

BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ: BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ

A. GİRİŞ

1. Bu Bölümdeki Konular
2. Büyükşehir Konusu Nasıl Ele Alınmalı?

B. BÜYÜKŞEHİRLERİ YÖNETMEK: SORUNLAR, TARTIŞMALAR, MODELLER

1. Büyükşehir (Metropol) Olgusu ve Ortaya Çıkan İdari Sorunlar
2. Tartışmalar ve Modeller

C. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNİN GELİŞİMİ: İL MERKEZİNDEN İL BÜTÜNÜNE VEYA METROPOLDEN BÖLGEYE

1. 1984 Öncesi Dönem
2. İl Merkezinde Büyükşehir Sistemi
 - 2.1. Model Seçimi: İki Kademeli Model
İki Kademeli Modelin Avantajları ve Dezavantajları
 - 2.2. İlçe Belediyelerini Yerine Yerleştirmek
İlçe Belediyelerine Şaşı Bakış
3. İl Merkezinde Büyükşehir Sisteminin Gelişimi: 1984-2014
 - 3.1. Kuruluş ve yaygınlaşma dönemi
 - 3.2. Genişletme dönemi
 - 3.3. Bütünleştirme dönemi
4. Metropol Modelden Bölgesel Modele: 2012 Sonrası Dönem

D. İL BÖLGE BÜTÜNÜNDE YENİ BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ

1. Yeni Büyükşehir Sistemine Geçiş Nedenleri
2. Büyükşehir Sistemine Dahil Olan İller
3. Büyükşehir Sisteminin Temel Özellikleri
4. Klasik Sistemden Büyükşehir Sistemine Dönüşüm
5. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Kuruluşu ve Kırsal Mahalleler
6. Büyükşehir ve İlçe Belediye Sayıları ve Nüfus Büyüklükleri

E. BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDA HİZMET BÖLÜŞÜMÜ

1. Hizmet Bölüşümünde Olası Alternatifler
2. Hizmet Bölüşümün Temel Kurgusu: Dörtlü Tasnif
3. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Yetki ve Sorumlulukları
 - 3.1. Büyükşehir belediyesinin tek başına yetkili olduğu kamu hizmetleri
 - 3.2. BŞB'nin yetkisinde olan ancak devredilebilir nitelikteki kamu hizmetleri
 - 3.3. Ortak yetki havuzunda bulunan, hem BŞB'nin hem de İB'nin yetkili olduğu kamu hizmetleri
 - 3.4. İlçe belediyelerinin tek başına yetkili olduğu kamu hizmetleri

Paylaşılan Yetkiler Sorunu: Bazı kamu hizmetlerinin alansal paylaşımı

F. BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN MALİ KAYNAKLARI

1. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Gelir Kaynakları
2. Yerel Vergi Gelirleri
3. Merkezi Yönetim Pay Gelirleri

G. BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİNİN ORGANLARI

Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri

Yerel Yönetimler, (Ed. Kemal Görmez ve Hasan yaylı), Orion Yayınları, Ankara, 2025. s. 419-486.

1. Organlar ve Temel Nitelikleri
2. Meclisin Görev ve Yetkileri
Meclisin Karar Alma İşlevi
Meclisin Denetim İşlevi
3. Başkanın Görev ve Yetkileri
4. Encümenin Görev ve Yetkileri

A. GİRİŞ

1. Bu Bölümdeki Konular

Bu bölümde büyükşehir ve ilçe belediyeleri anlatılacaktır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin oluşturduğu yapı, büyükşehir sistemi veya büyükşehir modeli olarak adlandırılabilir.

Türkiye'deki büyükşehir sistemi, kendi içinde iki ayrı belediyeyi içermektedir: Büyükşehir belediyesi (BŞB) ve ilçe belediyesi (İB). Söz konusu iki belediye, bu sistemin iki farklı kademesini oluşturur. Bu sistem iki kademeli, entegre bir modeldir. Bu model, Türkiye'de 30 ilde uygulanmaktadır. Bu bölümde büyükşehir sistemi (BS) hakkında bilgi verilecektir.

Bu bölüm kendi içinde, girişle birlikte *yedi alt bölümden* oluşmaktadır. Giriş bölümünde alt başlıklarda ele alınan konular hakkında bilgi verilmiş, ayrıca büyükşehir konusunun nasıl ele alınması ve yazılması gerektiğine dair kısa bir değerlendirme yapılmıştır.

