

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE GEÇİŞ SÜRECİ



Enver SALİHOĞLU
Tekirdağ Valisi

A. Geçmişteki Uygulamalar

Türkiye’de belediye teşkilatının temelleri **1855** yılında atılmıştır. 13 Haziran 1855 tarihinde yayımlanan Nizamname ile yerel hizmetlerde şehremaneti dönemi başlamış, yerel yönetim örgütlenmesi olarak ilk aşamada İstanbul’da 14 belediye dairesi kurulması öngörülmüş, fakat yalnızca 6. Dairenin kurulması uygulamaya konulabilmiştir (Ergin, 2012: 27). 28 Aralık 1857 tarihinde 6. Daire-i Belediye’nin kuruluş ve işleyiş ilkelerini belirleyen nizamname yayınlanmıştır.

Yerel yönetimlerde ölçek sorunu ve optimal büyüklük konusu çeşitli bilimsel inceleme ve mevzuat çalışmalarına konu edilmiştir. Bunları saymak bu yazının boyutlarını aşar. Öte yandan bu çalışmalarda yapılan farklı önerilerde ortak bir sonuca ulaşılamamıştır. Elbette yerel yönetimle-

rin optimal büyüklüğü, bölgenin ve beldenin coğrafi, ekonomik, sosyal, kültürel ve demografik yapısına ve tarihsel gelişimine bağlı olarak değişebilmektedir.

Eskiden beri belediye hizmetlerini büyük ölçekte tek elden yönetme ihtiyacı ve isteği ortaya çıkmıştır. Örneğin, 1913 yılında Dr. Cemil Paşa kendisine Şehremaneti (Belediye Başkanlığı) teklif edildiğinde, İstanbul Vali vekilliğini de talep etmiş, 1919’ da İstanbul Valiliğine başka birinin atanması üzerine Şehremaneti’nden istifa etmişti (Topuzlu, 1996: 203).

Bu yazıda, büyükşehir olgusunun tarihsel gelişimi ve ihtiyaca göre sürdürülmesi konusu üzerinde duracağız.

Türkiye’de belediye ve büyükşehir belediyesi ayrımı farklı adla da olsa 1877 yılına kadar dayanır. Çok kısa bir süre çalışan Meclis-i Mebusan’ın kapatılmadan önce

Anayasa Mahkemesi il özel idaresinin kaldırılması ve büyükşehir kurulmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

çıkardığı kanunların başında İstanbul'daki belediyeleri düzenleyen 1877 tarihli **Dersaadet Belediye Kanunu** ve diğer vilayet belediyelerini düzenleyen **Vilayet Belediye Kanunu** gelmektedir. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul 20 daireye ayrılmış ve diğer illerden farklı bir yerel yönetim yapısına kavuşturulmuştur. Aynı tarihlerde İl Özel İdaresi Kanunu da hazırlanıp Meclis'e sunulmuş, fakat meclisin kapanması dolayısıyla kanunlaşamamıştır (Seyitdanlioğlu, 2010: 65).

15 Şubat 1924 tarihli 417 sayılı yasa ile "İstanbul Şehremaneti'nin görev ve yetkilerine haiz"(madde 3) Ankara Şehremaneti kurulmuştur. İstanbul Şehremanetine atıfta bulunan kuruluş Kanunu ile Ankara Vilayetinde de belediye yönetimi il yönetimi ile birleştirilmiş, 1924-1948 yılları arasında belediye başkanlığı görevini Ankara Valisi ifa etmiştir.

1928 yılında İstanbul Belediyesi ile İl Özel İdaresi idari kararlar birleştirilmiştir. 1930 tarihli ve **1580** sayılı Kanun'la İstanbul ile diğer illerdeki belediyeler arasındaki ayrım kaldırılmış ve tüm belediyeler aynı Kanun'la yönetilmeye başlanmıştır. 1580 sayılı Kanun'un 149 ve 150. maddeleri ile İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi'nin birleştirilmesi sağlanmış, İstanbul Belediye Meclisi ile İl Genel Meclisi birleşti-

rilmiş ve valilikle belediye başkanlığı valinin uhdesine verilmiştir.

İstanbul'da **1957'**de belediye ve il özel idaresi olarak tekrar birbirinden ayrılmıştır (Salihoğlu, 2015: 226).

