

## BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ\*

Ülkemizde yerel yönetimler anlatılırken il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üçlü bir ayırım yapmak ve bunlara *ilave olarak* büyükşehir belediyelerini ele almak hala yaygın bir yaklaşımdır. 1984'ten bu yana ülkemizde büyükşehir uygulaması söz konusudur. 30 yılı aşkın süredir, ağırlıklı olarak modelin tek ayağı üzerinde durulmuş, konuya bir sistem bütünlüğü içinde yeterince bakılamamıştır. Ancak bu yaklaşım iki açıdan kusurludur.

İlk olarak bu yaklaşım artık sürdürülebilir değildir. 2012 yılında büyükşehir modelinde yapılan köklü değişimle birlikte bu yaklaşım, geçerliliğini yitirmiştir. Artık il özel idaresi, belediye ve köy üçlüsüne dayalı klasik sistem, *sadece* büyükşehirlerin *dışındaki* illerde geçerlidir. Büyükşehir yapılan illerde *yeni* bir sistem uygulamaya konulmuştur. Buna büyükşehir sistemi (BS) adını vermek uygun olur.

İkincisi, büyükşehir sistemi iki kademe bir modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesi (BŞB), alt kademede büyükşehir ilçe belediyeleri (Bib) bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle BŞB, büyükşehir modelinin ayaklarından sadece birisidir, modelin ikinci ayağı ilçe belediyeleridir (Bib). Dolayısıyla

Artık il özel idaresi, belediye ve köy üçlüsüne dayalı klasik sistem, *sadece* büyükşehirlerin *dışındaki* illerde geçerlidir. Büyükşehir yapılan illerde *yeni* bir sistem uygulamaya konulmuştur.

\* Erbay ARIKBOĞA; Marmara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi.

büyükşehirler anlatılırken, meseleye bir *sistem bütünlüğü* içinde bakmak ve iki kademeyi birlikte ele almak gerekir. Diğer taraftan klasik sistem işlenirken orada “belediyelerin” anlatılmış olması, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin de anlatılmış olması anlamına gelmemektedir. Çünkü büyükşehirdeki ilçe belediyeleri (Bib), klasik/normal belediyelerden gerek yetki ve kaynak, gerekse işleyiş ve ilişkiler bakımından farklılık göstermektedir.

Büyükşehir sistemi iki kademeli bir modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesi (BŞB), alt kademede büyükşehir ilçe belediyeleri (Bib) bulunmaktadır.

Bu nedenle büyükşehirler, bir sistem bütünlüğü içinde ve her iki kademeyi içerecek biçimde ele alınacaktır. Aşağıda yeni sistem detaylı biçimde anlatılmaktadır. Ancak daha önce, Türkiye’de yeni sisteme kaynaklık yapan 30 yıllık büyükşehir *deneyiminden* söz edilecektir.

## A. BÜYÜKŞEHİRLERE İLİŞKİN KISA TARİHÇE

### 1. 1984 öncesi Dönem

Ülkemizde büyükşehir belediyelerine ilişkin tartışmalar oldukça eskiye uzanmaktadır. Osmanlı İmparatorluğunun son döneminde İstanbul’da, *Şehremaneti* adlı bir kurum (1855) ve bunun altında da farklı bölgelerde kendi meclisine ve kısmi özerkliğe sahip *belediye daireleri*<sup>1</sup> şeklinde bir yapılanma oluşturulmaya çalışıldı. Bu nedenle Osmanlı’da modern belediyenin kuruluş tarihi, *İstanbul örneğinde*, aynı zamanda büyükşehir modelinin kuruluş tarihiyle de örtüşmüş oldu. Çünkü bir imparatorluk başkenti olarak İstanbul, o dönem büyük bir metropol niteliğine sahipti. Örneğin 1885’te İstanbul’daki 10 belediye dairesinde, 850 binin üzerinde nüfus yaşıyordu (Oktay, 2011: 73, Tablo 3).

1857 ila 1912 arasında, İstanbul’da iki kademeli bir model kurulmaya ve çeşitli hizmetler karşılanmaya çalışıldı. Bu dönemde Osmanlı, hem modern anlamda belediyeleri kurmaya çalıştı, hem de iki kademeli bir modeli İstanbul’da uygulamaya gayret etti. Bu dairelerin sayısı ve coğrafi sınırları zaman içinde değişti. Ayrıca bu dönemdeki kuruluş çalışmalarına, belediye daireleri ile Şehremaneti arasındaki sürtüşmeler de eşlik etti. Nihayetinde 1912 yılına gelindiğinde iki kademeli bu modele son verildi. Belediye daireleri kaldırıldı ve bu daireler İstanbul Belediyesinin (Şehremanetinin) *şube müdürlükleri* haline dönüştürüldü (Ergin, 2012, 26-34; Oktay, 2011: 22, 99, 196). Büyük nüfuslu şehirlerde, şubeler şeklinde örgütlenmeye dayalı bu sistem, 1984 yılında büyükşehirlerin kurulmasına kadar devam etti.

1 İlk olarak 1857’de, Galata Pera’da (Beyoğlu) 6. Belediye Dairesi kuruldu.

