

## **TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ VE 6360 SAYILI YASA İLE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİNDE MEYDANA GELEN DEĞİŞİMLER: VAN ÖRNEĞİ**

### **METROPOLITAN MUNICIPALITY SYSTEM IN TURKEY AND CHANGES TAKEN PLACE IN METROPOLITAN MUNICIPALITY SYSTEM WITH THE LAW NO. 6360: VAN CASE**

**Yrd.Doç.Dr.Ferit İZCİ\***  
**Yrd.Doç.Dr.Menaf TURAN\***

#### **ÖZET**

*Gerek dünyada gerekse Türkiye’de büyük kentlerin nasıl bir modelle yönetileceğine ilişkin çalışmalar öteden beri süregelmektedir. Bu konuda birbirinden farklı yaklaşımlar geliştirilmiş, uygulamalar denenmiştir. İlk akla gelenler Londra, Paris, Toronto, Tokyo ve İstanbul gibi büyük kentlerdir. Kuramsal yaklaşımlar ve uygulama modellerindeki tartışmalarda iki ana eksen üzerinde durulduğu gözlemlenmektedir. Birinci eksen hangi ölçekte hizmetlerin etkin ve verimli sunulacağı diğeri de hangi ölçekte yerel demokrasinin daha fazla işleyeceği ile ilgilidir. Bu çalışmada sözü edilen iki eksen üzerindeki kuramsal tartışmalar analiz edilerek ülkemizde büyük kent yönetimlerine ilişkin düzenlemelerde hangi modelin esas alındığı ortaya konmaktadır. Bunu saptamak amacıyla da 2012 yılının Aralık ayında çıkarılan ve başta 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu olmak üzere birçok kanunda değişiklik yapan 6360 sayılı Kanun ve ondan önceki düzenlemelerden yola çıkılmıştır. Son düzenleme ile büyükşehir sisteminde idari, mali, siyasi ve kamusal hizmetlerin sunumu bakımından önemli değişiklikler olmuş, Türkiye’deki büyükşehir belediyesi sayısı da 29’a çıkarılmış, bu yerlerde il özel idareleri kaldırılmış, köyler ve beldeler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu yeni yapının uygulanacağı 13 yeni büyükşehir belediyesinden biri olan Van ili örnek olay olarak seçilmiş ve sözkonusu değişikliklerin Van ilini hangi boyutlarda nasıl etkilediği Van’a ilişkin verilerin tablollaştırılması yoluyla saptanmıştır. Çalışmanın temel amacı yeni büyükşehir sisteminin temel özelliklerini belirlemek, kamuoyunda ve akademik çevrelerde konunun nasıl ele alındığını aktarmak ve somut bir örnek üzerinden tartışmalara katkıda bulunmaktır.*

- 
- Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.
  - Yüzüncü Yıl Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Kamu Yönetimi Bölümü.

**ABSTRACT**

*Studies on the topic of with what kind of model big cities will be ruled have been conducted for a long time whether it be in world, or in Turkey. Different approaches were taken about this regard, various practices were done. What first comes to mind is big cities such as London, Paris, Toronto, Tokyo and Istanbul. It was observed that in the disputes on speculative approaches and practice models, two major axes are taken as base. The first axis is about on which scale will the services be efficient and fruitful, and the other is about on which scale local democracy will be performed. In this study, by analyzing the speculative discussions on the two axes mentioned above, which model is being taken as base on the regulations regarding big city managements in our country was decided. To determine this, the law no. 6360, which came out in November 2012 and inflicted changes on a number of laws aside from the Metropolitan Municipality Law no. 5216, and the regulations before that were the starting points. With the last regulation, vital changes in terms of presenting administrative, financial, political and public services took place in the Metropolitan system, and the number of Metropolitan Municipalities in Turkey was raised up to 29, special provincial administrations were removed from these areas, villages and cities were turned into neighborhoods. The city Van, one of the 13 metropolitan municipalities to which this new structure will be applied, was chosen as the sample, also to which extents and how these changes affected Van were determined by tabulating the data concerning Van. Main purpose of the study is to determine fundamental aspects of the new Metropolitan system, to relay how the topic was handled in the public opinion and academes and to contribute to the discussions with a concrete sample.*

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir sistemi, yerelleşme, merkezileşme, belediye, il özel idaresi, Van Belediyesi

**Keywords:** Metropolitan system, localization centralization, municipality, special provincial administration, Van Municipality

**GİRİŞ**

Temel ilkeler korunmakla birlikte Osmanlı'dan bu yana Türk idare tarihi aslında bir reformlar tarihi olarak da okunabilir ve reformların aynı zamanda bir ekonomi-politik yönü olduğu söylenebilir. Ülkemizde her üç yerel yönetim birimi (belediyeler, il özel idareleri ve köyler) ile bir yerel yönetim birimi olmamasına karşın mahalle muhtarlığının tarihsel kökenleri Osmanlı İmparatorluğu dönemine kadar uzanmaktadır. Her ne kadar 1984 yılında büyükşehir belediye sistemine geçildiyse de aslında İstanbul'un ve daha sonra büyük kentlerin diğer kentlerden ayrılan, kendine özgü yöntemlerle yönetilmiş oldukları söylenebilir. 1980'li yıllar ve sonrası ise özel bir önem taşımaktadır. Bu dönemde temelleri atılan büyük ekonomik dönüşümün üzerinde yükseleceği yönetsel zemininin inşa süreci halen süregelmektedir. 2003 yılında kabul edilen ancak yürürlüğe girmeyen Kamu Yönetimi Temel Kanunu ve daha sonra kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile başlayan süreç ise toptan bir değişimin

gerçekleştirilmesi yönünde atılmış olan ilk büyük ve önemli adımlardı. Ancak bu değişim gerçekleşmemiş olmakla birlikte yasanın ruhu başta yerel yönetimlere ilişkin yasaların değiştirilmesiyle adeta o yasalara sirayet etmiştir. 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5449 sayılı Kalkınma Ajansları Kanunu ve bu kanunlarda gerçekleştirilen değişiklikler Kamu Yönetimi Temel Kanununun izlerini taşımaktadır.