Türkiye'de büyükşehir sisteminin yolculuğu, metropol yönetiminden il - bölge yönetimine doğru bir seyir izlemiştir. Dolayısıyla büyükşehir konusu ikinci alt bölümde, önce metropol yönetimi bağlamında ele alınmıştır. Türkiye'nin 1984'te büyükşehir modelini benimsemesi de, zaten metropol yönetim arayışlarının bir sonucudur. Bu başlık altında metropol alanlara ve bu alanlarda ortaya çıkan idari sorunlara değinilmiştir. Ardından bu sorunların yol açtığı teorik tartışmalara ve bu sorunları çözmek için ne tür farklı idari modellerin olduğuna değinilmiştir.

Üçüncü alt bölümde Türkiye’de büyükşehir sisteminin gelişimi analiz edilmiştir. Bu gelişim çizgisi metropol bir model olarak başlamıştır. Dolayısıyla başlangıçta, il merkezlerindeki büyük kentsel alanların bu modelle yönetilmesi öngörülmüştür. Ancak model, 2012’de yapılan yasal değişiklikle, bölgesel bir modele doğru evrilmiştir. Bu bölümde büyükşehir sisteminin gelişimi, alt dönemler itibariyle genişçe ele alınmıştır. Ayrıca iki kademeli bir model benimsenmiş olduğu için, bu modelin temel nitelikleri, avantajları ve dezavantajları üzerinde durulmuştur. Yine *iki ayaklı* bu modelde, ayaklardan biri üzerinde yeterince durulmadığına dikkat çekilmiş ve ilçe belediyelerinin bu model içindeki yerine özel vurgu yapılmıştır.

Dördüncü alt bölümde 6360 sayılı yasayla getirilen yeni büyükşehir sistemi ele alınmıştır. Bu sisteme geçiş nedenlerinin neler olduğu, bu sistemin hangi illerde uygulandığı, BŞB ve İB’lerin sayısı ve nüfus büyüklüğü, sistemin temel özellikleri, büyükşehir olurken bir ildeki yerel yönetimlerin nasıl dönüşeceği, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin nasıl kurulacağı ve kırsal mahalleler gibi konulara bu alt bölümde yer verilmiştir.

Beşinci alt bölümde BŞB ile İB arasındaki hizmet bölüşümü konusu ele alınmıştır. İki kademeli modellerde, cevabı en zor sorulardan biri, üst kademe ile alt kademe arasında (örneğin BŞB ile İB arasında) hizmet bölüşümünün nasıl yapılacağı sorusudur. Türkiye’deki sistemde de bu konuda önemli sorunlar ve açmazlar söz konusudur. Maalesef bu konu ulusal literatürde gerekli ilgiyi hak etmiş değildir. Çoğu yazar, yasanın ilgili maddesini tekrar ederek bu konuyu geçiştirmektedir. İlgili alt bölümde bu konu farklı boyutlarıyla oldukça detaylı biçimde analiz edilmiştir. Önce hizmet bölüşümündeki temel yaklaşımının ve kurgunun ne olduğu tespit edilmiş, ardından ayrıntılara bakılmıştır. İlgili alt bölümde büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmet bölüşümünün nasıl yapıldığı ve bu konuda yaşanan sorunlar ayrıntılı olarak ele alınmıştır. Böylece hizmet bölüşümünün daha net bir fotoğrafı çekilmeye çalışılmıştır.

Altıncı alt bölümde, BŞB ile İB arasındaki gelir bölüşümü, başka bir ifadeyle bu idarelerin gelir kaynakları ana hatlarıyla anlatılmıştır.

Yedinci alt bölümde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin organları, organların temel nitelikleri ve bu organların görev ve yetkileri üzerinde durulmuştur. Bu alt bölüm, diğer (normal/klasik) belediyelerdeki organların yapısı ve işleyişiyle büyük benzerlikler taşımaktadır. Bu bölümde meclisin karar alma ve denetim işlevi üzerinde durulmuş, ardından başkanın ve encümenin görev ve yetkileri ele alınmıştır.

2. Büyükşehir Konusu Nasıl Ele Alınmalı?

Ülkemizde yerel yönetimler anlatılırken il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üçlü bir ayırım yapmak ve bunlara *ilave olarak* büyükşehir belediyelerini ele almak *halen* 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 üç açıdan kusurludur.

Birincisi 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 kademeli bir modeldir. Bu modelde üst kademede büyükşehir belediyesi (BŞB), alt kademede ilçe belediyeleri (İB) bulunmaktadır. Diğer bir ifadeyle BŞB, büyükşehir modelinin ayaklarından sadece birisidir, modelin ikinci ayağı ilçe belediyeleridir (İB).

