

The Journal of Academic Social Science Studies



International Journal of Social Science

Volume 6 Issue 2, p. 629-649, February 2013

İDARİ COĞRAFYA AÇISINDAN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ

*METROPOLITAN MUNICIPALITIES IN TERMS OF ADMINISTRATIVE
GEOGRAPHY*

Yrd. Doç. Dr. Taşkın DENİZ

Karabük Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Bölümü

Yrd. Doç. Dr. Güzin KANTÜRK YİĞİT

Karabük Üniversitesi, Edebiyat Fakültesi, Coğrafya Bölümü

Abstract

Although most of the world population have lived in the rural areas during the history, cities have been the settlements which show development rapidly in terms of size and numerics after the industrial revolution. Cities that state the biggest settlements for settlement geography are one of the indicators of the country development and civilization.

One of the reflections of Urban Revolution is increasing of the metropolitan cities together with population. However, after a while, it has been come across some problems related to management of metropolitan cities. As all over the world, the main reason of the need for a separate management model in metropolitans in Turkey is quite the growth of cities and urbanization process.

While almost the 50 per cent of the world's population which is 7 billion were living in urban areas in 2012, it is expecting that the rate will be approximately 60 per cent in 2030. Big city number was just 2 in 1927 in Turkey, it has reached to 149 in 2011. Increase of metropolitan city number has started with Istanbul in 1950. It has reached 15 in 1990, and after that reached 19 in 2012. Metropolitan management process that began in 1982 has reached 29 metropolitans until 2012. The metropolitan municipalities are still dealing with the problems as legal, administrative, organizational and resource use despite the numerical growth.

Although it is necessary special arrangements for metropolitan governments, these arrangements must ensure ease of service delivery quality and simplicity. It should be placed increases the locality and given control of the mitigating factors in the model.

Key Words: Turkey, Spatial management, Metropolitan municipalities

Öz

Tarih boyunca dünya nüfusunun çoğunluğu kırsal yerleşmelerde yaşamış olsa da kentler özellikle sanayi devrimi ile hem büyüklük hem de sayıca hızlı bir gelişim gösteren yerleşmeler olmuştur. Yerleşme coğrafyası için en büyük yerleşim birimlerini ifade eden kentler, hem medeniyetin hem de ülkelerin gelişmişliğinin de göstergelerinden biridir.

Sanayi devriminin en önemli yansımalarından biri şehirli nüfusla birlikte büyükşehirlerin artmasıdır. Ancak bir süre sonra büyükşehirlerin yönetimine ilişkin sorunlar ile karşılaşmıştır. Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'de de büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, şehirlerin oldukça büyümesi ve şehirleşme süreci ile ilgilidir.

2012 yılında 7 milyar kadar olan dünya nüfusunun yaklaşık % 50'si kentlerde yaşamakta iken bu oranın 2030 yılında % 60'lar düzeyinde olması beklenmektedir. Türkiye'de 1927 yılında 2 olan büyük kent sayısı 2011 yılında 149'a yükselmiştir. Metropolitan kent sayısındaki artış ise 1950 yılında İstanbul ile başlamıştır. 1990 yılında 15'e ulaşan sayı 2012 yılında 19'a yükselmiştir. 1982'de başlayan büyükşehir yönetimi süreci ise 2012 sonunda 29'a ulaşmıştır. Sayısal artışa rağmen büyükşehir belediyeleri halen yasal, idari, örgütsel ve kaynak kullanımına ilişkin sorunlar ile uğraşmaktadır.

Büyükşehir yönetimleri için özel düzenlemeler gerekli olmakla birlikte bu düzenlemeler yetki kargaşası yerine sadelik ve hizmet sunumunda kalite ve kolaylığı sağlamalıdır. Modelde yerelliği artırıcı ve vesayet denetimini azaltıcı unsurlara yer verilmelidir.

Anahtar Kelimeler: Türkiye, Mekansal Yönetim, Büyükşehir Belediyeleri

Giriş

Toplumsal değişmeyi etkileyen temel faktörlerden biri, insan – çevre ilişkisidir. İnsanlık tarihinde bu ilişkiyi etkileyen ve insanoğlunun yaşamını her açıdan farklılaştıran iki köklü değişim, tarım devrimi ve sanayi devrimi olmuştur. Tarım devrimi ile insanoğlu yerleşik yaşama geçmiş ve sonucunda kırsal yerleşmelerin temelini oluşturan köyler ortaya çıkmıştır. Süreç içerisinde değişik medeniyetler tarafından kent yerleşmeleri (Sümer, Yunan ve Roma kentleri) oluşturulmuştur. Ancak bugünkü anlamda *kentlerin (şehirlerin)* ortaya çıkışı, sanayi devrimi sonucunda gerçekleşmiştir ¹. Anadolu, uygun fiziki coğrafya koşullarına bağlı olarak yeryüzünde yerleşime açılan ilk sahalardan biri olmuştur. Bu nedenle kır yerleşmelerinde olduğu gibi kent yerleşmelerinin de tarihi ilkçağa kadar uzanmaktadır. Anadolu’da kurulan kent yerleşmelerinin ilk örneklerini Efes, Millet, Bergama, Truva, Perge, Side, Belkıs ve Sard oluşturmaktadır.

Tarih boyunca dünya nüfusunun çoğunluğu kırsal yerleşmelerde yaşamış olsa da kentler özellikle sanayi devrimi ile hem büyüklük hem de sayıca hızlı bir gelişim gösteren yerleşmeler olmuştur. Buna bağlı olarak dünya nüfusunda artık kırsal yerleşmelerin üstünlüğü sona ermiştir ². 2012 yılında 7 milyar kadar olan dünya nüfusunun yaklaşık % 50’si kentlerde yaşamakta iken bu oranın 2030 yılında % 60’lar düzeyinde olması beklenmektedir.

Farklı ekonomik ve kültürel işlevleri ile köyden ayrıldığı kabul edilen kentler, günümüzde beşeri faaliyetlerin ve eserlerin en görkemlilerinden biri olarak göze çarpmaktadır. İdari açıdan kent, nüfus ve nüfus yoğunluğu fazla olan ve merkezi yönetime bağlı bir yönetici tarafından yönetilen en büyük idari birimdir. Coğrafi açıdan ise kent, yerleşme alanındaki faal nüfusun çoğunluğu sanayi ve hizmet sektörlerinde çalışan yerleşim alanıdır ³. Yerleşme coğrafyası için en büyük yerleşim birimlerini ifade eden kentler, hem medeniyetin hem de ülkelerin gelişmişliğinin de göstergelerinden biridir. Sahip olduğu özellikler ile barındırdığı nüfusun ihtiyaçlarını karşılayabilen, belirli bir imar planına göre kurulmuş, alt ve üst yapı hizmetlerinin gelişmiş olduğu yerlerdir. Toplum bilimi ölçütüne göre Lois Wirt kenti “Toplumsal bakımından benzerlik göstermeyen bireylerin oluşturduğu, göreceli olarak geniş, yoğun nüfuslu ve mekanda süreklilik niteliği olan yerleşmedir.” şeklinde tanımlamıştır. Bu tanımların da gösterdiği gibi, kent kırsal topluluklardan kesin çizgilerle ayrılan ve kendine ait özellikleri olan belirgin toplumsal nitelikler geliştirmiştir.

¹ ERKAN, Rüstem, *Kentleşme ve Sosyal Değişme*, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004, s. 1.

² TÜMERTEKİN, Erol ve ÖZGÜÇ, Nazmiye, *Beşeri Coğrafya: İnsan, Kültür, Mekan*, Çantay Kitabevi, İstanbul, 1998, s. 412.

³ GÜNGÖRDÜ, Ersin, *Üniversiteler İçin Türkiye’nin Beşeri ve Ekonomik Coğrafyası*, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2011, s. 74.

Eskiden beri yerel yönetim, planlama, nüfus, nüfus yoğunluğu, kendisine özgü sosyal yaşantı ve ekonomik faaliyetler gibi kriterler, köy ve kent yerleşmelerini ayıran başlıca kriterler olarak ileri sürülmektedir ⁴.