Yerel yönetimlerdeki reform sürecinin devam ettiğini gösteren bir başka gelişme de 2011 yılının Haziran ayında yapılan genel seçimler öncesinde kimi il belediyelerinin büyükşehir belediyesine dönüştürüleceğine yönelik açıklamalardır. 2012 yılının Mayıs ayında ise bu hazırlık çalışmalarının olgunlaştığı yapılan yeni açıklamalarla netleşti ve yoğun tartışmaların ardından 6 Aralık 2012 tarihinde “6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” adıyla yasalaştı.<sup>1</sup> Toplam 37 maddeden oluşan kanunun 2 tane de geçici maddesi bulunmakta ve birçok kanunda değişiklik gerçekleştirilmektedir.<sup>2</sup> Muhalefet partilerinin karşı çıktığı yasa ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmış, 1592 belediye ve 16.082 köy kapatılmış, mahalleye dönüştürülmüş ve 26 yeni ilçe kurulmuştur. Bu yolla il özel idarelerinin yüzde 36’sının, belediyelerin yüzde 53’ünün, köylerin ise yüzde 47’sinin kaldırıldığı ortaya çıkmaktadır (Güler, 2012a:1). Genel gerekçesi iki temel üzerine inşa edilen yasa ile hizmet sunumu bakımından daha etkili ve verimli bir yönetsel yapının inşa edileceği ve bu yapının demokratik hayata katılımı sağlayacağı ifade edilmiştir. Geniş ölçekli planlama politikalarının uygulanması, imar bütünlüğünün sağlanması, teknolojiden yararlanılması, nitelikli teknik personelin istihdam edilmesi ile verimliliğin artması, etkin kaynak kullanımı ve bölüşümünün sağlanmasına katkı yeni yapıdan beklenen olumlu gelişmeler olarak yasa gerekçesinde yer almaktadır.

Yeni yasa ile birlikte idari yapıda, mali sistemde, siyasal coğrafya, temsil ve katılımı, personel yapısı, hizmet sunumu ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler söz konusu olmuştur. Kırsal nüfus oranının azalması ile sonuçlanacak olan değişimin sosyo-kültürel boyutu ise uygulamadan sonra anlaşılacaktır. Tüzel kişiliklerin kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağıllık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmalar, sınır değişiklikleri ve yetki bölüşümü yasanın yönetsel alana ilişkin düzenlemeler olarak görülmektedir. Yerel yönetimlerin alacağı payların yeniden belirlenmesi ve yeni bölüşüm ilişkileri yasanın mali alana ilişkin düzenlemeleridir. Siyasal coğrafyanın dolayısıyla seçim çevrelerinin

<sup>1</sup> RG.06 Aralık 2012, 28489.

<sup>2</sup> Söz konusu kanunlar şunlardır: 2863 sayılı Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 5686 sayılı Jeotermal Kaynaklar ve Doğal Mineralli Sular Kanunu, 3152 sayılı İçişleri Bakanlığı Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 5682 sayılı Pasaport Kanunu, 197 sayılı Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu.

değiştirilmesi ile birlikte temsil ve katılım sürecinin nasıl değişeceği yasanın siyasal alana ilişkin düzenlemeleridir. Mülki sınırlar ile belediye sınırlarının örtüştürülmesi ile hizmet alanının genişlemesinin imar ve planlama hizmetleri başta olmak üzere büyükşehir belediyelerinin hizmet sunumuna ilişkin değişiklikler ise hizmet sunumuna ilişkin düzenlemelerdir. Dolayısıyla bu yeniden yapılanma süreci yerel yönetimlerin görev-yetki ve hizmet alanlarını değiştirmekte, hizmet üretilen mekânsal yapının yeniden belirlenmesi ile birlikte bu hizmeti sunan kuruluşların yapısı da buna göre yeniden düzenlenmektedir.

Bu çalışmada yukarıda belirtilen alanlardaki değişimler Van ili örneği esas alınarak ortaya konacaktır. Değerlendirme, yeni sistemin temel özelliklerinin belirlenmesi bakımından önem taşımaktadır. Son yıllarda büyükşehir sorununu ele alan çeşitli kaynakların incelenmesine dayalı olarak yapılan çalışma bu bakımdan bir literatür çalışmasıdır. Ancak daha sonra yapılacak olan görgül araştırmalara yönelik bir zemin oluşturulması da amaçlanmaktadır. Çalışmada seçim sonuçları, sosyo-ekonomik göstergeler, mali tablolar gibi bir takım istatistiksel verilerden de yararlanılmıştır. Bu açıdan da çalışma betimleyici değil analitik bir çalışma olarak kurgulanmıştır.