11 Aralık 1980 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararında "**Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredebekleri şekilde ana belediyeye bağlanması bir plan dâhilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır.**" denilmiştir. Bazı yerlerde buna dayalı düzenleme yapılmış ise de yaygın bir uygulama olmamıştır. 8 Aralık 1982 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanan 2561 sayılı **Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun**'la bu konu yeniden düzenlenmiştir. Bu Kanun'un 1.maddesinde "**Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre belediye nüfusu 300.000'i aşan büyük şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyler, bu Kanunda belirtilen esas ve usullere göre yakınında bulundukları büyük şehir belediyesine bağlanabilir.**" denilmiştir. Bu Kanun'la birleştirme yetkisi Bakanlar Kurulu'na bırakılmıştır. Ancak bürokratik işlemler tamamlanıncaya kadar yeni seçimler yapıldığından etkin bir uygulama olmamıştır.

23.03.1984 tarihli Resmi Gazete'de yayımlanan **195** sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile

büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. 09.07.1984 tarihinde bu Kanun Hükmünde Kararname, **3030** sayılı Kanun'la değiştirilerek kabul edilmiş, İstanbul, Ankara ve İzmir illerinde büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra çeşitli tarihlerde büyükşehir belediyelerinin sayısı 16'ya çıkartılmıştır. 1986 yılında Adana, 1987 yılında Bursa, Gaziantep ve Konya, 1988 yılında Kayseri, 1993 yılında Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun, 2000 yılında Sakarya büyükşehir statüsüne kavuşmuştur.

2003 yılında **Denizli** ili için özel bir düzenleme yapılmak istenmiştir. Denizli ilindeki 25 köy ve 22 belediyenin tüzel kişiliğinin kaldırılarak il merkez belediyesi ile birleştirilmesini öngören 21.12.2003 tarihli ve 5026 sayılı Kanun, Cumhurbaşkanı tarafından geri gönderilmiş, yürürlüğe girememiştir. Konu TBMM'de tekrar görüşülmemiştir.

2004 yılında çıkartılan **5216** sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyeleri yeniden düzenlenmiş, **İstanbul ve Kocaeli** illerinde ise Büyükşehir Belediyelerinin sınırları il mülki sınırlarına genişletilmiştir. Bununla beraber bu iki ilde il özel idarelerinin varlığı ve bazı görevleri devam etmiştir. Aynı Kanun'un geçici 2.maddesinde ise halk arasında "pergel kanunu" olarak adlandırılan düzenleme ile büyükşehirlerin bitişğinde bulunan köy ve beldeler büyükşehir kapsamına alınmış, ancak bu alan mülki sınırları aşmayacak şekilde yapılmıştır. Buna göre; mevcut valilik binası merkez olmak üzere göre nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerin yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerin otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerin elli kilometre

yarıçapında kalan belde ve köyler büyükşehirin sınırlarına dâhil edilmiştir.

2005 yılında çıkartılan 5393 sayılı Belediye Kanun'un 11. maddesinde, meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin; gerekli durumlarda kaldırılarak bu belediyeye katılabileceği öngörülmüştür.

2012 yılında çıkarılan 6360 sayılı Kanun'la büyükşehir belediyesi sayısı Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illeri ile 29'a, 2013 yılında bu Kanun'da yapılan değişiklik ile Ordu eklenerek 30'a çıkarılmış ve büyükşehir belediyelerinin sınırları il sınırlarını kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Anayasa Mahkemesi il özel idaresinin kaldırılması ve büyükşehir kurulmasının Anayasa'ya aykırı olmadığına karar vermiştir.

B. Neden Büyükşehirler Oluşturuldu?

1. İç göç nedeniyle kentlerin nüfusu hızla artmıştır.
2. İmar bütünlüğünün sağlanması zorunlu hale gelmiştir.
3. Kentsel altyapı ihtiyacı ilçeleri aşan büyüklüğe ulaşmıştır.
4. Küçük birimlerde bazı kamu hizmetlerinin maliyeti yüksektir.
5. İki başlı yerel yönetim görev ve yetki çatışmasına, kaynak israfına ve aynı hizmetlerin farklı kalitede sunumuna yol açmaktadır.
6. İdari bir zorunluluk olduğu kadar siyasal bir değerlendirmedir.