Nüfus, şehir tespitinde üzerinde en fazla durulan kriterlerdendir. Ancak bu konuda göz önünde tutulan nüfus miktarı, ülkeden ülkeye ve aynı ülkede zaman içerisinde değişiklikler göstermektedir. Örneğin; İsviçre’de 10.000, Japonya’da 30.000 ve G Kore’de 40.000 kabul edilmektedir. Türkiye’de ise 442 Sayılı Köy Yasası’nın 1. Maddesi’nde nüfusu 20.000’den fazla olan yerleşmeler şehir olarak ifade edilmiştir. Ancak bu konuda, ülkemiz gerçeklerine daha fazla uyması nedeniyle genellikle 10.000 nüfusu esas alınmaktadır. Aynı şekilde TÜİK’in değerlendirmelerinde de 10.000 nüfusu sınır olarak kabul edilmiştir.

Görüldüğü üzere kenti nüfus ölçütü ile tanımlamak, kent kavramı ile ilgili tanımlamalara ilişkin sorunları çözmekten uzaktır. Çünkü kent, zaman ve mekan içerisinde insan yerleşmesinin belirli özelliklerini taşıyan bir olgudur. Bu nedenle kent kavramını tanımlayabilmek için, kent yerleşmesini karakterize eden tüm öğeleri göz önüne almak gerekir ⁵.

Toplumsal değişimin en önemli göstergelerinden *kentleşme*, günümüzde daha çok gelişmekte olan ülkelerde cereyan eden önemli olgulardan biridir. Kentleşme yalnızca nüfusun yer değiştirmesi ve belli merkezlerde toplanması nedeniyle kent ve kent nüfusunda meydana gelen artış değil aynı zamanda toplumsal yaşamdaki değişimin hem nedeni hem de sonucudur. Kentleşme süreci her ne kadar geçmiş yıllara göre yavaşlama gösterse de, sunduğu yeni imkanlarla ve oluşturduğu sorunlarla bugünde Türkiye’nin gündeminde ilk sıralarda yer almaktadır. Bunun en önemli yansıması, başta ekonomik nedenlere bağlı olarak kentlerde yaşayan nüfus ve kent sayısında meydana gelen artışlardır. Kentleşme, Türkiye Cumhuriyeti Devleti kurulduktan sonra sanayileşmenin ağır gerçekleşmesi nedeniyle yavaş olmuştur. Nitekim 1927 yılında toplam nüfusumuzun yaklaşık % 16.4’ü kentlerde yaşamaktaydı. Bu oran devlet destekli sanayi kuruluşlarının kurulmasının etkisi ile 1950 yılında ancak % 18.5’e yükselmiştir. Kentleşme süreci 1950’lerden itibaren tarımın modernleşmesi, ekonominin liberalleşmesi, sanayileşme, eğitimin yaygınlaşması ve hızlı nüfus artışı sonucu ivme kazanmıştır. Kentleşme sürecinin hızlandığı dönem 1950 -1975 arası olmuştur. Söz konusu oran 1960 yılında % 25.2, 1970 yılında % 35.7 olmuş ve kentli nüfus ilk kez 1985 yılında % 50 düzeyini aşmıştır (% 51) ^{6,7}. 2012 nüfus istatistiklerine göre ise kentli nüfus % 76.5 olarak gerçekleşmiştir

⁴ DOĞANAY, Hayati vd., **Genel Beşeri ve Ekonomik Coğrafya**, Pegem Akademi, Ankara, 2011, s. 178.

⁵ ERKAN, Rüstem, **Kentleşme ve Sosyal Değişme**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004, s. 20.

⁶ BEKDEMİR, Ünsal, **Karadeniz Kıyı Kentleri**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007, s. 1-3.

⁷ ERKAN, Rüstem, **Kentleşme ve Sosyal Değişme**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004, s. 99.

⁸. Yaklaşık altmış yıllık bir süreçte kent ve kırsal alan nüfus oranları adeta tersine dönüşmüştür.

Dünyada kentleşmenin önemli göstergelerinden biri de, sayısı sürekli artış gösteren *büyük kent sayısı*dir. Ancak büyük kent terimi, ülkeden ülkeye değişik nüfus sınırlarını ifade etmektedir. Nüfusu 10.000 - 100.000 arasında olan kentler küçük kent, 100.000 - 1.000.000 arasında olanlar büyük kent ve 1.000.000'un üzerinde olanlar ise metropolitan kent olarak ifade edilmektedir ⁹, ¹⁰. Keleş ¹¹ ise büyükşehir kavramını belirgin bir nüfus vermeden "*bir ülkenin ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal yörelere ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kent*" şeklinde tanımlamaktadır (Tablo 1).

Türkiye'de nüfus sayımları temel alındığında 1927 yılında 66 olan kent sayısı 1950 yılında 105, 1990 yılında 454, 2000 yılında 516 ve 2011 yılında 521'e yükselmiştir (Tablo 1). Aynı şekilde 1927 yılında 2 olan büyük kent sayısı 1950 yılında 4, 1990 yılında 59, 2000 yılında 103 ve 2011 yılında 149'a yükselmiştir (Tablo 1). Metropolitan kent sayısındaki artış ise 1950 yılında İstanbul ile başlamıştır. 1990 yılında 15'e ulaşan sayı 2012 yılında 19'a yükselmiştir.

Tablo 1: Türkiye'deki Kent, Büyük Kent ve Metropolitan Kent Sayıları (1927 - 2012)

Nüfus Sayımı	Kent Sayısı	Büyük Kent Sayısı	Metropolitan Kent Sayısı
1927	64	2	-
1950	99	4	1
1990	380	59	15
2000	395	103	18
2012	353	149	19

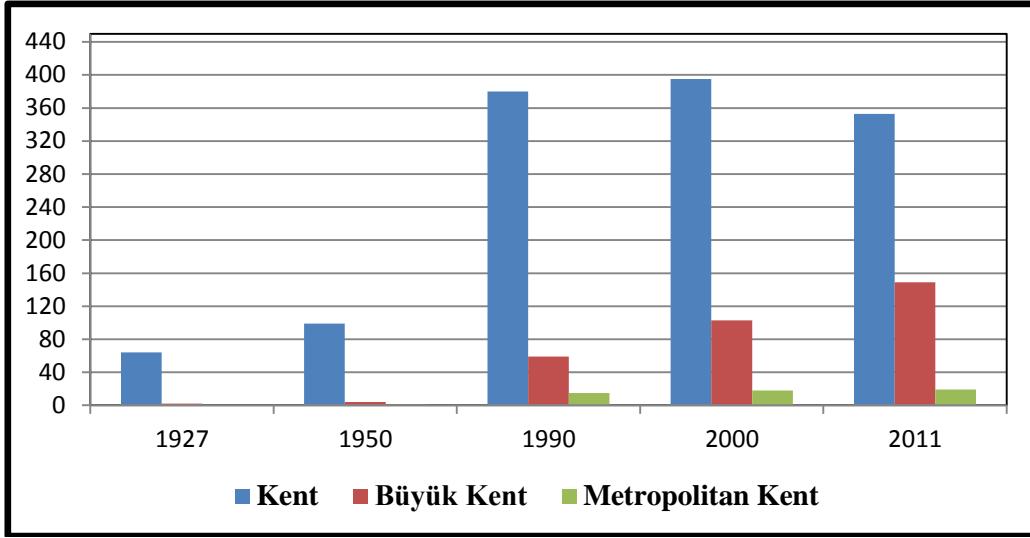
Kaynak: TÜİK (<http://www.tuik.gov.tr> ; Doğanay,1997: 431)

⁸ www.tuik.gov.tr

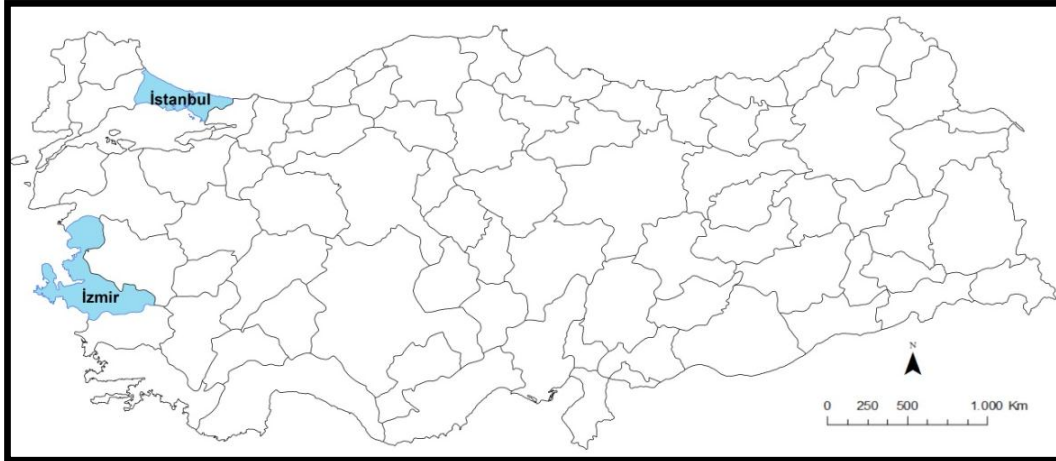
⁹ DOĞANAY, Hayati vd., **Genel Beşeri ve Ekonomik Coğrafya**, Pegem Akademi, Ankara, 2011, s. 189.