## 1. KURAMDA VE UYGULAMADA BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ

Yerel yönetimlerle ilgili her düzenleme çoğunlukla iki farklı düzlemde ele alınmaktadır ve bu düzlemlerin her biri yerel yönetimlerin doğasına ilişkindir. İlk düzlem yerel yönetimlerin sundukları hizmetlerin etkinliği ve verimliliği ile ilgilidir. İkincisi de yerel yönetimlerin demokrasiyle olan ilişkisidir. Eryılmaz (2011:145-146), yerel yönetimleri ortaya çıkaran sebepleri iki başlık altında ele almaktadır. İlki, hizmete tahsis edilen geniş anlamdaki kaynak ile amaç arasındaki uygunluk olan ve verimlilik kavramını da içeren 'fonksiyonel etkinlik'tir. İkincisi de halkın yönetime katılımını içeren 'demokrasi' düşüncesidir. Ancak Eryılmaz katılımcılık anlayışının günümüzde artık değişmiş olduğunu ve dünyadaki yerleşme eğilimleri ile birlikte katılımın yerel düzeyde daha da önemli hale geldiğini vurgulamaktadır. Öte yandan 'özgürlük', 'özerklik' ve 'yeniden paylaşım' gibi olguların da yerel yönetimler bakımından önemine işaret etmektedir. Bu bakımdan yerel yönetimlerin 'fonksiyonel etkinlik' ve 'demokrasi' gibi iki temel üzerine yükselmiş olduğu ve bunlar arasında yakın ilişki bulunduğu belirtilebilir. Bu iki düzlemin birbiriyle kesiştiği alan ölçektir. Hangi ölçekte demokratik katılımın sağlanacağı ve hangi ölçekte hizmetlerin etkin ve verimli sunulacağı bu kesişme alanının niteliğini belirlemektedir. Bir yandan ölçeğin büyütülmesiyle demokratik katılımın daha az olacağı; öbür yandan ölçeğin büyütülmesiyle hizmetlerin daha etkin ve verimli sunulacağı varsayılmaktadır. Yine ölçeğin büyütülmesiyle hizmet sunumunda etkinlik ve verimliliğin azalacağını bu nedenle küçük ölçekli alanlarda daha etkin ve verimli bir hizmet sunulacağını savunanlar bulunmaktadır. Örneğin Eryılmaz (2011:148), kamu hizmeti yürüten birimlerin faaliyet alanlarının küçülmesi ile toplumun tercihlerinin belirlenmesinin ve yönetime katılmanın kolaylaşacağını, halkın siyasi olarak

temsil edildikleri organların faaliyetlerine daha çok ilgi duymakta olduğunu belirtmektedir. Benzer bir yaklaşım Ali Erkan Eke tarafından da savunulmaktadır. Eke'ye göre (1982: 16) kentin küçüklüğü halkın doğrudan katılımına olanak sağlamakla birlikte bu olanak ekonomiklik ve verimlilik için gerekli uygun büyüklükten yoksundur. Hizmetlerin niteliği de hangi hizmetin hangi ölçekte uygulanmasının daha etkin olacağını belirlemektedir. Bu bakımdan her hizmetin etkin ve verimli görüleceği düzeye aktarılması gerekmektedir. Örneğin, ulaşım, kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi hizmetlerin her birinin küçük birimlerin her biri tarafından ayrı ayrı görülmesi etkin ve verimli olmayacaktır (Keleş, 2012a:313). Öte yandan Eke (1982: 14) bütün hizmetler için uygun bir ölçek saptamanın olanaklı olmadığını ancak çoğu yerel hizmetlerin büyüklükten yarar sağladıkları; aşırı büyüklüğün ise ucuzluk yerine pahalılık nedeni olabileceğini belirtmektedir. Yine Keleş (2012a:40), yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak için, değer sistemlerinin, inançların ve kuramların bir yana bırakılarak ve yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yaklaşılarak çözüm yolları arandığını, bu teknokratik yaklaşımın yerel yönetimlerin siyasal yönünü ikinci plana ittiğini belirtmektedir.

Ölçek meselesinde, kabaca liberal kuramların iki farklı hattı üzerinden bir tartışma yürütülmektedir. Daha çok hizmet sunumu ve yerel kalkınmayı esas alan bu iki kuramdan ilki olan Yeni Bölgeci Yaklaşımlar ve Kent Bölgeleri Yaklaşımının savunucuları kısaca uygulama açısından daha geniş mekânsal ölçeklerin uygun politika geliştirme konusunda elverişli olacağını ve devlet odaklı bir kalkınma yerine yerel güçlerin ve kurumların ön planda olduğu bir bölge anlayışının hayata geçirilmesi gerektiğini savunmaktadır. Kent Bölgelerini savunanlar ise kırsal alan ile kentsel alan arasındaki ayrımın esnek kentlerin kurulmasıyla giderileceğini böylece kır-kent-banliyö alanlarını içine alan kentlerin kurulacağını belirtmektedirler. Bunun karşısında yer alan Kamu Tercih Okulu düşünürleri, büyük kentlerde yerel demokrasinin sürdürülmesi açısından daha parçalı bir yönetim yapısı önermektedirler. Bu yaklaşımlarda katalizör güç rekabettir (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009:13-25).