Büyükşehir sistemine geçilmesi çok farklı siyasal ve yönetsel gerekçelerle eleştirilmiştir.

C. Yasal Durum

1. Büyükşehir kurulabilmesi için ilin nüfusunun 750.000'den fazla olması gerekir. Ancak kanunla kurulur.
2. Büyükşehir kapsamında ilçe belediyesi dışında belediye kurulamaz (Alt kademe veya belde belediyesi).
3. 10. Kalkınma Planı'nda (2014-2018) yeni büyükşehirlerin kurulması öngörülmediği gibi, köy yönetimlerinin de güçlendirilerek köy yerleşim yerlerinin sürdürülebilirliğinin sağlanması hedefine yer verilmektedir.
4. 25 Kasım 2015 tarihli 64. Hükümet Programı'nda ise, büyükşehir belediyelerinin hizmet sunum yöntemlerini yeni bir model çerçevesinde değerlendirilerek, gerekli idari, kurumsal ve mevzuat düzenlemelerinin yapılacağından, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun mevcut tecrübeler ışığında aksaklıkları giderecek şekilde iyileştirileceğinden, mevcut ve yeni kurulan büyükşehir belediyelerinin tecrübe aktarımı için eşleştirileceğinden bahsedilmekte olup, yeni bir büyükşehir oluşturulması konusuna değinilmemiştir.

Ç. 6360 Sayılı Kanun'un Genel Gereğesi

1. Makro politikalara ihtiyaç duyulmaktadır.

2. Koordinasyon sağlanmaması, israfa yol açılması sonucunu doğurmaktadır.

D. Yeni Düzenlemelerden Beklentiler

1. Optimal ölçekte hizmet üretebilecek yapılar oluşturma ihtiyacı vardır.
2. Geniş ölçekte hizmet üreten yerel yönetim birimleri gelişmiş teknoloji kullanabilecektir.
3. Nitelikli teknik personel istihdamına imkân sağlanacaktır.
4. Merkezden gönderilen kaynakların etkin ve verimli şekilde kullanılması sağlanacaktır.
5. İl düzeyinde bütünleşmiş yerel yönetimler arasında adil hizmet dağılımı yapan bir yapı ortaya çıkması hedeflenmektedir.
6. İl çapında uyumlu, düzenli ve çevreye uygun bir planlama yapılabilecektir.

E. Büyükşehir Sisteminin Sakıncalı Yönleri

Büyükşehir sistemine geçilmesi çok farklı siyasal ve yönetsel gerekçelerle eleştirilmiştir. Burada bu akademik ve siyasal tartışmaların tümünü saymaya gerek görmüyorum. Ancak, bazılarına değinmekte yarar var.

En çok yapılan eleştiri sistem değişikliği getireceğidir. Özellikle son yıllarda gündemde olan başkanlık sistemine bir hazırlık olduğudur. Bu gerçeği yansıtan görüş değildir. Başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde de yerel yönetimlerin geniş yetkilerle donatıldığı biliniyor, ancak parlamenter sistemin uygulandığı Avrupa ülkelerinde de güçlü ve büyük ölçekli bölgesel ve yerel yönetimler vardır.

Diğer bir eleştiri de temsil tabanının daraltıldığı, Türkiye'nin yönetim geleceğinin değiştiğidir (Güler: 2012).

Bir başka bir eleştiri de federal yapıya gidilmesidir. Bunun çok gerçekçi olmadığı görülmüştür.

Bu eleştiriler dikkate alındığında büyükşehir sisteminin aşağıdaki sakıncaları olabileceği düşünülmektedir.

1. İlçe belediyeleri üzerinde yeni bir denetim ortaya çıkmaktadır.
2. Büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında nizalı konular ortaya çıkmakta, bu yüzden hizmetler yapılmamakta veya gecikmektedir.
3. Farklı siyasal partilere mensup büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında eşgüdüm sağlanamamaktadır.
4. Büyük birimlerde yeterli demokratik katılımın sağlanması zordur. Yurttaş seçtiği yöneticiye kolay ulaşamamaktadır.

F. Büyükşehir Belediyesinin Görevleri Ne Olmalıdır?

Yukarıda açıklanan tarihsel süreç, gerekçeler ve ihtiyaçlar dikkate alındığında günümüzde büyükşehir örgütlenmesi zorunlu olmakla birlikte, esas olan demokratik katılımın, kaynakların verimli ve adil kullanımının, kaliteli hizmet sunumunun sağlanmasıdır.

