



Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Tarihsel Gelişimi

Büyükşehir Kavramındaki Dönüşüm



Doç. Dr. İlker GÜNDÜZÖZ
Hukuk Müşaviri

Metropol kentler (metropolitan city); çekirdek bir şehir merkezine (core city) bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi (downtown), iç şehir (inner city), iç banliyö halkaları (inner ring suburbs), dış banliyö halkalarından (outer ring suburbs) oluşan, bu alanlarla bütünleşik bir yapıda en dışta kırsal alanların (ex-urbs) da yer aldığı büyük nüfus ve yüzölçümüne sahip şehirlerdir.

Giriş

Kentsel gelişme iki temel yaklaşımla açıklanabilir. Bunlardan ilki Solow’un başını çektiği neo-klasik büyüme teorisidir. Diğeri ise Alonso’nun başını çektiği kent ekonomisi (urban economics) yaklaşımıdır (Zang, 2010: 48). Kentler zaman içinde büyürler. Bazılarındaki büyüme çok ileri düzeye ulaşır. Böylece mevcut kentler çevresindeki diğer kent ve kırsal yerleşimleri içine alarak alan ve nüfus bakımından genişlerler.



Bu kentlere metropol adı verilmektedir. **Metropol kentler (metropolitan city); çekirdek bir şehir merkezine (core city) bağlı olarak gelişmiş, merkezden dışarıya doğru şehir merkezi (downtown), iç şehir (inner city), iç banliyö halkaları (inner ring suburbs), dış banliyö halkalarından (outer ring suburbs) oluşan, bu alanlarla bütünleşik bir yapıda en dışta kırsal alanların (ex-urbs) da yer aldığı büyük nüfus ve yüzölçümüne sahip şehirlerdir.**

Metropolleşme, sanayileşmiş ülkeler kadar sanayileşme sürecinde olan ülkelerde de var olan bir olgudur. Sanayileşmiş ve sanayileşme sürecinin başlarında yer alan ülkeler bakımından farklı kentleşme ve metropolleşme neden ve dinamikleri ileri sürülmektedir. Ekonomik anlamda belli bir refah düzeyine ulaşmış ülkelerde, sanayileşme önemli bir dinamik olurken diğerlerinde sanayileşme ile koşut olmayan bir kentleşme/metropolleşme söz konusu olabilmektedir.

Bu süreçte batılı sanayileşmiş ülkeleri, az gelişmiş ülkeleri ticari-sınai faaliyetlerinde hammadde ve mal transferi bakımından transit ülke olarak kullanmasının rol oynadığını ileri süren görüşler bulunmaktadır.

1. Fayda Maliyet Tartışmaları Çerçevesinde Büyükşehirleşme

ABD gibi ülkeler kentleşme ve metropolleşmeyi sanayileşme ile birlikte yaşamışlardır. ABD’de II. Dünya Savaşı sonrası kamunun da desteği ve finansmanı ile yeni ve hızlı bir banliyöleşme başlamıştır. Savaş sonrası gazilere ve diğer nüfusa konut sağlama kaygısı ile 1947-1964 yılları arasında ABD’de her yıl 1,2 milyon yeni konut inşa edilmiştir. Bu gelişme tek merkezli (monocentric) yapıları çok merkezli (polycentric) metropol yapılarına dönüştürmüştür (Lee-Leigh, 2005: 332). Metropolleşme doğal bir seyirle ortaya çıksa da bu alanda “tek bir metropol belediye” oluşturulması hukuksak bir tercihtir. Metropol bir kent alanında

Türkiye’de büyükşehir belediyeleri kentleşme sürecinin sonucunda 1984 yılında ortaya çıkmıştır. Bu süreç genişleyerek devam etmiştir. Gelenen noktada belediye sistemi ağırlıklı olarak büyükşehir modeline dayalı bir yapı göstermektedir.

bu süreci yöneten tek bir metropol belediyenin varlığı çeşitli avantajlar ileri sürülerek savunulmaktadır.