6360 sayılı son yasal düzenleme, Kamu Tercih Yaklaşımının değil daha çok diğer yaklaşımların izlerini taşımaktadır. Yukarıdaki kuramsal yaklaşımlarla birlikte hizmet alanlarının genişlemesi faktörü başta olmak üzere ekonomik, siyasal ve toplumsal nedenler ile ülkenin tarihsel gelişim süreci içinde kazanmış ve benimsemiş olduğu yönetsel gelenekler doğrultusunda farklı büyükşehir yönetimi modelleri geliştirdikleri söylenebilir. Bu açıdan değerlendirildiğinde büyükşehirler için geliştirilmiş olan yönetsel modeller kabaca iki başlık altında toplanmaktadır (Eke, 1982: 17). Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler ve kurullar ile özel amaçlı örgütler geçici ve küçük ölçekli örgütlenmeler olarak nitelendirilirken; birleştirmeler ve yerel federasyonlar ise uzun süreli örgütlenmeler olarak nitelendirilmektedir. Keleş (2012a: 317-318) geçmiş dönemlerde İmar ve İskân Bakanlığı, Yerel Yönetimler Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan yasa tasarılarının hizmet birlikleri modeline dayandığını, İSKİ'nin kuruluşunun bir özel amaçlı örgütler modeli olduğunu

belirtmektedir. “Yerel yönetimlerin büyüklüklerine göre en uygun sınırların çizilmesi amacıyla, ya da kentsel komünlerin bu toplulukları oluşturan insanların istençlerine bakılmaksızın özeysel yönetim eliyle yasayla birleştirilmesi” olarak ifade edilen, yerel hizmetlerin etkinliğini sağlayan ancak özerkliğini zedeleyen birleştirme modelinin ülkemizde 1980 yılında çıkarılan 34 sayılı MGK Kararı ve daha sonra uygulanan küçük belediyelerin kapatılması biçiminde uygulandığını belirtmektedir. Keleş’in bu değerlendirmesi 6360 sayılı son yasal düzenlemeyi hatırlatmaktadır. Bu bakımdan 6360 sayılı Kanun ile birleştirme modelinin benimsendiğini söyleyebiliriz. Öte yandan, tüm kentsel bölgeden sorumlu genel amaçlı ve yönetim, planlama, eğitim, altyapı gibi stratejik hizmetleri üstelenen bir yerel yönetim birimi ile ikincil yollar, kanallar, sokak temizliği, aydınlatma, çöp toplama ve dağıtım hizmetlerini gören alt yerel yönetim birimleri olarak tanımlanan yerel federasyon modelinin de (Eke, 1982: 27) son yasal düzenlemeyi etkilediğini, 6360 sayılı Kanunun bu modelin izlerini taşıdığını da belirtebiliriz. Ancak burada Kemal Görmez’in (2012) böyle bir düzenlemenin şimdiye dek örneğine rastlanılmadığı şeklindeki değerlendirmesini hatırdan tutmak gerekir. Genel olarak bütünleştirme bir anlayışla birlikte yerel yönetimlerin ‘fonksiyonel etkinlik’ yönünün son yasal düzenlemenin temel felsefesi olduğunu belirtmek gerekmektedir. Ölçek konusunda yalnızca nüfusun esas alınması ancak diğer ölçütlerin esas alınmamış olması da ölçek sorununun eksik kavrandığını göstermektedir. Ancak anakent ya da büyükşehir kavramlarının nasıl tanımlanacağına ilişkin ölçütlerin geliştirilmesindeki kısıtların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir.<sup>3</sup> Örneğin Ali Erkan Eke (1982:9), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler* isimli kitabında bir tanım geliştirilmesinin kendi çalışması bakımından pratik bir yararı bulunmadığını belirtmektedir. Yine de Eke (1982:13), Wood’dan alıntıyla, anakent yönetimi kavramının bir bütünlük gösteren ekonomik ve toplumsal alt dizgelerin işlev yaptığı kentsel alanda, aynı sınırlara sahip kamu örgütleri eliyle yerel kamu kararlarının alınıp uygulanmaya konulmasıyla ilgili siyasal ve yönetsel süreçleri anlattığını ifade etmektedir. Nihayetinde son yasal düzenleme ile birçok köyün bir anda kent haline gelmiş olması, nüfusun büyük bir kısmının kentli nüfus olarak nitelendirilmesi bu eksik kavrayışın bir başka tezahürüdür. Bu bakımdan nitelik değil nicelik üzerinden üretilen gerekçeler ile yeni ve yapay bir büyükşehir sistemi oluşturulmuştur. Ancak bu konuda kentle bütünleşmenin sosyo-kültürel açıdan sağlayacağı avantajların da sözkonusu olabileceğini de belirtmek gerekir.

## 2. TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ SİSTEMİ VE TEMEL ÖZELLİKLERİ

İlk belediye teşkilatı olan İstanbul Şehremaneti 1855 yılında kurulmuştur. Fransa’dan alınan model uyarınca 1857 yılında İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüş, Galata ve Beyoğlu semtlerinde Altıncı Daire-i

<sup>3</sup> Bu konudaki farklı tanımlamalar için bkz. (İsbir, 1982).

Belediye kurulmuştur. 1868 yılında da iki kademeli bir yapı öngörülmüş, İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüştür. Bu ilk metropoliten örneği olarak nitelendirilmektedir. 1877 yılında belediye sayısı 20'ye çıkarılmıştır. Daha sonra da İstanbul tek bir belediye olarak 9 şubeye bölünmüştür. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı yasa ile nüfusu 2000'den fazla olan yerleşim birimleri belediye olarak düzenlenmiştir. 23 Mart 1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı KHK ile üç büyük kentte iki kademeli büyükşehir yönetimi modeli kurulmuş ve bu KHK daha sonra 3030 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile değiştirilmiştir (Keleş, 2012a; Eryılmaz, 2011; Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 38-40).