Yukarıda sözü edilen erken dönem uygulamasını bir yana bırakırsak, Türkiye’de büyükşehirlere ilişkin asıl tartışmalar 1960’larda başladı (Arıkboğa, 2013: 52-53). Ancak bu tartışmalar 1982 Anayasası sonrasında meyvesini verdi. Bu dönemde, başta İstanbul olmak üzere çeşitli şehirler, kente gelen göçlerle hızla büyümeye başladı. Bu göçler, genellikle il merkezindeki belediyenin çevresinde bulunan kırsal alanlara yapılıyor ve bu alanlar hızla kentleşmeye başlıyordu. Bu büyüme, beraberinde bu bölgelerde yeni belediyelerin kurulmasına yol açıyordu. Böylece yoğun göç alan il merkezlerinde, şöyle bir idari görünüm ortaya çıkmaya başladı: İl merkezinde büyük bir belediye, ancak bunun hemen etrafında genellikle gecekondulu mahalleleriyle örülüş, çok sayıda ve küçük nüfuslu birçok belediye.

Örneğin 1970 yılında İstanbul’daki manzara şu şekildeydi. İstanbul Belediyesi boğazın iki yakasındaki 14 ilçeyi kapsayan büyük bir belediyeydi (Harita 1’de, boğazın iki yakasında, dikey taralı alan). O tarihte İstanbul’da toplam 27 belediye vardı. Bu belediyelerden bir kısmı İstanbul Belediyesi’nin kapsadığı kentsel alana komşu idi; bir kısmı ise kentsel alanın dışında, ilin farklı bölgelerinde idi (Bkz. Harita 1’deki taralı alanlar). Böylesi bir coğrafi ve idari manzaranın ortaya çıkardığı olgu, sosyo-ekonomik açıdan bütünleşmiş, ancak yönetsel açıdan parçalı bir kentsel alandır. Bu olgu, çeşitli idari sorunlara yol açıyordu. Bu sorunlar arasında belediyeler ve/veya köyler arasındaki koordinasyon sorunları, bütüncül planlama sorunları, politika bütünlüğünü sağlamaya yönelik sorunlar, hizmetlerin etkin biçimde yönetilememesi, kaynakların adil biçimde dağılmaması, çevredeki yeni belediyelerde hizmet ve kaynak eksiklikleri vb. sayılabilir.

**Harita 6. 1: İstanbul’da Kentsel Büyüme: 1920-1980 Arası Kurulan Belediyeler**



**Kaynak:** Suri ve Kansu, 1999: 85’ten uyarlanmıştır.

Bu dönemde sorunların teşhisinden ziyade çözümünde sıkıntı söz konusuydu. Bu yıllarda gerek Hükümetin, gerekse akademik çevrelerin bu yapıdan kaynaklanan sorunları tartıştıkları görülmektedir (Arikboğa, 2013: 52-53). Ancak 1961 Anayasanın kısıtları içinde önerilen çözümler, genellikle bu bölgedeki belediyelerin zorunlu üyeliğini öngören bir *belediye birliği* kurmaya dönük oldu. Ne var ki birlik modeline yönelik çeşitli girişimler, siyasi nedenlerle sonuç vermedi. 1980 Askeri Darbesini takiben askeri yönetimin yöneldiği çözüm, *birleştirme* şeklinde oldu. 1980'de çıkarılan bir MGK kararı (RG.11.12.1980), büyük kentlerin çevresinde oluşan belediyelerin ana belediyeye bağlanmasını emrediyordu. Bu karar ve sonrasında 1981 yılında çıkan bir yasayla<sup>2</sup> gerek İstanbul'da gerekse diğer büyük kentlerde, çeşitli belediyeler ve köyler merkezdeki ana belediyeyle birleştirildi (Keleş, 2009: 312). Böylece parçalı idari yapıya son verildi. Bu birleştirmeler sonrasında özellikle İstanbul, İzmir ve Ankara belediyelerinin kapsadığı coğrafi alan ve hitap ettiği nüfus daha da büyüdü. Bu illerdeki belediyelerde yeni şube müdürlükleri kuruldu.

## 2. 1984'te Büyükşehirlerin Kuruluşu: Model Seçimi

1961 Anayasasında büyükşehirler için bir hüküm yoktu. Bu eksiklik 1982 Anayasasında giderildi. Anayasaya "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü konuldu. Bu hüküm, herhangi bir özel modele işaret etmemektedir. Zaten somut bir modelin Anayasaya konulması doğru da olmaz.

Ancak Anayasa, kanun koyucuya, büyük yerleşim birimleri için farklı *modeller* getirebilmesi imkânı vermektedir. Bu doğrultuda 1984 tarihinde kabul edilen 3030 sayılı yasa, büyükşehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim modelini benimsedi. Böylece Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kurulmaya başlandı.

Büyük kentlerde nasıl bir yerel yönetim modeli benimsenmesi gerektiğine ilişkin tartışmalar farklı boyutlara sahiptir. Bu konuda farklı yaklaşımlar ve bu yaklaşımlara bağlı olarak farklı modeller söz konusudur. Bu konuda birbirine alternatif iki yaklaşımdan söz etmek gerekir. (Oktay, 2016: 42-46; Tekel, 2009: 194).

1961 Anayasasında büyükşehirler için bir hüküm yoktu. Bu eksiklik 1982 Anayasasında giderildi. Anayasaya "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü konuldu.

2 2561 sayılı birleştirme kanunu (R.G. 4.12.1981), "*belediye nüfusu 300 bini aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köyleri[n]*" ana belediyeyle birleştirilmesini öngörüyordu.