Metropol veya büyükşehir belediyelerinin avantajları imar planlamalarında sağlanan kolaylıklar, 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 sağlamak, çevre yönetiminde sağlanan avantaj,

metropol alan yönetimlerinin merkezi hükümet politikalarını dağıtık, küçük belediyelere kıyasla etkileme gücünün yüksek oluşu ve metropol alanlarda özel sektör/kamu sektörü işbirliği potansiyelinin yüksek oluşu olarak sayılabilir (Gündüzöz, 2011).

2. Türkiye’de Büyükşehirleşme

1950’lerden itibaren Türkiye hızlı bir kentleşme süreci yaşamıştır. Kentleşme sürecinde, sanayileşme ve göç olguları önemli kavramlar olarak ortaya çıkmıştır. Kentleşme süreciyle birlikte metropol alanlar da doğmuştur. Türkiye’de büyükşehir belediyeleri 1984 yılında kamu yönetimi hayatına girmiştir. Ancak 1854 yılında İstanbul’da hayata geçirilen Şehremaneti tecrübesini büyükşehir belediyelerinin öncülü olarak kabul eden yaklaşımlar da söz konusudur. Ataması merkezden olan “şehremini”nin başında bulunduğu bu teşkilatın, karar organı konumundaki meclisinin de atama yoluyla geldiği düşünüldüğünde ise Şehremaneti Teşkilatlanmasının gerçek anlamda bir belediye dahi olmadığı ileri sürülebilir.

Nitekim İstanbul’da beledi hizmetlerin layıkıyla yürütülememesi ve diğer nedenlerle ilk belediye olarak kabul edilen Galata Belediyesi (Altıncı Belediye Dairesi) 1857 yılında kurulmuştur.

Türkiye’de büyükşehir belediyesi yönetimi 08.03.1984 tarihli ve 195 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK) ile 1984 yılında başlamıştır. Bu KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir Belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

Ardından 195 sayılı KHK, 27.6.1984 tarihli ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunla yasa haline dönüştürülmüştür.

5.6.1986 tarihli ve 3306 sayılı Adana İlinde Seyhan ve Yüreğir Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Adana, 18.6.1987 tarihli ve 3391 sayılı Bursa İli Merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Bursa, 20.6.1987 tarihli ve 3398 sayılı Gaziantep İli Merkezinde Şehitkâmil ve Şahinbey Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Gaziantep, 20.6.1987 tarihli ve 3399 sayılı Konya İli Merkezinde Karatay, Selçuklu ve Meram Adıyla Üç İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Konya, 7.12.1988 tarihli ve 3508 sayılı Kayseri İl Merkezinde Melikgazi ve Kocasinan Adıyla İki İlçe Kurulması Hakkında Kanun ile Kayseri, 2.9.1993 tarihli 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun, 14.1.2000 tarihli ve 593 sayılı Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile Sakarya büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.

6360 sayılı yeni düzenlemeden önce, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’na göre büyükşehir kurulması için gerekli ölçütler şunlardır;

- Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin,



- Son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000’den fazla olan il belediyeleri,
- Fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak,
- Kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.

Burada büyükşehir belediyelerinin kanunla kurulabileceği düzenlemesi aslında, ilk üç ölçütü işlevsiz kılmaktadır. Çünkü idare bir idari işlemle büyükşehir belediyesi kuramaya sahiptir. **Kanunlar arasında norm hiyerarşisinden bahsedilemeyeceğine göre, kanun koyucu 5216 sayılı Kanunun öngördüğü ölçütlere uymadan büyükşehir belediyesi kurabilecektir.** 5216 sayılı Kanunda yer alan ölçütler olsa olsa tavsiye niteliğinde kabul edilebilir.

Büyükşehir belediyelerinin ölçükleri ile ilgili bir düzenleme de 5216 sayılı Kanun’un geçici 1. madde düzenlemesidir. Düzenleme kamuoyunda



pergel düzenlemesi olarak bilinmektedir. Buna göre “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte (23.7.2004) büyükşehir belediye sınırları İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır.

Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.”

Bu tarihten sonra nüfuslar değişmiş; ancak 2007 yılında geçerli olan nüfuslara göre ölçekler belirlendiği şekilde kalmıştır. Tablo 1 büyükşehirlerin “pergel düzenlemesine göre” alan büyüklüklerini göstermektedir.