Büyükşehir düzenlemesinin temeli 1982 Anayasa'sının 127. maddesine dayanmaktadır. Buna göre büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilmektedir. 3030 sayılı Kanun ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de iki kademeli belediye kurulmuştur. Buna göre, bir yerde büyükşehir belediyesi kurulması için, belediye sınırları içinde birden fazla ilçenin bulunması, eğer yoksa öncelikle merkezi idare tarafından en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunda nüfus ölçütü bulunmamaktadır. Ardından 1986 ve 1987 yıllarında, yasayla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Merkez ilçeler yasada geçen ilçe belediyesi olarak kabul edilmiştir. Ayrıca ilçe sorununun aşılması için suni ilçeler kurulmuştur. Sonraki düzenlemelerde, ekonomik nedenlere dayandırılarak, ilçe belediyeleri temelinde ve yasayla büyükşehir kurulması usulünden vazgeçilmiştir. Benimsenen yöntem KHK ile olmuştur. 1993 yılında Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum kentleri büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir. Burada merkez belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunması koşulundan vazgeçilmiş, alt kademe denilen bir yapı ortaya çıkarılmıştır. Böylece anılan belediyelerde ilçeler oluşturulmayıp alt kademe belediyeleri kurulmuştur. 2000 yılında ise son olarak 593 sayılı KHK ile Sakarya ilinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi kurulmuştur. Burada ise hem ilçe hem de alt kademe belediyelerinin kurulması gibi karma bir yöntem benimsenmiştir (Keleş, 2012a:327-337; Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 49-53).

Tablo 1: Büyükşehir Belediyeleri ve Kuruluş Yılları

Belediye	Nüfus <sup>4</sup>	Kuruluş Yılı	Dayanak	20 km	30 km	50 km	Tüm
Ankara	4.431.719	1984	3030 sayılı Kanun			*	
İstanbul	13.120.596	1984	3030 sayılı Kanun				*
İzmir	3.354.934	1984	3030 sayılı Kanun			*	
Adana	1.591.518	1986	3306 sayılı Kanun		*		
Bursa	1.905.570	1987	3391 sayılı Kanun		*		
Gaziantep	1.341.054	1987	3398 sayılı Kanun	*			
Konya	1.036.027	1987	3399 sayılı Kanun	*			
Kayseri	950.017	1988	3508 sayılı Kanun	*			
Antalya	1.001.318	1993	504 sayılı KHK	*			
Diyarbakır	843.460	1993	504 sayılı KHK	*			
Erzurum	367.250	1993	504 sayılı KHK	*			
Eskişehir	629.609	1993	504 sayılı KHK	*			
İzmit (Kocaeli)	1.459.772	1993	504 sayılı KHK				*
Mersin	843.429	1993	504 sayılı KHK	*			
Samsun	531.997	1993	504 sayılı KHK	*			
Adapazarı (Sakarya)	560.876	2000	593 sayılı KHK	*			

Kaynak: Tayfun Çınar, Ozan Zengin ve Can Umut Çiner, 2009: 53, 83; TBB, 2011.

3030 sayılı Kanunun 5216 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılması ile yeni bir reform süreci başlatılmıştır. Yasayla büyükşehir belediyesi sınırlarına hem ölçek hem de nüfus kriteri getirilmiştir. Kısaca pergel düzenlemesi olarak adlandırılan yöntemle sınır genişletmeleri yapılmıştır. Gerçi sınır genişletmeleri ile ilgili çalışmalar bir yasal düzenleme şeklinde 5216 sayılı Kanundan önce gündeme getirilmişse de yasa Cumhurbaşkanınca seçimlerle ilgili olduğu gerekçesiyle Meclise geri gönderilmiştir. Bu yasada büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilçe değil, belediye sınırları içinde yer alan ilk kademe belediye yapılanması olarak tanımlanmıştır. Böylece alt kademe belediyesi yerine ilk kademe belediyesi terimi kullanılmıştır. Bu düzenleme daha sonra çok tartışılan, 2008 yılında çıkarılan 5747 sayılı Kanun ile yeniden değiştirilmiş ve ilçe belediyesi terimi getirilmiştir. Yine, ilçe belediyeleri mülki idare yapılanması göz önünde bulundurulmadan büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi ifadesi kullanılmıştır. Bu durumda, ilçe sınırlarıyla ilçe belediye sınırlarının uyuşmadığı söylenebilmektedir. Büyükşehir belediyesi kurulması için aranan bir başka ölçüt de fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik durumlarının uygun olması halinde toplam nüfusu en az 750.000 olan il belediyeleri yasayla büyükşehir belediyesi olabilecektir. Yine 5216 sayılı Kanun ile 16 büyükşehir belediyesinin sınırları genişletilmiştir. Buna göre büyükşehir belediyesinin sınırları içinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köyler katılma konusunda belediye yasası hükümlerine göre büyükşehir belediyesine katılabileceklerdir. Katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisi tarafından alınacaktır (Çınar, Çiner ve Zengin, 2009: 54-89). Yukarıda anılan pergel düzenlemesine göre İstanbul ve Kocaeli dışındaki belediyeler için

<sup>4</sup> Bu sütundaki veriler TBB, 2011'den alınmıştır.



farklı ölçütler getirilmiştir. Geçici 2. maddeye göre, valilik binası merkez alınıp, il mülki idare sınırları içinde kalmak koşuluyla nüfusa dayalı belli yarıçapta daireler çizilerek büyükşehir belediyesi sınırları genişletilmiştir.<sup>5</sup> Ancak 2012 yılı düzenlemesi ile pergel düzenlemesi kaldırılarak İstanbul ve Kocaeli modeli yani mülki sınırlarla belediye sınırlarının örtüşmesi hem önceden kurulan hem de yeni kurulan 13 büyükşehir belediyesine uygulanmıştır.