Bu kapsamda bugün büyükşehir belediyelerinin görevlerinin aşağıdaki konuları kapsayacak biçimde düzenlenmesinin uygun olacağı görülmüştür.

1. Genel İmar Düzeni:

İmar düzeni, bir kentin yayılma alanını trafiğini, güvenliğini, estetik yapısını, deprem güvenliğini özetle yaşam kalitesini etkileyen bir dü-

zenlemedir. Dolayısıyla en küçük parselden yapılacak bir değişiklikle kentin nazım planı birbiriyle ilişkilidir. Bu nedenle imar yetkilerinin bütünüyle plan hiyerarşisi içinde tek elde toplanmalıdır. Elbette ilçe belediyelerine genel bütünlüğü bozmayacak şekilde bazı yetkiler verilebilir.

2. Toplu Taşıma:

Toplu taşıma hizmetleri tabiatı gereği birden çok yerleşim yerini kapsayacağından büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmelidir.

3. Su ve kanalizasyon altyapısı ve işletimi:

Su ve kanalizasyon altyapısı ve işletimi genel ve kapsamlı bir iş olduğundan büyükşehir belediyesince yürütülmelidir.

4. Ana ulaşım altyapısı:

Ana ulaşım altyapısının kapsamı her yerleşime göre değişmekle birlikte belirlenen sınırlar aşıldığında ya da zorunlu durumlarda büyükşehir tarafından yürütülmelidir.

5. Doğalgaz ve benzeri ili ilgilendiren enerji-ısı:

Büyük enerji sistemleri ile bunların işletiminin büyükşehir belediyesinde olması gerekir.

6. Çevre ve Toprak Koruma:

Bu konu bütün belediyelerin ilgisinde olmakla birlikte koordinasyon ve denetimi büyükşehir belediyesinde olmalıdır.

7. Afet ve yangın söndürme işleri:

Afet konusu lokal teşkilatla yürütülemeyecek bir iştir. Bu nedenle büyükşehir belediyesi düzeyinde örgütlenmelidir. Yangın söndürme işlerinde ilçe belediyelerine yetkiler ve araç-gereç devredilebilir.

SONUÇ

Yukarıdaki açıklamalar ışığında; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımı eşgüdüm ve hizmet gereklerine uygun biçimde yapılmalıdır. Büyükşehir belediyelerinin büyük çaplı hizmetleri yapması, kamu hizmetlerinin adil, verimli ve kamu kaynaklarının tasarruflu kullanılması sağlanmalıdır. İlçe belediyeleri ile eşgüdümün sağlanmasında vesayet ve benzeri denetim oluşturulmamalıdır. Demokratik katılımın özellikle Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü biçimde sağlanmasının uygun olacağı değerlendirilmektedir. 09.02.2016

KAYNAKÇA

- Ergin, Osman Nuri (2012), "Muhtasar Mecelle-i Umur-i Belediye", Marmara Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul, s. 24-27
- Duru, Bülent (2012), "Mustafa Kemal Döneminde Ankara'nın İmarı", Cumhuriyetin Ütopyası: Ankara Üniversitesi Yayınevi, Ankara, s. 173-176
- Güler, Birgül Ayman (2012), "Büyükşehirlik Dönemi Bitmiştir, Yeni Türkiye Dergisi sayı 56 Ocak-Şubat 2014,(770-780)
- Salıhoğlu, Enver (2015), "Vilayet Nizamnamesinden Günümüze İl Özel İdaresi", 1864 Vilayet Nizamnamesi (sf.220-229), Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE), 2015
- Salıhoğlu, Enver (2012), İl Özel İdaresi, Beta Yayınları, İstanbul
- Seyitdanlioğlu, Mehmet (2010) "Tanzimat Döneminde Modern Belediyeciliğin Doğuşu-Yerel Yönetim Metinleri", İş Bankası Kültür Yayınları, İstanbul,
- Topuzlu, Cemil (1994), 80 Yıllık Hatıralarım, 3.baskı Arba yayınları, İstanbul
- 6360 Sayılı Kanun Genel Gerekeşi: <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem24/yil01/ss338.pdf>