Tablo 1: Büyükşehirlerin “Pergel Düzenlemesine Göre” Alan Büyüklükleri

Belediye	Alan Büyüklüğü (yarıçap km)
İstanbul	İl sınırı
Ankara	50
İzmir	50
Bursa	30
Adana	30
Kocaeli	İl sınırı
Gaziantep	20
Konya	20
Antalya	20
Kayseri	20
Mersin	20
Diyarbakır	20
Eskişehir	20
Sakarya	20
Samsun	20
Erzurum	20

6360 sayılı yeni büyükşehir modelini düzenleyen Kanunla büyükşehirler nitelik ve nicelik yönünden değişime uğramıştır. Buna göre, 14 yeni büyükşehir kurulmuştur. Ayrıca

eskilerle birlikte 30’a ulaşan büyükşehir belediyeleri il mülki sınırlarına genişletilmiştir. 5216 sayılı Kanunda yer alan büyükşehir ölçütleri de yeniden düzenlenmiştir.

Bu yeni düzenlemeyle toplam nüfusu 750.000’den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir (6360 s. Kanun, 2012: madde 5). Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır. İlçe belediyelerinin sınırları, bu ilçelerin mülki sınırlarıdır (6360 s. Kanun, 2012: madde 6).

12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun kabul edilmiştir. 6360 sayılı Kanunla Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere aynı adla büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu illerin il belediyeleri büyükşehir belediyesine dönüştürülmüştür.



Nüfus Aralığı	İller		İlçeler		Belde	Toplam
	Büyükşehir	İl	Büyükşehir İlçe	İlçe		
0-2000	-	-	1	40	46	87
2001-5000	-	-	12	126	315	453
5001-10000	-	-	37	98	33	168
10001-20000	-	1	77	68	2	148
20001-50000	-	6	146	51	-	203
50001-75000	-	5	49	11	-	65
75001-100000	-	10	28	3	-	41
100001-250000	-	26	91	3	-	120
250001-500000	-	3	58	-	-	61
500001-750000	1	-	14	-	-	15
750001-1000000	9	-	6	-	-	15
1000001-2000000	13	-	-	-	-	13
2000001-3000000	4	-	-	-	-	4
3000001-5000000	1	-	-	-	-	1
5000001+	2	-	-	-	-	2
Toplam	30	51	519	400	396	1.396

14.03.2013 tarih ve 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 ka-

bul edilerek Ordu ilinde de ilk yerel seçimlerde büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. Böylece büyükşehir belediye sayısı 31 Mart 2014 tarihinden itibaren 30 olmuştur.

6360 sayılı Kanun çerçevesinde belediyelere ilişkin sayısal veriler tablo 2'de verilmektedir. Buna göre 30 büyükşehir belediyesinin 20'sinin nüfusu 1 milyonun üzerindedir.

Ancak yeni modelde bu nüfuslar metropol kentten ziyade büyükşehir belediyelerini alana dayalı bir yaklaşımla temsil etmektedir.

Sonuç

Türkiye'de büyükşehir belediyeleri kentleşme sürecinin sonucunda 1984 yılında ortaya çıkmıştır. Bu süreç genişleyerek devam etmiştir. Gelineen noktada belediye sistemi ağırlıklı olarak büyükşehir modeline dayalı bir yapı göstermektedir.

KAYNAKÇA

Gündüzöz, İlker, Türkiye Uygulamaları Çerçevesinde Metropol Belediye Kavramı, Avantajlar ve Dezavantajlar, Türkiye Belediyeler Birliği, Sarıyıldız Ofset, Ankara, 2011. / Lee Sugie-Leigh Nancey Green, "The Role of Inner Ring Suburbs in Metropolitan Smart Growth Strategies", Journal of Planning Literature, 2005 19: 330. / MİGM, 2015, <http://www.migm.gov.tr/>, erişim tarihi: 29.07.2015 / Zang Wei-Bin, "Growth, Economic Structure, and Residential Distribution of A Small City", Int Rev Econ (2010) 57; 47-78. / 10.07.2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu. / 12.11.2012 tarihli ve 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun.