayan ancak 'büyükşehirli' kabul edilen vatandaşlara ek yükler getirilmektedir. Vergi ve resim/harçlarda 5 yıllık bir istisna olmakla birlikte, bu geçiş dönemi sonrasında vatandaşları birçok yeni vergi, resim ve harç beklemektedir.<sup>177</sup>

6360 sayılı yasanın beraberinde getirdiği pek çok etki ve bunlara dair görüşlerin varlığından söz edilebilmektedir. Bu etkilerin neler olduğunun ise her bölge ve büyükşehirin kendine has birtakım özellikleri bulunmaktadır. Dolayısı ile 6360 sayılı yasanın etkilerinin belli konular etrafından belli özellikleri olan büyükşehirlerin ayrıca araştırılması gerektiği düşünülmektedir. Örneğin daha öncedenbüyükşehir olan Samsun ile yasa ile büyükşehir olan Ordu ile Trabzon'un hem kendi içinde hem de birbirilerine kıyasla bir karşılaştırma yapılarak

---

<sup>175</sup> TBB, a.g.e., s.28.

<sup>176</sup> TBB, a.g.e., s.28.

<sup>177</sup> TBB, a.g.e., s.28.

değerlendirilmesi daha verimli sonuçlar ortaya koyabilecektir. Bu nedenle 6360 sayılı yasanın etkileri her il ve bölge bazında farklı sonuçlar ortaya koyabilecektir.

Her ne kadar genellenebilir sonuçlardan söz etmek mümkün olmasa da bir takım ortak noktalar bakımından benzerlik gösteren sonuçlardan söz edilebilmektedir. Özellikle öne çıkan sonuçlardan bazıları kırsal kesimde yaşayanların görüşleridir. Buralarda yaşayanların ortak düşüncelerine bakıldığında olumlu ve olumsuz bir takım yargılara rastlamak mümkündür. Olumlu tarafta, hizmetlerin daha hızlı verilmesi görüşü ağırlıklıdır. Örneğin kırsal kesimdeki vatandaşların belediye başkanları veya yetkilileri ile olan yakın ilişki ve temaslarına istinaden taleplerine derhal muhatap bulmaları mümkün iken yeni durumda bürokratik işlerin ve muhatapların artması gibi bir zorluk ortaya çıkmıştır. Ancak getirilen yeni sistem başlangıçta bir takım eksiklikler ve uyum sürecindeki aksaklıklar sonrasında hedeflenen sonuçları verebilmiştir. Örneğin Konya'nın Karapınar İlçesinin Harmanpınar Mahallesi (belediye kasabası) sakinleri Konya BŞB Sular İdaresi KOSKİ'yi aradıklarında su ve kanalizasyon işlerinin hemen yapıldığını daha önce bu kadar hizmet alamadıklarını belirtmişlerdir. Genel olarak kırsaldaki yerel halkın memnuniyet derecelerinin yüksek olduğu ortaya çıkmıştır.<sup>178</sup>

Olumsuz görüş bildirilen tarafta ise ek külfetlerin geleceği görüşü vardır. Örneğin kırsal kesimde yaşayanlar yasanın getirdiği birtakım yükümlülüklerden 5 yıl süreliğine muaf tutulmuşlardır. Özellikle mahalleye dönüşen köylerde normalde kentsel yükümlülük kapsamında olan bir takım vergiler 2018 yılı sonuna değin muaf tutulmuştur. Bu bakımdan uyum sürecinin tamamlanması ile bahsi geçen yükümlülükler getirildiğinde kırsalda yaşayanların birtakım ek veya güçleri üzerinde mali sorumluluklarla karşılaşacağına yönelik olumsuzluklardan söz edilebilmektedir. Çünkü köylerde yaşayan vatandaşların fiziki mekân kullanım şekilleri kendi geçimlerini sağlayacakları şekilde olduğundan yeni değişikliklerle birlikte kent mahallesi olan köylerde özellikle hayvancılıkla geçinen köylünün ahır yapımı ve kullanımına birtakım ek külfet getirmesi muhtemel düzenleme ve sınırlama getirilebilecektir. Büyükşehirlerde köylerdeki hayvancılığın tehlikeye gireceği, mera

---

<sup>178</sup> Ahmet Mutlu, "Kırda Yaşayanların 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasasına Bakışı Değişti Mi?", **Türkiz**, Sayı: 21, 2015, ss. 7-24, s.13-14.

alanları dışında tarımsal faaliyetlerin söz konusu olduğu kırsal arazilerin kentsel arazilere dönüşmesi gibi olası sorunlar ortaya çıkabilecektir.<sup>179</sup>

Suyu ücretsiz kullanan, emlak vergisinden muaf olan tarım ile uğraşan köyler, belediye sınırlarına alındığında bu muafiyet hakları ortadan kalkacağından köylü için yaşam daha pahalı hale gelecektir. Ayrıca hayvancılık (büyük baş, küçükbaş, kanatlı) işlerine dair belediye düzenlemeleri getirileceğinden bu sektöre ve köylünün geçimine olumsuz yansıtacağı kaygıları dile getirilmektedir. Köyün mahalleye dönüşmesiyle birlikte inşa edilecek samanlık,garaj,su deposu, ahır vb. gibi yapılar için köylülerin çeşitli bedeller (resim, harçlar vb.) ödemeleri gerekecektir.<sup>180</sup>

6360 sayılı yasaya kırsalda yaşayanlar açısından getirilen birtakım eleştirilerden en çok zikredilene hizmet sınırının genişletilmesinden kaynaklanacağı ileri sürülen “yetişememe” düşüncesidir. Nitekim kırsal nüfusu yüksek ve yüzölçümü büyük olan illerde yeni modelin yeterince başarılı olamayacağı ileri sürülmektedir. Köylerin mahalleye dönüşmesiyle beraber merkeze uzaklığı Konya gibi bazı yerlerde 150-200 km'yeyaklaşan kırsal alanlara Büyükşehir Belediyesi hizmetlerini götürülmesinde zorlukların yaşanacağı ileri sürülmektedir.<sup>181</sup>

Gözler (2013)'e göre büyükşehir belediyesi sınırlarının genişletilmesinin her il için farklı sonuçları olabilecektir. Arazisi küçük ancak nüfusu yükseklerdeyeni modele göre başarılı sonuçlar almak mümkün iken yüzölçümü büyük ve nüfusu azillerde başarılı olunması için daha farklı düzenlemelere gereksinim vardır. Yine yazar özellikle köylerin mahalleye dönüştürülmesine itiraz etmekte ve anayasaya aykırı olduğu görüşünü savunmaktadır.<sup>182</sup>

---

<sup>179</sup> Esra Kut Görgün ve Neriman Yörür, “6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği”, **Aydın İktisat Fakültesi Dergisi**, Cilt:2 Sayı:1, 2017, ss.11-27, s. 14.

<sup>180</sup> Gülce Olgun Susta ve Bülent Gülçubuk, **Kırsalın Dönüşümünde Fırsat Ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasası'nın Analizi**, 12. Tarım Ekonomisi Kongresi 25-27 Mayıs 2016, Bildiriler Kitabı, ss.1059-1068, s.165.

<sup>181</sup> Ferit İzci ve Menaf Turan, “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Sistemi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediyesi Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği”, **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, 2013, ss. 117-152, s. 149-150.

<sup>182</sup> Kemal Gözler, “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”, **Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, 2013, s.37-82, s. 41.

Çukurçayır'a (2012)'a göre bu yasa merkez-yerel ilişkilerinde yeni bir sayfa açmakla birlikte, başka bir merkezîyetçiliği ortaya çıkarmıştır. Bu da büyükşehir belediyesi ile taşra/kırsal arasında oluşan yeni bir merkezîyetçiliktir. Kent merkezindeki ilçeler için yeni dönemde olası sorunlar aşılabilir olmakla birlikte kent dışındaki ilçelerin ve kırsal alanların merkezi büyükşehir belediyesine doğrudan tabi edilmesi ile ademi-i merkezîyetçilik, ademi-i merkezîyetçilik ve yerel demokrasi gibi kavramlarla uyuşmamaktadır. Nitekim büyükşehir belediyesi ile yerel belediyenin siyasi temsilci ve başkanları farklı olduğunda bir takım endişelerin yaşanması doğal olabilecektir.<sup>183</sup>