¹⁰ ÖZÇAĞLAR, Ali, **İdari Coğrafya**, Ümit Ofset, Ankara, 2011, s. 66.

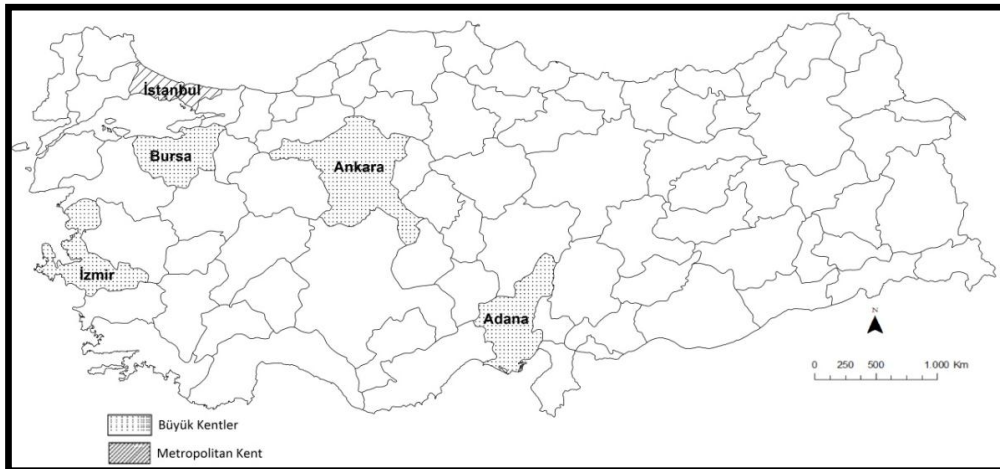
¹¹ KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 265, İstanbul, 1998, s. 17.

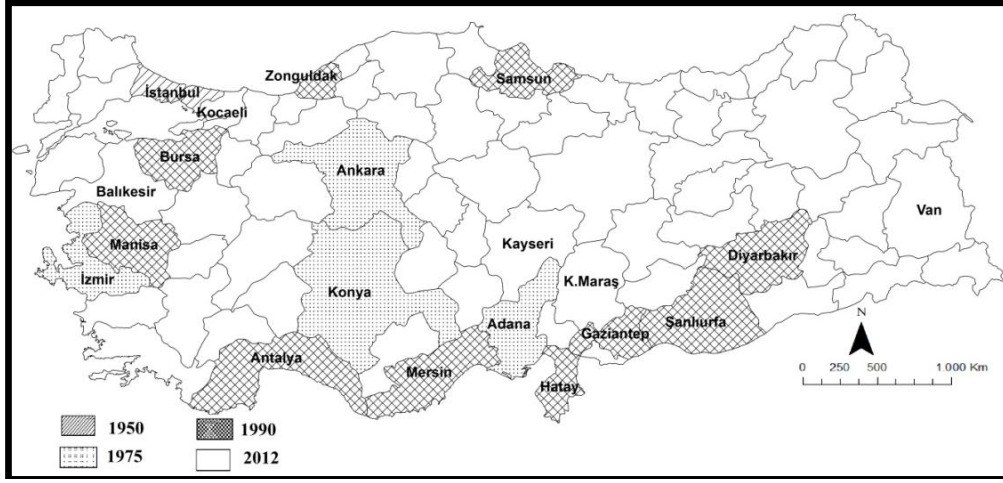


Grafik 1: Seçilmiş Yıllara İlişkin Kent, Büyük Kent, Metropolitan Kent Sayıları



Harita 1: Türkiye'deki Büyük Kentler (1927)



Harita 2: Türkiye'deki Büyük Kentler (1950)**Harita 3:** Türkiye'de Metropolitan Kentlerin Sayısal Artışı (1950, 1975, 1990, 2012)

Kamu yönetimine ilişkin yapılan düzenlemeler ile özellikle büyükşehirlerdeki yerel yönetimlerde yaşanan örgütsel, yönetsel ve kaynak kullanımına ilişkin aksaklıklar giderilmeye çalışılmıştır. Bu amaçla, birbirlerine çok yakın yerleşim birimlerini aynı çatı altında toplayarak yönetimde ve hizmette etkinlik ve verimlilik artırılmaya çalışılmıştır. Yapılan çalışmalara karşın kentleşme sürecinin hızlanması, büyükşehirlerin hizmet yükünü oldukça ağırlaştırmıştır. Kentler, belli plan hedefleri doğrultusunda değil de plansız, çarpık ve yanlış bir biçimde büyümeye devam etmiştir. Büyük kentlerdeki mevcut idari birimler bu sorunların üstesinden gelebilecek yetki ve imkânlarla sahip olmadıkları için, büyükşehir hizmet birlikleri ve yönetimi kurmak için çalışmalar başlamıştır.

Büyükşehirlerdeki gelişmelerin plansız ve kontrolsüz bir biçimde gerçekleşmesi, sosyo-ekonomik yapıların ve fiziksel yerleşme biçimlerinin hızla değişmesi, kentsel sorunların yoğunluğunu da artırmıştır. Bu sorunlara yönelik çözüm arayışı, özel yetkilere sahip büyükşehir belediye yönetimlerinin ortaya çıkmasını sağlamıştır¹².

Büyükşehir Belediyeleri mevcut yerel yönetim sisteminin daha iyiye götürülmesi, yeni ve kapsamlı hizmet alanlarına yönelmenin sağlanması, geleneksel yerel yönetim hizmetlerinin anakent ölçeğinde yaygınlaştırılması, ekonomik canlanma ve gelişmeyi özendirmek, planlamak, denetlemek, anakent yönetimini yerel topluluklara açmak gibi nedenlerle oluşturulmuştur¹³.

¹² KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 229.

¹³ DEMİRKAYA, Yüksel, **Büyük Şehir Belediye Modeli**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, 1995, s. 164.

Büyükşehir belediye yönetimlerine ilişkin çalışmalar hem kamu kesimi hem özel kesimden birçok çözüm önerisinin geliştirilmesiyle sonuçlandırılmıştır. Bu çalışmalar, 1980 yılına kadar öneriler biçiminde gerçekleşmiş, 1980'den sonra kademe kademe büyükşehir yönetimi için yasal düzenlemelerin yapılmasıyla sonuçlanmıştır. 1984 yılında Türkiye'de ilk kez, büyükşehirler için özel bir yönetim biçimi geliştirilmiş ve ayrı bir örgütlenmeye gidilmiştir¹⁴.

Çekirdek bir şehir merkezine bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi, iç şehir, iç banliyö halkaları ve dış banliyö halkalarından oluşan, bu alanlarla bütünleşik bir yapıda en dışta kırsal alanların da yer aldığı sahanın tümünü ifade eden birim *büyükşehir alanı* olarak ifade edilir. Büyükşehir alanının tamamından sorumlu, büyükşehir alanındaki imar düzenlemelerini ve ulaşım planlarını yapan, diğer kentsel hizmetleri bütüncül bir yaklaşım içinde yürütüp koordine eden ve ölçek ekonomileri sağlayan nüfus ve alan bakımından büyük ölçekli belediyelere ise *Büyükşehir Belediyesi* adı verilir. Dört tip büyükşehir belediyesi vardır¹⁵.

1.Tip: Merkezi hükümet yetkilerini tek bir büyükşehir belediyeye veya büyükşehir alanda birkaç önemli belediyeye devretmiştir. Bu tipte güçlü bir büyükşehir belediye ya da diğer mahalli idarelere kıyasla baskın birkaç belediye vardır. Türkiye'deki büyükşehir yapılanmaları da bu tipe girmektedir. Yani güçlü bir büyükşehir belediyesi, onun kontrolünde büyükşehir ilçe belediyeleri vardır.