Üçüncüsü klasik sistem işlenirken orada "belediyelerin" anlatılmış olması, büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerinin de anlatılmış olması anlamına gelmemektedir. Çünkü ilçe belediyeleri (İB), klasik/normal belediyelerden gerek yetki ve kaynak, gerekse işleyiş ve ilişkiler bakımından farklılık göstermektedir. Dolayısıyla büyükşehirler anlatılırken, meseleye bir sistem bütünlüğü içinde bakmak ve iki kademeyi birlikte ele almak gerekir. Bu bölümde büyükşehir konusu her iki kademeyi içerecek biçimde ele alınacaktır.

B. BÜYÜKŞEHİRLERİ YÖNETMEK: SORUNLAR, TARTIŞMALAR, MODELLER

1. Büyükşehir (Metropol) Olgusu ve Ortaya Çıkan İdari Sorunlar

Kent ve metropol birbirinden farklı olgulardır. Basitçe söylemek gerekirse, bir kent farklı etkilerle çevresine doğru büyür, çevredeki alanlar da kentleşir ve/veya oradaki daha küçük kentlerle bütünleşir. Böylece büyük bir kentsel alan oluşur. Metropol, en basit tanımıyla, bir merkezi kent ile bu merkezle aralarında yoğun etkileşime sahip kentsel yerleşmelerin oluşturduğu bütün-

leşik kentsel alandır. Bu alanın bir merkezi bir de çevresi vardır. Metropolün merkezi ile çevresi sosyo-ekonomik olarak bütünleşmiştir, aralarında yoğun bir etkileşim bulunur. İşte metropol, böyle bir *kentsel alandır*.

Ülkemizde bu tür alanlara büyükşehir veya anakent adı verilmiştir. Bu tür kentsel alanları tanımlamak için, farklı ülkeler için geçerli olan standart bir nüfus büyüklüğünden söz edilemez. Ancak bu alanlar, genellikle büyük nüfusludur ve nüfusları giderek artmaktadır.¹ Bu tür alanların, diğer kentlerden ayrı özel yönetsel sorunları vardır. Bu sorunlar, özel çözümler gerektirir.

Aşağıda Kutu 1’de bu idari sorunlar özet olarak sıralanmıştır. Ancak bu sorunlara geçmeden önce, İstanbul örneğinden yola çıkarak, metropolün nasıl bir kentsel alan olduğunu ve bu tür alanlarda ortaya çıkan idari durumu görelim. Bu tür durumlar, pek çok metropolde karşımıza çıkmaktadır.

Türkiye’de büyükşehir yasası 1984 yılında kabul edilmiş ve ilk büyükşehir belediyesi 1984 yılında kurulmuştur. Ancak büyükşehir tartışmaları daha geriye gider. İç göçlerle giderek büyüyen ve genişleyen İstanbul’un nasıl yönetilmesi gerektiğine dair tartışmalar 1960’larda başlamıştır (Arıkboğa, 2013: 52-53; Aytaç, 1972). 1950 sonrasında artan göçlerle gelen yeni kişiler, genellikle *il belediyesinin* çevresinde bulunan kırsal alanlara, köylere yerleşiyor, bu alanlar hızla kentleşmeye başlıyor ve zaman içinde bu alanlarda yeni yeni belediyeler kuruluyordu. Harita 1’deki çizim, bu konuyu anlamamızı kolaylaştıracaktır. Burada bir İstanbul haritası yer almaktadır. Bu haritada İstanbul’da 1920 ila 1980 arasında kurulan belediyeler, farklı şekilde taranarak gösterilmiştir.

¹ Büyük nüfuslu kentsel alanlarla ilgili güncel veriler, örneğin *City Population* adlı sitede *Major Agglomerations of the World* sekmesinden izlenebilmektedir. Bu sitedeki verilere göre, dünya üzerinde 2024 yılında 1 milyonu aşan yerleşim sayısı 624’e ulaşmıştır. Bu sayı her geçen yıl artmaya devam etmektedir. Bkz. <https://www.citypopulation.de/en/world/agglomerations/>

Harita 1: İstanbul'da Kentsel Büyüme: 1920-1980 Arası Kurulan Belediyeler



Kaynak: Harita, Suri ve Kansu, 1999: 85'ten uyarlanmıştır.