Günel vd. (2014) ise bu düzenlemenin hizmetlerin yerindeliğini, yerel yönetimlerin özerkliğinin ve halkın katılımını geri planda bıraktığını ileri sürmekte, hesap verebilirlik ve şeffaflık ilkelerine uyum konularından bir takım sorunların yaşanabileceğini ileri sürmektedirler.<sup>184</sup>

Kırsal kesimde yaşayanların yeni duruma göre beklentileri olumlu ve olumsuz tarafları ile değerlendirildiğinde gerçek görüşlerin 2018 yılı sonu itibarıyla alınabileceği görüşü ileri sürülebilir. Zira muafiyetlerin 2018 yılında kalkacağından geçiş sürecinde bedelsiz olan hizmetlerin bazılarının kentsel yükümlülükler bağlamında bedellendirilmesi veya vergilendirilmesi ile alınan hizmet ile fayda arasındaki görüşler daha da netleşebilecektir.

---

<sup>183</sup> Çukurçayır, a.g.e., s. 140-141

<sup>184</sup> Alpay Günel, Senem Avtur ve Kadriye Okudan Dernek, "6360 sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 55-70, s. 68.



## SONUÇ

Zamanla değişen toplumsal ve sosyal koşullar, belediye yönetimlerinin yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu durum büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimlerinin kurulması gereğini ortaya çıkarmıştır. Temeli 1982 Anayasası'na dayanan özel yönetim birimlerinin kurulma kararı sonrasında 1984 tarih ve 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname" ile artan nüfusları ve değişen mekânsal alanları neticesinde İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim yerlerinde Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Kurulan Büyükşehir Belediyeleriyle hizmet sunumunun tek merkezden yürütülmesiyle optimal hizmet büyüklüğü sağlanarak hizmetlerde etkinlik ve verimlilik ile kalitenin artırılması amaçlanmıştır.

195 sayılı KHK sonrasında 1984 tarihli 3030 sayılı "Büyükşehirler Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" kabul edilmiştir. Bu kanunla büyükşehir ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yönetim yapısı benimsenmiştir. 2000 yılına gelindiğinde ülke genelinde 16 Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Bu yıllarda Büyükşehir Belediyelerinin etkin, verimli, tutumlu, hesap verebilir ve vatandaş odaklı bir yönetim olması gereği önem kazanmıştır. Bunun yanında Avrupa Birliği üyelik süreci de yeni bir yasal düzenlemenin yapılması zorunluluğunu ortaya çıkmıştır. Bu amaçla 2000'li yılların başlamasıyla birlikte kamu yönetiminde bir reform sürecine girilmiştir. Bu reform süreciyle amaçlanan kamu yönetimlerinin aksayan yönlerini bulmak ve aşırı merkeziyetçiliğin azaltılarak yerel yönetimleri güçlendirmektir.

Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun Tasarısı ve daha sonra kabul edilen 5018 sayılı "Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla" başlayan reform süreci 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı "Büyükşehir Belediyesi Kanunu", 5302 sayılı "İl Özel İdaresi Kanunu" ve

“5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunuyla” devam etmiştir. 5216 sayılı Kanunla büyükşehir belediyelerin tanımı değiştirilmiştir. Ayrıca kanunla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus ölçütü getirilmiştir. Kanun, Büyükşehir Belediyeleri için İstanbul ve Kocaeli’nin hizmet sınırını il sınırına kadar genişletmiştir. 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunla” devam eden reform sürecinde büyükşehir hududundaki ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Bu düzenlemeyle küçük ölçekli belediyeler kaldırılarak ya da birleştirilerek bu belediyelerin etkin ve verimli olabilmeleri amaçlanmıştır.

Büyükşehir olunmasıyla il çapında yapılacak planlamalarda bütünselliğin sağlanması, yerel yönetimlerde parçalanmış idari alan ve bunun neden olduğu sorunların ortadan kaldırılmasında, planlamanın tek elden yapılması neticesinde, yerel yönetim birimleri arasında sağlanmaya çalışılan koordinasyon ve tasarrufun etkin olarak sağlanması beklenmektedir. Yasayla kentin kamu yatırımlarından daha çok pay alması ve kente yapılacak yatırımların artması öngörülmektedir.