Tablo 2: Büyükşehir Belediyesine Dönüşen İl Belediyeleri

Belediye	Belediye Nüfusu	İl Nüfusu
Aydın	736.465	989.862
Balıkesir	825.980	1.152.323
Denizli	778.209	931.823
Hatay	1.164.243	1.480.571
Malatya	419.959	757.930
Manisa	1.089.431	1.379.484
Kahramanmaraş	801.592	1.044.816
Mardin	446.426	764.033
Muğla	564.742	817.503
Tekirdağ	701.640	798.109
Trabzon	593.168	763.714
Şanlıurfa	1.021.382	1.663.371
Van	598.931	1.035.418

Kaynak: TBB, 2011; TÜİK, 2011

### 3. BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİNE GEÇİŞLE ORTAYA ÇIKAN YAPISAL DEĞİŞİKLİKLER

Yeni büyükşehir sistemi birçok alanda yapısal değişikliklere yol açmıştır. Bu bölümde söz konusu yapısal değişiklikler; idari, mali, siyasal, imar ve planlama düzeni bakımından ele alınacaktır.

#### 3.1. İdari Yapıdaki Değişiklikler

BŞB (Büyükşehir Belediyesi) sınırlarının il mülki sınırı olması, BŞB kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, BŞB kurulan illere bağlı ilçelerin mülki sınırları içindeki belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, BŞB kurulan illerde köylerin mahalleye dönüştürülmesi, mahalle kurulmasına 500 nüfus ölçütü getirilmesi, BŞB kurulan illerde belde belediyelerinin mahalleleriyle birlikte bağlı buldukları ilçenin belediyesine katılması, BŞB kurulmayan diğer illerde nüfusu 2000'in altında olan belde belediyelerinin kaldırılması, BŞB kurulan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması, BŞB

<sup>5</sup> Bu yarıçaplar şöyledir: Nüfusu 2.000.000'dan fazla olan büyükşehirlerde 50 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000-2.000.000 arası olan büyükşehirlerde 30 km yarıçapındaki yerleşim yerleri; nüfusu 1.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 20 km yarıçapındaki yerleşim yerleri büyükşehir belediyesi sınırlarına dahildir.

kurulan illerde bucak ve bucak teşkilatlarının kaldırılması, BŞB kurulan illerde yeni ilçeler kurulması, BŞB kurulan illerde mahalli idare birliklerinin kaldırılması, BŞB kurulan illerde kimi yerleşim birimlerinin isimlerinin değiştirilmesi, BŞB kurulan illerde idari bağılılık değişiklikleri BŞB dışındaki diğer illerde encümenin yapısının değiştirilmesi gibi değişiklikler kabaca tüzel kişilik kaldırılması, yeni tüzel kişilik ihdas edilmesi, idari bağılılık ve isim değişikliği, birleşme ve katılmaları içeren idari yapı değişiklikleri olmuştur. Bu başlıkta önce genel olarak yasanın bu konudaki hükümleri değerlendirilecektir. Ama öncelikle Türk yerel yönetim sisteminin en önemli birimlerinden olan il özel idarelerinin 29 büyükşehir belediyesinde kaldırılmasından dolayı il özel idarelerine ilişkin tarihsel bir değerlendirme yapılması uygun olacaktır.

### 3.1.1. İl Özel İdareleri Tarihe Karışırken

Güler'e göre (2010: 237-246), mülki yapı bir "yönetmel bölünüş" ve "yönetmel kademelenme" üzerinde yükselmekte ve Türkiye mülki-mahalli yönetim sistemi bakımından "Fransız Modeli" içinde yer almaktadır. Bu iki yönetmel dünya, taşra yönetiminde bir arada yer almakta ve birlikte iş görmektedirler. Mülki yönetim fiilen "il genel yönetimi-valilik" ve ilçe genel yönetimi-kaymakamlık" kademelerinden oluşurken, mahalli (yerel) yönetim "il özel yönetimi", "belediye", "köy" birimlerinden oluşmaktadır. İl-valilik ile ilçe-kaymakamlık arasında dikey (hiyerarşik) ilişki varken, yerel yönetim birimlerinin kendi aralarında hiçbir yönetmel ilişki bulunmamaktadır. Hiyerarşik ilişki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleri arasında bulunmaktadır.

1982 Anayasası'na göre yerel yönetimler karar organları seçimle işbaşına gelmiş olan, idari ve mali özerkliği bulunan ve yerinden yönetim ilkesine göre oluşturulmuş kamu tüzel kişileridir. Ancak bu ayrımın tarihsel kökenleri bulunmaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde 1864 yılında çıkarılan Vilayat Nizamnamesi ile eyalet yönetimi kaldırılmış ve vilayet yönetimi kurulmuştur. Bu yeni yapıda, illerde genel yapının yanında il özel yönetimi ve başına valinin atandığı umumi meclis bulunmaktaydı. 1871 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi ile umumi meclisin görev alanı genişletilmiştir. 1864-1871 Nizamnameleri ile il özel yönetimlerine tüzel kişilik verilmediği gibi bu kuruluşlar yerel yönetim olarak da görülmemiştir. 1876 Kanun-i Esasi ile il özel yönetimlerine tüzel kişilik kazandırılmıştır (Parlak, 2005:175). Anayasa ile illerin idaresi konusunda iki ilke benimsenmiştir: Tevsi-i mezuniyet (yetki genişliği), tefrik-i vezaiif (görevler ayrımı). Kanun-i Esasi'nin 108. maddesinde "Vilayatın usulü idaresi, tevsi-i mezuniyet ve tefriki vezaiif kaidesi üzerine müesses olup derecatı nizamı mahsus ile tayin kılınacaktır" biçiminde düzenlenen bu ilkeler Yayla'ya göre, "yeni hukuki varlıkların yaratılabileceğini belirtmek amacıyla ... bir kademelenme ya da derecelenme"yi düşündürmektedir. Yine Yayla'ya göre, 1960'lı yıllara kadar yaygın kanı, tevsi-i mezuniyet merkezi yönetimin taşra görevlilerine (özellikle vali), tefrik-i vezaiif ise adem-i merkezîyet olarak anlaşılmaktaydı (Yayla, 1982: 41-169). Güler de, 1913 düzenlemesinin 1929 yılında 1426

sayılı Vilayet İdaresi Kanunu ile değiştirilmesinin ardından il genel yönetiminin kesin ilkesinin yetki genişliği (tevsi-i mezuniyet) olduğunu ve 1961 Anayasası ile illerin yönetiminde tek ilke olarak yetki genişliği ilkesinin geçerli kılındığını belirtmiştir (Güler, 2010: 252). Bu konuyu tartışmamızın nedeni 2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu yönetimi reformlarının bu tartışmanın esas alınarak yürütülmüş olmasından kaynaklanmaktadır. Prens Sabahattin'in 1876 Anayasası'nı illerin yönetiminin merkezden değil yerinden yönetim ilkesine göre düzenlendiği ve il genel meclisi ile valilerin yetki genişliğinin tek bünyede gerçekleştirileceği şeklinde yorumlaması (Güler, 2010: 251) reform tartışmalarında dile getirilmiştir. 1913 yılında ise İdare-i Umumiye-i Vilayat Kanun-u Muvakkat çıkarılmıştır. Geçici kanunla, il özel yönetiminin organları olarak meclis, encümen ve yürütme organı belirlenmiş ve organlar arasındaki görev paylaşımının esasları da düzenlenmiştir (Parlak, 2005: 180). Bu geçici yasanın ilk bölümü illerin genel yönetimine ikinci bölümü ise il özel yönetimine ayrılmıştır. Yasanın ilk bölümü 1929 yılında kaldırılmışken il özel yönetimlerine ilişkin bölümü 1987 yılında 3360 sayılı Kanun adıyla ve kimi değişiklik ve eklemelerle yeniden düzenlenmiştir. Ancak 2005 yılında 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile il özel yönetimleri bugünkü yapısına kavuşturulmuştur (Keleş, 2012a: 138-139).

Temel ilkelerde önemli bir sapma olmamakla birlikte Osmanlı İmparatorluğu döneminde kurulmuş olan belediye ve il özel yönetimleri günümüze değin yapısal değişiklikler geçirmişlerdir. En önemli değişiklikler de 2003 yılından bu yana gerçekleştirilmektedir. Birçok konuda yerel yönetimlerin görev ve yetki alanlarının küreselleşme sürecinin yönetme tarzı olan yönetişim ilkeleri doğrultusunda yeniden belirlendiği bu sürece reform denmesinin nedeni bundan kaynaklanmaktadır. Cumhuriyet tarihi boyunca görev ve yetkilerinde ciddi oranda bir daralma meydana gelen il özel idareleri bu reform sürecinde yeniden yapılandırılmış, hatta bir zamanlar kaldırılması bile düşünülen bu yerel yönetim kuruluşlarının görev ve yetki alanları oldukça genişletilmiştir. Belediye ve köyler belirli bir yerleşim alanında faaliyet gösterirken, il özel idareleri yerleşim alanı içi ve yerleşim alanı dışı olmak üzere il sınırları içindeki bütün alanda yetkilidir (Eryılmaz, 2011: 155). Bu yetki, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerinde uyguladığı yönetsel vesayet yetkisiyle sınırlandırılmıştır.

5302 sayılı Kanun ile karar organı olarak belirlenen il genel meclisleri, 3360 sayılı eski Kanuna oranla önemli işlev ve sorumluluklar yüklenmiş ve il idaresinin ana yönetim organı haline gelmiş ve yapısal olarak değiştirilmiştir (Parlak, 2005: 187). En önemli değişiklik valinin il genel meclisi başkanlığı görevinden alınması ve onun yerine meclisin kendi üyeleri arasından seçeceği bir başkanın meclis başkanı olmasıdır. Meclis başkanın görev süresi ilk seçim için 2 yıl, sonrası için ise 3 yıl olarak belirlenmiş ve meclisin toplantı düzeneği de değiştirilmiştir. Önceki düzenlemede Mayıs ve Kasım ayları olmak üzere yılda iki kez toplanan meclis yeni düzenleme ile meclisin tatil ayı olarak belirlenen bir ay dışında her ay toplanması hüküm altına alınmıştır. Yasayla getirilen bir başka yenilik de ihtisas komisyonlarının oluşturulmasıdır. Buna göre, il genel meclisleri, eğitim,

kültür ve sosyal hizmetler, imar ve bayındırlık, çevre ve sağlık ile bütçe komisyonlarını kurmak zorundadırlar. İhtiyaç halinde başka komisyonlar da kurulabilmektedir.