2.Tip: Merkezi hükümet yetkilerini tek bir büyükşehir belediye yerine büyükşehir alanı içindeki çok sayıda belediyeye devretmiştir.

3.Tip: Merkezi hükümet yetkilerini büyükşehir alanındaki belediyelere devretmemiştir ve büyükşehir alan sınırları içinde tek veya sınırlı sayıda alt belediye vardır. Bu tip belediyelerde büyükşehir alanındaki birçok hizmet, merkezi hükümet kuruluşlarınca yürütülür.

4. Tip: Merkezi hükümet yetkilerini metropol alandaki belediyelere devretmemiş ve büyükşehir alan sınırları içinde çok sayıda alt belediye vardır. Büyükşehir alanında çok sayıda belediye söz konusu olduğundan belediye ölçekleri de küçüktür. Küçük belediyeler rutin hizmetler dışında faaliyete sahip değildir.

İmar planlamalarında sağlanan avantaj, bazı işyerleri ile ilgili düzenleme ve kontrol ihtiyacının daha etkin karşılanması, ölçek ekonomilerinde yararlanma ve finansman kolaylığı, altyapı yatırımlarında koordinasyon kolaylığı, ulaşım ile ilgili düzenleme ve koordinasyonun tek elden yapılabilmesine imkan sağlanması, çevre yönetiminde sağlanan avantaj, metropoliten alan yönetimlerinin merkezi hükümet

¹⁴ GÜLŞİN, Hüseyin, Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 33.

¹⁵ GÜNDÜZÖZ, İlker, *Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar*, Türkiye Belediyeler Birliği, Sarıyıldız Ofset, Ankara, 2011, s. 13-14,18-19.

politikalarını dağınık küçük belediyelerle kıyasla etkileme gücünün yüksek oluşu ve metropol alanlarda özel sektör - kamu sektörü işbirliği potansiyelinin yüksek oluşu büyükşehir belediyelerinin en belirgin avantajlarıdır.

Büyükşehir belediyelerinin başlıca dezavantajları ise; küçük mahalli toplulukların siyasal apolitizasyonu, büyükşehir bürokrasisi nedeniyle kırtasiyeciliğin artması, yaşanan genişleme sonucu mekana dahil olan yeni mahalli idareler nedeniyle artan yıpratıcı rekabetin söz konusu olması ve optimal olmayan ölçeklerde hizmetlerde aksama yaşanabilmesidir.

Sosyo-ekonomik ilişkiler bakımından bir bütün oluşturan büyükşehir alanının merkez ve çevresinde, kamu hizmetlerinin ayrı yerel yönetimlerce yürütülmesi, hizmetin bölünmezliği ilkesine ters düşmektedir. Görev, yetki ve kaynakların çok sayıda yerel yönetim arasında paylaşılması, hizmetlerin verimliliğini düşürmektedir. Sorunların çoğu müşterek olup bölge sınırlarına kadar uzandığı halde her bir yerel yönetimin kendi sınırları içerisinde hizmet sunmaya çalışması, kaynaklarda savurganlığa sebep olmaktadır. Fakat su, kanalizasyon, ulaşım, sağlık, itfaiye ve eğitim gibi kamu hizmetleri tüm büyükşehir bölgesi için planlandığında maliyeti daha düşük olabilmektedir ¹⁶.

Türkiye’de Büyükşehir Belediyeleri

Tüm dünyada olduğu gibi Türkiye’de de büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının temel nedeni, şehirlerin artık oldukça büyümesi ve şehirleşme süreci ile ilgilidir. Batılı örneklerinin aksine Türkiye’de belediye sayısı sürekli artış göstermiştir (Tablo 2). Bunun temel nedeni, 1930 yılında çıkartılan Belediye Kanunu’nun belediye kurulması için öngördüğü 2000 nüfus miktarının hızlı nüfus artışı nedeniyle zaman içerisinde yetersiz kalmasıdır. Çünkü hızlı nüfus artışı, sanayileşme, ulaşım, çevre sorunları ve teknolojiye meydana gelen gelişmeler, kamu hizmetlerinin kapsamını ve boyutlarını genişletmiştir. Türkiye’nin, Fransız idare sisteminin örnek alınarak oluşturulan merkezîyetçi yapısı; hızlı, düzensiz ve plansız kentleşme sorununu çözememiştir. Hızla büyüyen kentleri mali, idari ve siyasi açıdan güçsüzleşen belediyelerin yönetmesi çok zorlaşmış ve bu nedenle de yeni bir yönetim modeli anlayışına gidilmiştir ¹⁷ Keleş ise ülkemizde büyükşehir belediye modeline geçilme nedeni olarak, “dağınıklığı ve başına buyrukluğu gidermeyi” göstermektedir. Bununla birlikte, büyükşehirler içindeki farklı hizmet ölçütlerinin giderilmesi; hizmetler arası eşgüdüm sağlanması; tek elden ve merkezden görülmesi zorunlu olan hizmetlerde hizmeti üretme ve dağıtma sürecinin bölünmezliği kuralına bağlı

¹⁶ KELEŞ, Ruşen; Yavuz, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turan Kitabevi, Ankara, 1989, s. 260.

¹⁷ SEZER, Yasin ve TORLAK, S. Evinç, **Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri**, AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 3-4, 2005, s. 515 – 531.

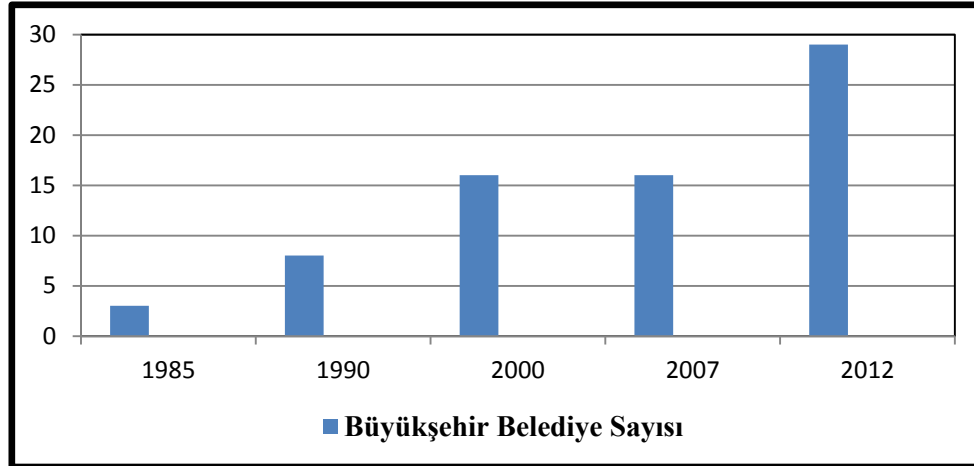
kalınmasını büyükşehir sisteminin dayandığı başlıca düşünceler olarak belirtmektedir¹⁸.

Tablo 2: Türkiye'deki Belde Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Sayıları (1927 - 2012)

Nüfus Sayımı	Belde Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediyesi Sayısı	Nüfus Sayımı	Belde Belediye Sayısı	Büyükşehir Belediyesi Sayısı
1927	460	-	1975	1654	-
1935	505	-	1980	1725	-
1940	549	-	1985	1715	3
1945	583	-	1990	2053	8
1950	628	-	2000	3228	16
1955	809	-	2007	3225	16
1960	995	-	2009	2951	16
1965	1062	-	2011	2950	16
1970	1303	-	2012	1976	29

Kaynak: TÜİK İstatistik Göstergeler (1923 - 2009) (2011),

http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=151



Grafik 2: Türkiye'deki Büyükşehir Belediyesi Sayıları (1985 - 2012)

Kentleşme sürecinin hızlanması, büyükşehirlerin hizmet yükünü oldukça ağırlaştırmıştır. Kentler, belli plan hedefleri doğrultusunda değil de plansız, çarpık ve yanlış bir biçimde büyümeye devam etmiştir. Buna karşın mevcut idari birimler bu sorunların üstesinden gelebilecek yetki ve imkânlarla sahip olmadıkları için, 1960'lı

¹⁸ KELEŞ, Ruşen, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 265, İstanbul, 1998, s. 265.

yıllardan itibaren büyükşehir hizmet birlikleri ve yönetimi kurmak için çalışmalar başlamıştır. Büyükşehir yönetimlerinin kurulmasını gerektiren nedenler, kentsel alanların hızla büyümesi, mevcut yönetim yapısının kentsel sorunlara cevap vermemesi, kentsel alanda yürütülen kamu hizmetlerinin niteliği gibi nedenlerdir ¹⁹.