Reform sürecinin son ayağı 6360 “Sayılı On Dört İilde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”dur. Kanunun ana amacı olan optimal büyüklükte hizmet üretecek güçlü yerel yönetimlerin kurulması sağlanarak hizmetlerde etkinlik ve verimliliği arttırmaktadır. Bu amaçla 6360 sayılı kanunun kabulüyle birlikte birçok değişiklik yapılmıştır. Bu değişiklikler içinde en dikkat çeken büyükşehir belediyesi kurulan illerde il özel idarelerinin kaldırılması ve büyükşehir belediye sınırının il mülki sınıra kadar genişletilmesi olmuştur. Kanundaki diğer bir önemli değişiklikte kuruluşu çok eskiye dayanan köylerin kaldırılarak mahalle haline dönüştürülmesidir. Kanun ile optimal hizmet büyüklüğünü sağlamak amacıyla küçük yerel yönetim birimlerini kapatmış ve bu birimlerin yetki ve görevlerini büyükşehir ya da ilçe belediyeleri arasında dağıtmıştır. Bu düzenlemeler sonucunda kanun, hizmette yerellik ilkesini olumsuz yönde etkilediği konusunda eleştiriler almıştır. 30 ilin büyükşehir olmasıyla birlikte, ülke nüfusunun yüzde 76’sı büyükşehirlerde yaşar hale gelmiştir.

6360 sayılı kanun sonrasında il mülki sınırında hizmet üretecek olan Büyükşehir Belediyeleri, yeni görevleri ve genişleyen hizmet alanlarında hizmetleri etkin ve verimli bir şekilde sunulup sunulamayacağı noktasında da eleştiriler almıştır. Özellikle kanun ile il özel idareleri, köyler ve belde belediyelerinin kapatılması sonrasında kırsal alanlara sunulan hizmetlerin etkinliği ve verimliliği noktasında önemli bir tartışma konusu ortaya çıkmaktadır. Diğer yandan kırsal alanlar içinde yeni düzenlemeler yapılması gereği ortaya çıkmaktadır. Kırsal alanlardaki hizmetler için büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımının yeniden düzenlenmesi ve bu paylaşımın ilçe belediyelerinin lehine olması gerekmektedir. Hizmetlerin en yakın ilçe belediyesi tarafından sunulması hizmetlerin önceliği ve yerelliği konusunda olumlu olacaktır. Ancak bu yetkilendirilmenin yanında ilçe belediyelerine ayrılan payların arttırılması gerekmektedir. Özellikle nüfusu değişkenlik gösteren ilçelerde farklı bir düzenleme yapılması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır. Yeterli olmayan paylarından dolayı sıkıntı çeken belediyelerin yetkilerinin arttırılması hizmet sunumu açısından etkin ve verimli bir sonuç alınmasını engelleyecektir.

## KAYNAKÇA

- 6447 Sayılı Kanun 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun (2013), Resmi Gazete, Tarih: 22.03.2013, Sayı: 28595.
- AÇIKGÖZ, Eşref **Yeni Düzenlemeler Eşliğinde Yerel Yönetimlerde Mali Özerklik ve Mali Tevzin**, Yüksek Lisans Tezi, Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Isparta, 2007.
- AKSU, İsmail Faruk **On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Bilgi Notu Yapılmasına Dair Kanun- Bilgi Notu**, TASAV (Türk Akademisi Siyasi Sosyal Stratejik Araştırmalar Vakfı), Ankara, 2012.
- ALTINEL, Vildan **Büyükşehir Belediyelerinde İnsan Kaynakları Yönetimi Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Gazi Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2013.
- ANNAK, Celal “Mahalli İdareler Açısından İdari Vesayet Müessesesine Bir Bakış”, **Birlik**, Sayı: 70, 2010, ss. 30-35.