Harita 1'de il merkezinde yer alan kentsel alanın farklı bölgeleri, farklı şekilde taranmıştır. Her bir taralı alan, *farklı bir belediyeyi* göstermektedir. Boğazın her iki yakasında yer alan dikey ve sık çizgilerle taranmış olan geniş alan, İstanbul Belediyesinin sınırlarını göstermektedir. Haritadan da görüldüğü gibi İstanbul Belediyesi, 1980 öncesinde, Avrupa Yakasında Sarıyer'den Bakırköy'e, Anadolu Yakasında ise Beykoz'dan Kadıköy'e kadar uzanan geniş bir alanı ve birçok ilçeyi kapsamaktadır. Ancak bu genişliğine rağmen İstanbul Belediyesi, zamanla merkezdeki kentsel alanın tamamını kapsamaktan uzak kalmıştır. Çünkü yeni gelen göçler, *İstanbul Belediyesinin sınırları dışındaki* alanlara yerleşmiş ve kentsel alan doğu, batı ve kuzey yönünde genişlemiştir. Bu genişlemeye birlikte, zaman içinde bu alanda pek çok yeni belediye kurulmuştur. 1980 yılına gelindiğinde, il merkezinde ve bu alanın etrafında daha çok gecekondü yerleşmeleriyle büyüyen belediye sayısı 25'e ulaşmıştır. Buradaki belediyeler, birbirine sınırdaş haldedir, kentsel alanın farklı bölgelerinde farklı belediyeler söz sahibidir. Ancak bu belediyeler arasında bir koordinasyon bulunmamaktadır. Bu tür alanlarda kamu hizmetlerinin sunumuyla ilgili çeşitli sorunlar yaşanmaya başlamıştır.

Kutu 1: Metropol Alanlarda Ortaya Çıkan Önemli İdari Sorunlar

Metropol, bütünleşik bir kentsel alandır. Yukarıdaki harita da görüldüğü gibi, *sosyo-ekonomik olarak* yoğun etkileşime ve belli derecede bir *bütünleşmeye* sahip olan bu kentsel alan, *idari açıdan parçalı* bir görünüme sahiptir. Çünkü metropol alanın farklı bölgelerinde, birbirinden

bağımsız farklı belediyeler bulunmaktadır.

Metropol bir belediyenin *yokluğu halinde*, bu tür alanlarda karşılaşılan belli başlı idari sorunlar şöyle sıralanabilir (Eke, 1982: 11-17; Ünal, 1982, 61-64; Gündüzöz, 2012: 61-65; Keleş, 2016: 305-307):

- Bazı hizmetlerin (su ve kanalizasyon, ulaşım, üst ölçekli imar planlama vb.) kentsel alan bütününde, metropol ölçeğinde planlanıp sunulması gerekir. Ancak bu alana hitap eden metropol bir belediye (büyükşehir belediyesi) yoktur.
- Bazı hizmetlerin (su ve kanalizasyon, toplu taşıma, itfaiye, katı atıkların dönüştürülmesi vb.) metropol ölçeğinde tek elden sunulmak yerine, mevcut belediyeler tarafından ayrı ayrı sunuluyor olması, ölçek ekonomisinden kaynaklı ekonomik kayıplara yol açar. Bu durum, aynı kalite ve miktarda bir hizmetin daha pahalı sunulmasına neden olur.
- Bazı hizmetlerin metropol ölçeğinde belli bir eşgüdüm içinde sunulması gerekir. Ancak parçalı idari ve siyasi yapı, bir koordinasyon kurulmasını zorlaştırabilir.
- Metropol alanın farklı bölgelerindeki belediyeler arasında, gelir ve hizmet düzeyi bakımından büyük dengesizliklerinin görülme olasılığı yüksektir. Çünkü bu alandaki farklı belediyelerin gelir potansiyeli ve harcama ihtiyacı arasında önemli farklılıklar söz konusudur.
- Metropol alanda birçok belediyenin bulunuyor olması, belediyelerin kurumsal kapasitelerinin, mali ve beşeri kaynaklarının ve teknik donanımlarının kısıtlı veya yetersiz olmasına yol açabilir. Zira bu kaynaklar, farklı belediyeler arasında paylaşılmış durumdadır. Büyük kaynak ve uzmanlık isteyen yatırım ve projelerin yapılmasında sorunlar yaşanabilir.
- Metropol bir belediyenin olmaması, büyük yatırımlar için kredi piyasalarından uygun koşullarda borçlanma imkanını zorlaştırır. Ayrıca kamu hizmetlerinin sunumunda, kamu ve özel sektör arasındaki iş birliklerini olumsuz etkileyebilir.
- Metropol alandaki parçalı idari ve siyasi yapı, bu bölgedeki belediyelerin merkezi yönetim karşısındaki lobi gücünü olumsuz etkileyebilir.

Büyükşehir Sistemi: Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri
Yerel Yönetimler, (Ed. Kemal Görmez ve Hasan yaylı), Orion Yayınları,
Ankara, 2025. s. 419-486.

.....
.....