Türkiye’de 1950’li yıllardan itibaren siyasi ve sosyo-ekonomik yapıdaki değişim ve gelişmelere paralel olarak kentleşme hız kazanmıştır. Dış piyasaya yönelik girişimlerin önem kazanması İstanbul, İzmir ve Kocaeli gibi kentlerin büyümesini daha da hızlandırmıştır. 1950’lerden sonra hızlanan kentleşme hem büyük şehirlerin sayısını artırmış hem de mevcut büyükşehirlerin daha da büyümesiyle sonuçlanmıştır. Örneğin; 1960-1990 yılları arasında kentsel nüfus beş kat artarak 7 milyondan 32 milyona çıkmıştır. Genel nüfus artışı % 2.5 iken kent nüfus artışı % 6 olmuştur. Büyük kent sayıları açısından da gelişmeler olmuştur. Nüfusu 100.000 ve üzerindeki kentler büyük kent olarak kabul edildiğinden; 1960-1990 döneminde 100.000 ve üzerinde nüfusa sahip kentlerde yaşayan nüfusun toplam kentli nüfus içerisindeki oranı % 45.3’ten % 67.4’e çıkmıştır ²⁰.

Türkiye’de kentleşme süreci hızlı bir biçimde yaşanırken, gelişme ise oldukça kontrolsüz bir şekilde gerçekleşmektedir. Bu olumsuz gelişme hem kent hem de bölgesel düzeyde yaşanmaktadır. Kentsel düzeydeki bozuklukların yanında, bölgesel düzeyde de düzensizlikler görülmüş, kentleşme büyük kentlere ve batıdaki illerimize doğru olmuştur. 1960-1990 arasındaki kentsel nüfus artışının dörtte üçü, 100.000 ve üzeri nüfusa sahip kentlerde gerçekleşmiştir. Kentlere doğru yönelen nüfus akını İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentleri tercih etmiştir. Bu kentlerdeki büyüme oldukça hızlı olmuş ve kent merkezlerinde yoğunlaşma yerine, kentlerin çevrelerine yerleşme yaygın hale gelmiştir. Örneğin, İstanbul’un merkezindeki nüfus artışı % 24.3 iken çevresindeki artışın oranı % 80.1’i bulmuştur. Nüfusun böylesine artması ve kentsel büyümenin hızlanması bir yandan kentsel alanların bozulmasına ve fiziksel bozuklukların doğmasına diğer yandan sosyal ve kültürel birçok sorunun da ortaya çıkmasına neden olmuştur. Mevcut yönetsel düzenlemelerin kentsel büyümenin getirdiği sorunları karşılayamaması ve yüksek maliyetlerle baş başa kalması, büyükşehir yönetimlerinin kurulmasını zorunlu hale getirmiştir. Yeni bir yapı, sorunların çözümü için kaçınılmaz olmuştur²¹. Bu konuda Keleş de paralel görüşler sunmaktadır: “Milyonluk kentlerimizin kentsel nüfus içindeki payları % 40’ların üzerine çıkmıştır. Milyonluk belediyelerin sınırları dışında kalmakla birlikte

¹⁹ GÜLŞİN, Hüseyin, Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 34.

²⁰ KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 213-214.

²¹ GÜLŞİN, Hüseyin, Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 34.

ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından onların ayrılmaz parçası sayılan küçük yerleşim yerlerinin de bu büyükşehirlerin nüfusuna katılması gerekir. Nitekim 1981 yılında yapılan bir düzenleme ile bu tür yerleşimler büyükşehirle yönetim açısından bütünleştirilmişler ve daha sonra da Büyükşehir belediyesi düzeni içine almışlardır”²².

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri, ilgili yasalar gereğince idari birimlerin mevcut durumları ve sahip olunan nüfus özellikleri göz önüne alınarak kurulmuştur.

1) İdari Birimler Açısından: 3030 sayılı kanun gereğince, sınırları içerisinde birden çok sayıda ilçe bulunan kentlerde büyükşehir belediyesi kurulma imkanı verilmiştir. Ancak bu durum bir süre sonra bazı kentlerde büyükşehir belediyesi olabilmek için yüklü maliyetler ile gereksiz yere ilçeler kurulmasına ve kaymakamlıklar oluşturulmasına neden olmuştur. Bu gelişmenin üzerine kanunun ilgili maddesinde değişiklik yapılarak büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için ilçe ölçütü kaldırılmış yerine ilk kademe belediyesi bulunma şartı getirilmiştir. Bu kez de bazı kentlerde büyükşehir belediyesi olabilmek için siyasi baskılar ile çok sayıda niteliksiz ilk kademe belediyeleri kurulmuştur. Yaşanan bu gelişmeler üzerine çıkartılan 5216 sayılı kanun gereğince büyükşehir belediyesi olma kriterleri yeniden düzenlenmiştir. Söz konusu kanun ile *büyükşehir belediyesi olma şartı, en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesini kapsama ile sınırlandırılmıştır*²³.

2) Nüfus Açısından: 3030 sayılı kanun, herhangi bir şehirde büyükşehir belediyesi kurulması için nüfus kriteri öngörmemekteydi. Ancak 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ise nüfus kriteri getirmiştir. Bu kriter gereğince, *belediye sınırları içerisindeki ve bu sınırlara 10 km uzaklıkta yer alan yerleşim birimlerindeki toplam nüfusun en az 750.000 olması gerekmektedir*.

Oysaki Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin nüfus miktarları incelendiğinde, söz konusu nüfus miktarına uyulmadığı görülmektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyesi kurulmasında temel kriterin sadece nüfus olamayacağı açıktır. Nüfus dışında mekana ilişkin fiziki yerleşim şartları ve buna bağlı yerleşim şekilleri, sosyo-kültürel özellikler, fiziki ve beşeri alt yapının uygunluğu, ekonomik özellikler gibi kriterler de göz önüne alınmalıdır²⁴.

Türkiye’de Mevcut Büyükşehir Belediyeleri: Büyükşehir belediyeleri Türk belediyeciliğine 1984 yılında girmiş olan üst kademe belediyelerdir. Şehirlerin yakın çevresindeki yerleşim yerlerinin merkez belediyeye bağlanması uygulamalarını kontrol altına almaya yönelik ölçütler 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında

²² KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000, s. 41-44.

²³ SEZER, Yasin ve TORLAK, S. Evinç, **Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri**, AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 3-4, 2005, s. 515 – 531.

²⁴ SEZER, Yasin ve TORLAK, S. Evinç, **Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri**, AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 3-4, 2005, s. 515 – 531.

Kanun" ile olmuştur. Bu kanun sadece "nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan" kentleri ve yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu çerçevede İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Eskişehir illerinde bu kanun uygulandı. Aynı dönemde "Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı" adlı çerçeve tasarısı taslağında son nüfus sayımında belediye sınırları içindeki nüfusu 500.000'den fazla belediyeler "Büyükşehir Belediyesi" olarak tanımlanmış, mevcut belediye ve köy varlıklarının tüzel kişilikleri korunmak kaydıyla tüzel kişiliğe sahip yeni bir yönetim kademesi kurulması önerilmiştir²⁵.

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde, büyükşehirlerde özel yönetimler kurulması yönündeki görüşleri tamamlayıcı biçimde "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmü yer almıştır. 1983 yılında yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı yasa çıkartılmıştır. Bu yasa, merkezdeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür²⁶. Bu yasaya göre sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent, büyükşehir belediyesi olacaktır.