- ARGUN, Çiğdem **Yerel Yönetimlerde Kurumsal Güvenin Algılanması: Bir Alan Araştırması**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya, 2009.
- ARIKBOĞA, Erbay “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı:2, 2012, ss. 2-32.
- ARIKBOĞA, Erbay “Geçmişten Geleceği Büyükşehir Belediye Modeli” Yerel Politikalar, **Akademik Araştırma ve Düşünce Dergisi**, Sayı: 3, 2013, ss. 48-96.
- ATMACA, Yıldız “Optimal Belediye Büyüklüğü ve Yeni Büyükşehir Belediye Yasası”, **Çankırı Karatekin Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 2, 2013, ss. 168-184.
- AYDINLI, Halil İbrahim “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler”, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Cilt: 5, Sayı: 1, 2003. ss: 73-86.
- BAĞLI, Mehmet Selim **Alman Yerel Yönetim Yapısı**, Türk İdare Dergisi, Sayı: 473, 2011, ss.43-73.
- BAHARÇİÇEK, Abdulkadir “6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile Yerel Yönetimler Yapısında Yapılan Değişikliklerin Türkiye'nin Demokratikleşme Süreci Üzerindeki Etkileri”, **KAYSEM-8 Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler ve Kentsel Politikalar**, ss. 223-229, (Ed. Y. Bulu, vd.), Pegem Akademi, Ankara, 2013, s.223-225.
- BATAL, Salih **Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirmesi**, Mevzuat Dergisi, Sayı:147, 2010, ss.1-17.

- BİLGİÇ, Veysel ve GÜL, S. Kenan “Türkiye’de Yerelleşme Politikaları”, **VII. Kamu Yönetimi Forumu: Küreselleşme Karşısında Kamu Yönetimi Bildiriler Kitabı**, ss. 612-626, Kahramanmaraş, 2010, s. 613-614.
- BULGAN, Erkan **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu**, Doktora Tezi, Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Eskişehir, 2008.
- BULUT, Yakup **Büyük Şehir Yönetimine Kentsel Alt Örgütlenmelerin (STK ve Mahalle) Katılımı (Gaziantep Büyük Şehir Belediyesi Örneği)**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, İstanbul, 2009.
- CANPOLAT, Hasan **Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz**, İçişleri Bakanlığı Yayınları, Ankara, 1998.
- ÇAVUŞ, Buket **“Büyükşehir Belediyesi Olma Sürecinde Muğla İlinde Ulaşım Planlama Politika, İlkeleri ve Pratikleri”**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, İzmir, 2017.
- ÇELİK, Fikret ve USTA, Sefa “Klasik Liberalizmde ‘Özgürlük’ ve Liberalizmin Yerel Yönetimlere Bakışı”, **Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 2010, No:24, ss. 121-135.
- ÇELİKYAY, Hicran Hamza “Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası”, **SETA Analiz**, Sayı: 101,2014, ss. 1-24.
- ÇOLAK, Çağrı, SAĞLAM, Hülya ve TOPAL, Abdulkadir “‘Bütünşehir’ Modelinin 2014 Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimlerine Etkileri” **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 26, Sayı: 2, 2017, ss.1-47.

- ÇUKURÇAYIR, Akif **Yerel Yönetimler Kuram Kurum ve Yeni Yaklaşımlar**, Çizgi Kitapevi, Konya, 2011.
- DEMİR, İsrail “Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler”, **Uzman Bakış Dergisi**, Sayı 1, 2013, ss.104-115.
- DEMİRTAŞ, Mustafa **Yerel Yönetimlerin İdari Özerkliği ve İdari Vesayet, Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Muğla, 2005.
- DENİZ, Güven **Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Bağlamında Türkiye’de Yerel Özerklik**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kütahya, 2014.
- DEVECİ, Hıfzı “Bir Yılan Hikayesi: Bürokraside Reform” **İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Demeği Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, Cilt. 3. Sayı. 12, 1998, s.5
- DPT (Devlet Planlama Teşkilatı) **Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu**, Ankara, 1994.
- EKİCİ, Birol ve TOKER, M. Cem **Avrupa’da ve Ülkemizde Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Etkinliği**”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 14, Sayı: 1, 2005, ss.5-28.

- ERDER, Sema **“Kökene Dayanan Dayanışma İlkeleri ve Kentte Ortak Yasama”, Türkiye’de Bunalım ve Demokratik Çıkış Yolları**, Türkiye Bilimler Akademisi Yayınları, Ankara, 1998.
- ERYILMAZ, Bilal **Kamu Yönetimi**, Okutman Yayıncılık, Ankara, 2010.
- ES, Muharrem Kentsel Yoksulluğun Azaltılmasında Sosyal Belediyeciliğin Rolü, **Yerel Siyaset Dergisi**, Say:13, 2007, ss. 45-52.
- GÖÇER, Hakan **“6360 Sayılı Kanun İle Büyükşehir Sınırları İçerisinde Kalan Köylerde Yapılacak Yapılarda Karşılaşılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri”**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi, Fen Bilimleri Enstitüsü, Konya, 2016.
- GÖKAÇTI, M. Ali **Dünyada ve Türkiye’de Belediyecilik**, Ozan Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- GÖRGÜN, Esra Kut ve YÖRÜR, Neriman **6360 Sayılı Büyükşehir Kanunu Sonrası Kırsal Alanları Yeniden Düşünmek- İzmir Örneği**, Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, Cilt:2 Sayı:1, 2017, ss.11-27
- GÖZLER, Kemal 6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İilde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Hâline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?,**Legal Hukuk Dergisi**, Cilt 11, Sayı 122, 2013, s.37-82.



- GÜL, Hüseyin ve BATMAN, Seda “Değişen Kentleşme Dinamikleri Karşısında 6360 Sayılı Yasanın İdari, Siyasi, Mali ve İktisadi Değerlendirilmesi” **12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı**, Aydın. 2015, ss. 337-355.
- GÜLER, Birgül Ayman **Türkiye'nin Yönetimi**, İmge Kitabevi, Ankara.
- GÜNAL, Alpay, AVTUR, Senem ve OKUDAN DERNEK KADRIYE KADRIYE **6360 sayılı Yasanın Yerelleşme Bağlamında Değerlendirilmesi, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, Cilt: 19, Sayı: 3, ss. 55-70.
- GÜNDÜZÖZ, İlker **Bir Senaryo Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı ve Fayda/Maliyet Analizi, Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 21, Sayı:1, 2012, ss.43-70.
- GÜNER, Sinan **ABD ve Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi Türkiye için Bir Model Önerisi**, Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, 2013.
- GÜNGÖR, Hayrettin “Yeni büyükşehir yönetimi ve geçiş nedenleri” **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı: 774-775, 2012, ss. 19-31.
- GÜRDOĞAN, Nazif “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış”, (Ed. Vecdi Akyüz), **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, İlke Yayıncılık, İstanbul, 1996.
- HEYWOOD, Andrew **Siyasi İdeolojiler**, 5. Baskı, Adres Yayınları, Ankara, 2013.

- İZCİ, Ferit ve “Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi ve 6360 Sayılı Yasa İle Büyükşehir Belediye Sisteminde Meydana Gelen Değişimler: Van Örneği” **Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt:18, Sayı:1, ss. 117-152.
- KELEŞ, Ruşen **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi İstanbul, 2012.
- KENTLEŞME  
ŞURASI **Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyonu Raporu**, Ankara, 2009.
- KESER, Ahmet ve “Büyükşehir Belediyeleri Kuruluş Sürecinin Analizi”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt: 21, Sayı:1,2012, ss.17-42, s. 37.
- GÖKMEN, Yunus
- KESİK, Ahmet “Yönetimler Arası Mali İlişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, Sayı: 10, 2005, ss.75-103.
- KILINÇ, Gökçen “Çeyrek Asırlık Bir Tecrübe: Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Yapılanması ve Kayseri Büyükşehir Belediyesi Örneği”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt: 19, Sayı: 1, 2010, ss.67-89.
- KOÇ, Firdevs **Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Yerel Özerklik ve İdari Vesayet**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C. İnönü Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Malatya, 2015.
- KOÇAK, Yüksel **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2013.

- KOYUNCU, Emre **Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi**, TEPAV Politika Notu, 2012.  
[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen Yerel Yonetim Sistemi Karsilastirmali Analizi.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1352878676-4.Yenilenen_Yerel_Yonetim_Sistemi_Karsilastirmali_Analizi.pdf), (06.07.2017).
- MENGİ, Ayşegül ve ALGAN, Nesrin **Küreselleşme ve Yerelleşme Çağında Bölgesel Sürdürülebilir Gelişme**, Siyasal Kitabevi, Ankara, 2003.
- MİGM, **Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü 2013 Yılı Faaliyet Raporu**, Ankara, 2013.
- MURATOĞLU, Tahir “Mahalli İdareler Mevzuatında 6360 Sayılı Kanunla Yapılan Değişiklikler”, **Dicle Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 20, Sayı: 32, 2015, ss.59-96.
- MUTLU, Ahmet **Kırda Yaşayanların 6360 Sayılı Büyükşehir Belediye Yasasına Bakışı Değişti Mi?**, Türkiz, Sayı: 21, 2015, ss. 7-24.
- NADAROĞLU, Halil **Mahalli İdareler**, 7. Bs., İstanbul, Beta Basım Yayın A.Ş., 2001.
- NALBANT, Atilla **Üniter Devlet: Bölgeselleşmeden Küreselleşmeye**, İstanbul, Yapı Kredi Yayınları, 1997.
- OLGUN SUSTA, Gülce ve GÜLÇUBUK, Bülent **Kırsalın Dönüşümünde Fırsat Ve Tehditleriyle Yeni Büyükşehir Yasası'nın Analizi**, 12. Tarım Ekonomisi Kongresi 25-27 Mayıs 2016, Bildiriler Kitabı, ss.1059-1068

- ONAR, Sıddık Sami **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, Cilt:1, 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası, 1996.
- OZANSOY, Ahmet “6360 Sayılı Kanun Sonrası Bütçeden Belediyelere Pay Dağıtımı (17 Kasım 2013)”, <https://vergialgi.net/ekonomi-maliye/6360-sayili-kanun-sonrasi-butceden-belediyelere-pay-dagitimi/>, (05.08.2017).
- ÖKMEN, Mustafa ve PARLAK, Bekir **Kurumdan Uygulamaya Yerel Yönetimler İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat**, Aktüel Yayınları, Bursa, 2008.
- ÖNEN Semih Mustafa ve EKEN İhsan “Yerel Yönetimler Üzerinde Uygulanan İdari Vesayet Yetkisinin İrdelenmesi”, **Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi**, 2016 Cilt:15 Sayı:56, ss.216-234.
- ÖZBEY, Ahmet Turan **6360 Sayılı Yasaya Göre Oluşturulan Büyükşehirler Üzerine Bir Araştırma ve Malatya Örneği**, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C. Bahçeşehir Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2016.
- ÖZCAĞLAR, Ali **İdari Coğrafya**, Ümit Ofset Basım, Ankara, 2011.
- ÖZEL, Mehmet “Kamu Yönetiminde Kriz ve Türk Yerel Yönetimlerinde Yeniden Yapılanma”, **Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 3, Sayı: 1, 2010, ss. 12-29.
- ÖZER, M. Akif “Yerel Yönetim Merkezi Yönetim İlişkilerinde Gelir Bölüşümü Sorunu Ve Türkiye’deki Son Durumun Değerlendirilmesi”, **Türk İdare Dergisi**, Sayı: 481, 2015, ss. 525-558.

- ÖZER, Mehmet Akif ve AKÇAKAYA, Murat **Yerel Yönetimler Teorik Boyut**, Gazi Kitapevi, Ankara, 2014.
- ÖZEROĞLU, Ali İhsan ve KÖSE, Hatice **Yerel Yönetimlerde Stratejik Plan ve Uygulama Örneklı Performans Esaslı Bütçe**, Bekad Yayınları, İstanbul, 2014.
- PARLAK, Bekir “Avrupa Birliği Perspektifinden Merkezi Yönetim-Yerel Yönetim İlişkileri”, **TESAM Akademi Dergisi**, Cilt: 1, Sayı: 1, 2014, ss. 7-40.
- RESMİ GAZETE R.G.22.03.2013,No:28595,<http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2013/03/20130322-2.htm> (16.05.2014)
- SAKINÇ, Süreyya “Kırgızistan'da Demokratik yerinden Yönetim: Reform Uygulamaları ve Sorunlar”, **Celal Bayar Üniversitesi İİBF Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, Cilt: 12, Sayı: 2, 2005, ss: 197-210.
- SELÇUK, Harun **Yerel Yönetimler ve İdari Vesayet**, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Atatürk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum, 2014, s.79
- ŞAHİN, Kübra **Belediye Hizmetleri ve Hizmet Kalitesine Yönelik Vatandaş Memnuniyetinin Ölçümü (Konya İİ Örneği)**, Karamanoğlu Mehmetbey Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Karaman, 2011.
- ŞENGÜL, Ramazan **Yerel Yönetimler**, Umuttepe Yayınları, Kocaeli, 2013.