Türkiye'de **3030 Sayılı Kanun** ile ilk kez büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli öngörülmüştür. Bu yasa dolayısıyla da "**büyükşehir**" sözcüğü hukuki olarak kabul görmüştür. 3030 sayılı özel yasa doğrultusunda *İstanbul, Ankara ve İzmir*'de iki kademeli bir belediye yönetim yapısı kurulmuş ve büyükşehir belediyelerini ilçe belediyeleri üzerinden tanımlamıştır. Yasaya göre büyükşehir belediye yönetiminin kurulabilmesi için belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikli merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Belediye sınırlarında birden fazla ilçesi bulunan şehirler büyükşehir olarak; büyükşehirler içerisinde yer alan ilçelerde kurulan belediyeler de ilçe belediyeleri olarak adlandırılmışlardır. Bu yapı ilk kurulan üç belediyeden sonra 1986-1988 yıllarında kurulan büyükşehir belediyeleri için de geçerli olmuştur²⁷.

1986-1988 döneminde kurulanlar ise *Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri* büyükşehir belediyeleridir. Bu kentlerde birden fazla ilçe teşkilatı olmamasından dolayı ilk başta sıkıntılar yaşanmışsa da bu sorun merkez belediyesi sınırları içinde yeni ilçeler kurularak aşılmıştır. 1993 yılında ise 504 Sayılı KHK ile *Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum* büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Bu kararname ile büyükşehir belediyelerinin kurulması için merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması şartından vazgeçilmiştir. Yapılan

²⁵ DÖNMEZ, Mustafa, **Belediye Yönetimi**, s. 402, Ankara, 1999, s. 402.

²⁶ KELEŞ, Ruşen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, s. 23, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara: 1988, s. 23.

²⁷ ÇINAR, Tayfun vd, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009, s. 50.

düzenlemeyle yeni kurulan büyükşehir belediyeleri içinde ilçeler oluşturulmayıp alt kademe adı verilen belediyeler kurulmuştur ²⁸.

2000 yılında **5393 Sayılı KHK** ile Sakarya ilinde *Adapazarı Büyükşehir Belediyesi* kurulurken, söz konusu büyükşehir belediyesi içerisinde hem büyükşehir ilçe belediyelerinin hem de alt kademe belediyelerinin bulunması öngörülmüştür. Böylece hem ilçe belediyesi hem de alt kademe belediyesi bir büyükşehir modeli oluşturulmuştur.

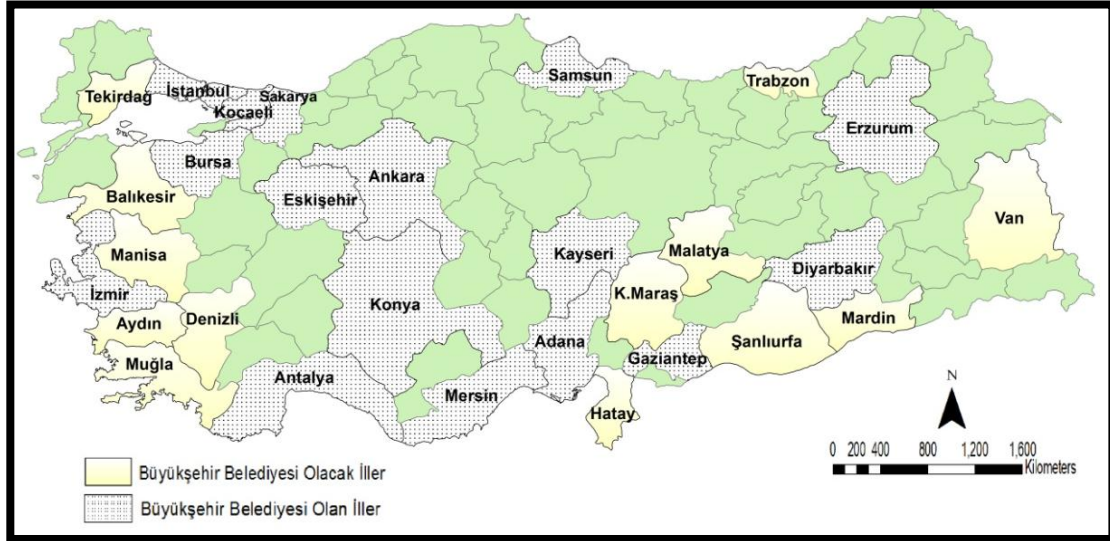
2004 yılında çıkartılan **5216 Sayılı Kanun**'a kadar, büyükşehir belediyeleri 3030 sayılı yasa çerçevesinde yönetilmiştir. 5216 Sayılı Kanun'un en büyük farkı, büyükşehir belediye sınırlarına yönelik getirdiği yeni ölçek düzenlemeleridir. 5216 sayılı yasanın genel gerekçesinde, nüfusun kentlerde yoğunlaştığı ve bunun sonucu olarak da hizmet talebinin ve maliyetlerin arttığı belirtilmiştir ²⁹.

Yasayla büyükşehir belediyelerinin hizmetlerini yürütmede planlama ve koordinasyon yetkisine sahip olması beklenmektedir. Büyükşehir belediyesi, *en az üç ilçe veya ilçe olmayıp belediye sınırları içinde yer alan ilk kademe belediyelerinden oluşan yapılanma* olarak tanımlanmaktadır. Bu yasayla alt kademe belediyeleri "ilk kademe belediyelerine dönüştürülmüştür. Buna göre büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyeler "ilk kademe belediyesi" adını, ilçe belediyeleri ise "büyükşehir ilçe belediyesi" adını almıştır. Büyükşehir belediyesi olmak için en az üç ilçe ve ilk kademe belediyesinden oluşma dışında fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması ve en az 750 000 nüfusa sahip olması şartı gelmiştir. Yine bu yasayla 16 büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir ³⁰. (Harita 4).

²⁸ SODAN, Ramazan, **5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2009, s. 642.

²⁹ ÇINAR, Tayfun vd, **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009, s. 73.

³⁰ GÜNDÜZÖZ, İlker, **Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar**, Türkiye Belediyeler Birliği, Sarıyıldız Ofset, Ankara, 2011, s. 43.



Harita 4: Türkiye'deki Mevcut ve Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Olacak Olan İller

İlk sekiz büyükşehir sınırları içinde, İçişleri Bakanlığı ilçe örgütleri (kaymakamlık) bulunuyordu. 1993 ve sonrasında kurulan sekiz büyük şehrin sınırları içindeki belediyeler ise birinci kademe belediyesi karakterindeydi. Çünkü bu ilçelerde ilçe örgütü kurulmamıştı. Bu durum 2008 yılında çıkartılan **5747 Sayılı Kanun** ile değiştirilmiş ve bu sekiz büyükşehirde ilçe örgütü de kurularak, ilk kademe belediyeleri ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Aynı yasa ile çeşitli büyükşehirlerde yeni ilçe belediyeleri de kurulmuştur.

16 büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ikamet eden nüfus toplamı yaklaşık 35 milyondur (ancak bu rakamda büyükşehir belediye sınırlarını genişleten *5216 sayılı yasanın* da rolü vardır.) Bir başka deyişle, büyükşehir belediye sınırları içinde ikamet eden nüfus ülke toplam nüfusunun % 45'i kadardır. Buna karşılık, diğer 65 il ile büyükşehir belediyelerinin olduğu illerde büyükşehir dışında kalan kentsel ve kırsal nüfusun toplamı ise % 55 dolaylarındadır. İstanbul ve Kocaeli'nde bütün il nüfusu büyükşehir sınırları içindedir. Büyükşehir belediye sınırları içindeki nüfusun bütün il nüfusuna oranı Ankara'da % 95'in, İzmir ve Eskişehir'de % 90'ın üzerindedir. Diğer büyükşehirlerde ise oran % 90 - % 60 aralığındadır.

2011 itibarıyla 16 büyükşehir içersinde 143 ilçe belediyesi vardır. En fazla metropoliten ilçesi olan büyükşehir 39 ilçe ile İstanbul'dur. İstanbul'u 21 ilçe ile İzmir, 16 ilçe ile Ankara, 12 ilçe ile Kocaeli ve 10 ilçe ile Sakarya izlemektedir. Diğer büyükşehirlerin metropoliten ilçe sayısı ise; Bursa 7; Adana, Antalya ve Kayseri 5; Diyarbakır, Mersin ve Samsun 4; Konya Gaziantep ve Erzurum 3; ve Eskişehir'de 2'dir. 2012 yılı sonunda kabul edilen yasa ile büyükşehir belediyesi oluşturulacak 13 ilde 26 yeni ilçenin kurulmasına karar verilmiştir.