- ŞENKAL, Abdülkadir ve SARIİPEK, Doğa Başar Avrupa Birliğinin Karşılaştırmalı Refah Modelleri ve Sosyal Politikada Devletin Değişen Rolü, **Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, Sayı:2, 2007, ss.143-168.
- TBB (Türkiye Belediyeler Birliği) **Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Ankara, 2009.
- TOPAL, Abdulkadir “Belediyelerin Özgelirlerinin Arttırılmasında Vergilendirme Yetkisi: Ülkeler Arası Bir Karşılaştırma”, **Karadeniz Teknik Üniversitesi İİBF Dergisi**, Cilt: 18, Sayı: 4, 2004, ss. 119-133.
- TORTOP, Nuri “Yönetim Sistemimiz İçinde Belediyelerin Önemi, Sorunları ve Yerinden Düzenlemeler”, **Amme İdaresi Dergisi**, Cilt:18, Sayı:4, Aralık, 1985, ss. 3-18.
- TORTOP, Nuri **Mahalli İdareler**, 5. Baskı, Yargı Yayınları, Ankara, 1994.
- TUZCUOĞLU, Ferruh “**Metropolitan Yönetim Nereye?**”, **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, Nobel Yayınları, Ankara, 2007.
- TÜRKİYE BELEDİYELER BİRLİĞİ Türkiye Belediyeler Birliği, Türkiye’deki Belediyelerin Türü, Sayısı ve Oranı 2014, <http://www.tbb.gov.tr/belediyelerimiz/istatistikler/genel-istatistikler/> (link), (20.06.2017)
- TÜRKOĞLU, İrfan **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi, Maliye Bakanlığı

Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara, 2009.

ULUSOY Ahmet ve AKDEMİR, Tekin **Mahalli İdareler Maliyesi**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2002.

ULUSOY, Ahmet ve AKDEMİR, Tekin **Mahalli İdareler Teori- Uygulama-Maliye**, Seçkin Yayıncılık, Ankara, 2005.

ÜNLÜ, Halil **Yönetimler Arası İlişkiler**, T. C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, Kent Basımevi, İstanbul, 1994.

ÜNÜSAN, Teoman Yerel Yönetim Reformu, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt:3, Sayı: 2, 1994, ss.

YEMEN, Aysun **Büyükşehir Belediye Sisteminin Evrimi: Demokratiklik ve Etkinlik Boyutlarıyla Sistem Analizi**, Yayımlanmamış Doktora Tezi, T.C. Selçuk Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, 2016.

YILDIRIM, Uğur **Türkiye'de Siyasi İktidarların Yerel Yönetimler Üzerindeki Mali ve İdari Politikaları**, Yayımlanmamış Dalı Doktora Tezi, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir, 2006.

YILDIZ, Mehmet **Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**, Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, T.C. Ankara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2014.

YÜKSEL, Cihan “Yerel Yönetimlerde Kaynak Paylaşım Sistemleri ve 6360 Sayılı Kanun’la Türkiye’deki Değişimler”, **Ankara Üniversitesi SBF Dergisi**, Cilt 71, No. 3, 2016, ss. 732-756.

- ZENGİN, Eyüp **Yerel Hizmetlerin Üretilmesinde Yeni Yaklaşımlar:- Özelleştirme Yöntemleri-**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, T.C. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul, 2006.
- ZENGİN, Eyüp, BAŞKURT Mustafa ve ES, Muharrem, “Yerel Yönetimler ve Yerel Kalkınma”, **Manas Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 2014, Cilt:3, ss. 95-124.
- ZENGİN, Gökhan “Etkinlik ve Demokrasi Açmazında, 6360 Sayılı Kanun: Merkezîyetçi Yerelleşme Anlayışının Yerel Özerklik Üzerine Etkileri” **12. Kamu Yönetimi Forumu (KAYFOR) Bildiriler Kitabı**, ss. 337-354, Aydın, 2015.