Tablo 3: Türkiye'deki Mevcut Büyükşehir Belediyeleri ve Kuruluş Dayanakları

İller	Kurulma Tarihi	Kuruluş Dayanağı	Çap (km)
İstanbul	1984	3030 sayılı yasa	İl sınırı
Ankara	1984	3030 sayılı yasa	50
İzmir	1984	3030 sayılı yasa	50
Adana	1986	3306 sayılı yasa	30
Bursa	1987	3391 sayılı yasa	30
Gaziantep	1987	3398 sayılı yasa	20
Konya	1987	3399 sayılı yasa	20
Kayseri	1988	3508 sayılı yasa	20
Antalya	1993	504 sayılı KHK	20
Diyarbakır	1993	504 sayılı KHK	20
Erzurum	1993	504 sayılı KHK	20
Eskişehir	1993	504 sayılı KHK	20
İzmit	1993	504 sayılı KHK	İl sınırı
Mersin	1993	504 sayılı KHK	20
Samsun	1993	504 sayılı KHK	20
Sakarya	2000	593 sayılı KHK	20

Kaynak: <http://www.illeridaresi.gov.tr>

Tablo 4: Türkiye'de Mevcut Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları

Büyükşehir Belediyesi	1990	2000	2007	2010	2011
İstanbul	6620241	8803468	12460170	13120596	13624240
Ankara	2559471	3203362	4127051	4431719	4890893
İzmir	1757414	2232265	3139745	3554734	3965232
Bursa	834576	1194687	1760022	1905970	2652126
Adana	961150	1130710	1514364	1591518	2108805
Kocaeli	190741	195699	1346092	1459772	1499458
Gaziantep	603434	853513	1209499	1341054	1393287
Konya	513346	742690	973791	1036028	1073791
Antalya	373303	603190	877945	1001318	1041972
Kayseri	421362	536392	872211	950017	977240
Diyarbakır	373310	545983	778343	843460	875069
Mersin	422357	537842	820318	843429	859680
Eskişehir	413085	482793	581939	629609	648396
Sakarya	-	303989	531219	560876	577233
Samsun	302164	363180	434091	531997	538106
Erzurum	242391	361235	361160	367250	382383

Kaynak: www.tuik.gov.tr

2012 Yılında Kurulan Büyükşehirler: Mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırını, il mülki sınırı olarak belirleyen ve nüfusu 750.000'i aşan illerde 13 yeni büyükşehir kurulmasını öngören yasa 12.11.2012 tarihinde kabul edilmiştir. Yasa ile Aydın, Denizli, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa, Kahramanmaraş, Balıkesir, Van, Manisa, Hatay, Malatya ve Mardin illerinin büyükşehir olmasına karar verilmiştir.

Yeni yasaya göre yerel yönetimlerde denge değişecektir. Şu anda İstanbul ve Kocaeli'nde uygulanan il mülki sınır sistemi Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin, Sakarya ve Samun'da da uygulanacaktır. Bu illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona erecek, köyler mahalle olarak, belediyeler ise mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılacaktır. Bu illerin, bucak teşkilatları da kaldırılacaktır. Aynı zamanda bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği ile İstanbul ve Kocaeli'ndeki orman köyleri de dahil olmak üzere köylerin tüzel kişiliği sona erecektir ³¹.

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacak. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması halinde, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili olacak.

Belediyelerin otoparkla ilgili elde ettikleri gelirler, 45 gün içinde büyükşehir belediyesine aktarılacak. Bu gelir, sadece otopark yapımında kullanılacak, bunun dışındaki bir amaç için kullanılamayacak.

Belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamayacak. Köyleri mahalleye dönüştürülen köylülerin, geçmişten beri kullandığı "mera, yaylak ve kışlak" gibi yerlerdeki hakları korunacak.

Aydın'da Efeler; Balıkesir'de Karesi, Altıeylül; Denizli'de Merkezefendi; Hatay'da Antakya, Defne, Arsuz; Manisa'da Şehzadeler, Yunusemre; Kahramanmaraş'ta Dulkadiroğlu, Önişiksubat; Mardin'de Artuklu; Muğla'da Menteşe, Seydikemer; Tekirdağ'da Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene; Trabzon'da Ortahisar; Şanlıurfa'da Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü; Van'da Tuşba ve İpekyolu, Hatay'da Payas, Zonguldak'ta Kozlu ve Kilimli ilçeleri olmak üzere 26 yeni ilçe kurulacak ³².

Büyükşehir yasası ile yerel yönetimlerde denge büyük ölçüde değişecektir. İllerin büyükşehir statüsüne kavuşması 2014'te yapılacak yerel yönetim seçimlerini de etkilemesi bekleniyor. Buna göre bazı illerdeki büyükşehir belediyelerinin parti durumları da değişime uğrayabilir.

³¹ <http://www.cnnturk.com/2012/turkiye>

³² <http://www.trthaber.com/haber/turkiye>

Belediyelerin, içinde buldukları toplumla ilişkilerinde, toplumsal değişimi yakından izlemeleri ve değişen koşullara uyum sağlamaları gerekmektedir (Ergun, 1996:3). Sosyo-ekonomik değişim sürecine uyum sağlayamamak gibi çeşitli nedenler dolayısıyla belediyelerin örgüt yapılarında bir takım sorunlar doğabilmektedir. Bu sorunlar şu başlıklar altında sorgulanabilir:

1) Yasalardan Kaynaklanan Sorunlar: 5393 ve 5216 sayılı Kanunlar ile belediyelerin özerkliği yönünde önemli adımlar atılmıştır. Ancak özellikle merkezi idarinin işleyişine ilişkin düzenlemeler tam anlamı ile gerçekleştirilmemiştir. Özellikle merkezi idari ile kendisine bağlı yazışma silsilesinde sıkıntılar ortaya çıkmıştır. Bu durum zaman kaybına ve gereksiz bürokrasiye neden olmaktadır.

2) Beldelerin Sosyo-Ekonomik Farklılıklarından Kaynaklanan Sorunlar: Büyükşehir belediyelerinin ekonomik yapısı ve yatırımları üzerinde; belediyenin coğrafi konumu, belediye sınırları içerisindeki nüfusun gelir düzeyi ve sosyo-ekonomik durumu etkili olmaktadır. Bu durum büyükşehir belediyelerinin yatırımlarına yansımakta ve büyükşehir belediyelerinin birbirleri ile kıyaslanmasına yol açarak sıkıntılara neden olmaktadır.

3) Belediyelerin Kurumsal-Yönetmel Sorunları: Hizmet hedeflerinin belli olmaması, politika ve strateji geliştirme çalışmalarının yetersiz olması, birden fazla birimin benzer hizmetten sorumlu olması, birim eksikliği, birimlerin yetersiz ya da yanlış örgütlenmesi, birimlerin yetersiz ekipmana sahip olması, üretilen hizmet kalitesiz olması, yürütülen hizmetlerin bütünlük göstermemesi, sorumluluk ve yetki karmaşası, kaynak ve zaman planlamasının tam yapılamaması, personel eksikliği, motivasyon azlığı, görev tanımlamalarının tam yapılması büyükşehir belediyelerinin genel olarak kurumsal-yönetmel sorunlarını oluşturmaktadır³³.

4) Değişime Direnç Sorunu: Büyükşehir belediyelerinin mevcut örgüt yapılarının revize edilmesinde de karşılaşılan en önemli sorunlardan biri de söz konusu değişime yönelik direniştir. Bu direnç örgütsel yapıda, mevcut yapıyı kabullenip devam ettirme sorununu da doğurmaktadır³⁴.

5) İş Bölümü ve Uzmanlaşma Sorunu: Büyükşehir belediyelerinin hizmet üretiminde planlama çok önemli bir ilkedir. Bu ilke dâhilinde, belediye birimleri ve çalışanlarının görev, sorumluluk ve yetkileri tanımlanmaktadır. Bu şekilde belirlenen iş bölümü, hizmette uzmanlaşma sonucunu da doğurmaktadır. Ama Türkiye’de bazı kurumlarda iş bölümü ve uzmanlaşma ilkesine gerektiği ölçüde uyulmadığı söylenebilir³⁵.

³³ YAŞAMIŞ, Firuz Demir. *Belediye Yönetimi*, Zirve Ofset Ltd. Şti., Ankara, 1996, s. 31-32.

³⁴ KÖKSAL, Bekir, *Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu ve İstanbul Örneği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s. 53.

³⁵ KÖKSAL, Bekir, *Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu ve İstanbul Örneği*, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006, s. 54.

6) **Haberleşme ve Örgüt İçi İletişim:** Belediye örgütü içerisinde, hiyerarşik yapılanmaya dayalı olarak gerçekleştirilen dikey yönlü haberleşme, örgüt içi iletişimin önemli bir unsuru niteliğindedir. Dikey biçimde gerçekleştirilen ve başlatıcısı orta ve üst düzey yöneticiler olan haberleşmede, üstler tarafından verilen emirler yukarıdan aşağıya doğru hiyerarşik dizi halinde gerçekleşmekte iken, bilgi akışı ise hiyerarşik dizi içerisinde aşağıdan yukarıya doğru gerçekleşmektedir. Birim içi haberleşme bu şekilde gerçekleşmekle birlikte, birimler arası haberleşme orta ve üst düzey yöneticiler arasında gerçekleşmektedir. Haberleşme sisteminde meydana gelecek bir aksama hizmette sürekliliği olumsuz etkilemekle birlikte, örgüt içi iletişim sisteminde de sorun olduğunu göstermektedir. Personelin bu alanda bilgilendirilmemesi de yapısal sorunlardan birini oluşturmaktadır. Örgütsel kademelerin çoğalması ile birlikte yatay ve çapraz haberleşme kanallarının yeterince gelişmemesi önemli bir sorun olagelmıştır. Ayrıca gerek belediyeler arasında gerekse belediye örgütünün içerisinde bilgi alışverişi ve iletişimi arttıran yerel bilgi hattı (internet ağı) gibi teknoloji kullanımı farklı konularda çalışan, farklı perspektifleri bir araya getirmeye yardımcı olur ³⁶.

SONUÇ VE ÖNERİLER

İdari coğrafya açısından ele alındığında, belediye reformu gerçekleştiren 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun hem olumlu hem de olumsuz yanları bulunmaktadır.

Sistemin ihtiyaçlarına karşılması beklenen 5216 sayılı yasal düzenleme ile 3030 sayılı yasada görülen eksiklikler ve aksaklıklar giderilmeye çalışılırken belirtilen yeni sorunlara neden olmuştur. 5393 sayılı Belediye Kanunu ise belediye kurulurken izlenecek usuldeki bürokrasiyi nispeten azaltmıştır. Ancak belediye kurulması sürecinde nüfus ve mekan açısından fazla sınırlamalar getirmiştir. Nüfus açısından asgari 5000 yerleşik insan şartı istenirken, yerleşim yeri açısından ise içme ve kullanım su havzalarına, sit alanları ile diğer koruma alanlarına, kurulu belediyelere 5 km mesafede belediye kurulması yasaklanmıştır ³⁷. Söz konusu nedenlerden dolayı yeni yasal düzenlemeler tam anlamı ile bir reform değil de eski sistemin eksikliklerini giderici bir çaba olarak değerlendirilebilir. Büyükşehir belediye ve ilçe belediye yönetimleri arasında görev, yetki ve gelir paylaşımı konularında yaşanan uzlaşmazlıkların ve sürtüşmelerin sürekliliği, bunlara bağlı olarak belediye

³⁶MAGNUSSON, Warren, **The Search for Political Space**, London: University of Toronto Press, 1998, s. 117.

³⁷ GÜLŞİN, Hüseyin, **Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008, s. 128.

hizmetlerinin verimlilik ve hızının olumsuz yönde etkilenmesi, bu duruma kanıt oluşturmaktadır.

Her iki yasaya rağmen istenilen sonuçlara ulaşılamamasında, nüfus temelli oluşumlara gidilmesi önemli bir sınırlandırıcı faktördür. Oysa ki büyükşehir belediyesi oluşturmada mekana ilişkin fiziki yerleşim şartları ve buna bağlı yerleşim şekilleri, sosyo-kültürel özellikler, fiziki ve beşeri alt yapının uygunluğu, ekonomik özellikler gibi kriterler de mutlaka göz önüne alınmalıdır. Ayrıca vatandaşa götürülecek olan hizmetlerin verimliliği ve etkinliği açısından hizmetlere ilişkin ölçütlerin belirlenmesi de önem taşımaktadır³⁸.

Sonuç olarak, Büyükşehir yönetimleri için özel düzenlemeler gerekli olmakla birlikte bu düzenlemeler yetki kargaşası yerine sadelik ve hizmet sunumunda kalite ve kolaylığı sağlamalıdır.

KAYNAKÇA

a. Araştırma ve Tetkik Eserler

- BEKDEMİR, Ünsal, **Karadeniz Kıyı Kentleri**, Çizgi Kitabevi, Konya, 2007.
- ÇINAR, Tayfun vd., **Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci**, TODAİE, Ankara, 2009.
- DEMİRKAYA, Yüksel, **Büyük Şehir Belediye Modeli**, Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Tezi, Kütahya, 1995.
- DÖNMEZ, Mustafa, **Belediye Yönetimi**, s. 402, Ankara, 1999.
- DOĞANAY, Hayati, **Türkiye Beşeri Coğrafyası**, MEB Eğitim Dizisi, İstanbul, 1997.
- DOĞANAY, Hayati vd., **Genel Beşeri ve Ekonomik Coğrafya**, Pegem Akademi, Ankara, 2011.
- ERGÜN, Turgay, **TODAİE, Bir Örgütsel Gelişme Örneği**, Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 29, Sayı: 22, Ankara, Haziran 1996.
- ERKAN, Rüstem, **Kentleşme ve Sosyal Değişme**, Bilimadamı Yayınları, Ankara, 2004.
- GÜLŞİN, Hüseyin, **Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri ve İlk Kademe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler ve Sorunlar**, Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Kamu Yönetimi Anabilim Dalı, Yüksek Lisans Tezi, Konya, 2008.

³⁸ SEZER, Yasin ve TORLAK, S. Evinç, **Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri**, AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 3-4, 2005, s. 515 – 531.

- GÜNDÜZÖZ, İlker, **Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar**, Türkiye Belediyeler Birliği, Sarıyıldız Ofset, Ankara, 2011.
- GÜNGÖRDÜ, Ersin, **Üniversiteler İçin Türkiye'nin Beşeri ve Ekonomik Coğrafyası**, Nobel Akademik Yayıncılık, Ankara, 2011.
- KELEŞ, Ruşen, **Türkiye'de Kent Yönetimi**, s. 23, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara: 1988.
- KELEŞ, Ruşen; Yavuz, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, Turan Kitabevi, Ankara, 1989.
- KELEŞ, Ruşen, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 265, İstanbul, 1998.
- KELEŞ, Ruşen **Kent bilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Yayınları, s. 17, Ankara, 1998.
- KELEŞ, Ruşen, **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 2000.
- KÖKSAL, Bekir, **Belediyelerde Örgüt Yapılarının Standardizasyonu ve İstanbul Örneği**, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, İstanbul, 2006.
- MAGNUSSON, Warren, **The Search for Political Space**, London: University of Toronto Press, 1998.
- ÖZÇAĞLAR, Ali, **İdari Coğrafya**, Ümit Ofset, Ankara, 2011.
- SEZER, Yasin ve TORLAK, S. Evinç, **Belediye ve Büyükşehir Belediyesi Kuruluş Kriterleri**, AÜEHFD, Cilt: IX, Sayı: 3-4, Satfa: 515 - 531, 2005.
- SODAN, Ramazan, **5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**, Adalet Yayınevi, İstanbul, 2009.
- TÜMERTEKİN, Erol ve ÖZGÜÇ, Nazmiye, **Beşeri Coğrafya: İnsan, Kültür, Mekan**, Çantay Kitabevi, İstanbul, 1998.
- YAŞAMIŞ, Firuz Demir. **Belediye Yönetimi**, Zirve Ofset Ltd. Şti., Ankara, 1996.

b. İnternet Kaynakları

- <http://www.cnnturk.com/2012/turkiye/10/17/yeni.buyuksehirler.maddesi.kabul/680890.0/index.html>
- http://www.illeridaresi.gov.tr/default_B0.aspx?content=151
- http://www.tuik.gov.tr/PreTablo.do?alt_id=37
- <http://www.trthaber.com/haber/turkiye/buyuksehir-yasasi-kabul-edildi-62881.html>