Son yasal düzenleme ile 29 büyükşehir belediyesinde il özel idareleri kaldırılmıştır. Diğer illerde ise il özel idarelerinin varlıkları korunmuştur. Böylece il özel idareleri bakımından il özel idareli iller ve il özel idaresiz iller olmak üzere ikili bir yapı ortaya çıkmıştır. İl özel idarelerinin görev, yetki ve kaynakları (taşınır ve taşınmaz malları) dağıtılmıştır. BŞB kurulan illerde kaldırılan il özel idarelerinin yetkileri bakanlıklara, bağlı ve ilgili kuruluşlara, taşra teşkilatına, valiliklere, hazineye, BŞB'lere ve onların bağlı ve ilgili kuruluşlarına ve ilçe belediyelerine verilmiştir. Ayrıca yasa ile il özel idarelerinin encümen yapısı da değiştirilmiştir. Buna göre "İl encümeni valinin başkanlığında, genel sekreter ile il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından seçeceği üç üye ve valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşur."<sup>6</sup> Böylece il genel meclisinin kendi içinden seçeceği encümen sayısı beşten üçe, birim amirleri arasından seçeceği üye sayısı beşten ikiye indirilmiş, genel sekreter encümen olmuş, birim amirleri arasından seçilecek olan mali hizmetler birimi amiri bulunması zorunluluğu kaldırılmıştır. Yine 5302 sayılı Kanun'un 45. maddesine yeni bir fıkra eklenmiştir. Eklenen hüküm şöyledir: "Bütçe tasarısının kesinleşmemesi halinde vali, görüşüyle birlikte durumu İçişleri Bakanlığına bildirir. İçişleri Bakanının otuz gün içinde vereceği karar kesindir." Bu düzenleme ile il genel meclisinin bütçeye ilişkin yetkisi kısmi vesayet altına alınmıştır.

Yasaya yöneltilen en önemli eleştirilerden biri il ölçeğinin belediye modeli ile yönetilemeyeceğine ilişkindir. Bu yaklaşıma göre (Güler, 2012a:4-5):

Mevcut belediye hukuku, il ölçeğini yönetmeye doğası gereği uygun değildir. Belediye hukuku aynı bırakılarak illerin yönetimi sağlanamaz. Belediye tipi yönetim, kentsel yerleşme mekanlarının yönetimidir. Oysa illerde ve ilçelerde, kentsel yerleşmelerin yanı sıra çok sayıda ve tam anlamı ile kırsal olan yerleşmeler vardır. Kırsal yerleşmeler, hem coğrafi hem de iktisadi özellikleri bakımından kentsel altyapı gerektiren 'belediye hukuku' ile yönetilemezler. Kırsal yerleşmelerden alınabilecek ilan-reklam, tabela, eğlence vb. vergi geliri yoktur. Belediyelerin 'ev ve sokak hayvanları' dışında hayvancılık sektörünü yönetecek yetki ve kapasitesi yoktur. Kırsal sosyo-ekonomik yapıya kentsel yönetim giydirmek, gerçek anlamda kan uyuşmazlığı demektir.

Ana Muhalefet Partisi'nin Alt Komisyon Raporu'na karşı hazırlanmış olduğu muhalefet şerhinde, mülki sınırların mahalli hizmetler için optimal ölçek sayılamayacağı, sınırları siyasi ve idari ölçütler ile belirlenen mülki

<sup>6</sup> Önceki düzenleme şöyledir: "İl encümeni valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur. (madde 25)"

yönetim ile sınırları yerel nitelikli hizmetler ölçütüne göre belirlenen mahalli yönetimin hizmet ve yönetim ölçütlerinin birbirinden farklı olduğu savunulmaktadır. Yine aynı belgede, ancak bir ilin ortadan kaldırılması durumunda il özel idaresinin kaldırılabilmesi, bundan ötürü düzenlemenin merkezi ve yerel yönetimler arasında görev bölüşümünün genelliği ilkesine aykırı olduğu belirtilmektedir (Güler, 2012b). Dolayısıyla kentsel alan yönetimi olarak kurulan belediyelerin, dünyanın hiçbir yerinde kırsal alanı kapsamadığı belirtilmelidir (Çukurçayır, 2012). Yasaya yönelik bir diğer eleştiri de merkezden yönetim esasına dayanan ilin, yerinden yönetim esasıyla yönetilmesi durumunda bölge yönetimine dönüşeceği (Güler, 2012a:3-4).

### **3.1.2. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı**

Büyükşehir belediyelerinin tamamında Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKB) kurulmuştur. Oldukça geniş yetkilere sahip olan YİKB ile taşra kuruluşlarının il özel idareleri eliyle hafif denetimli kolay harcama olanağını sağlamak ve Yatırım Destek Ajansı'nın bölge kalkınma ajanslarından beklentilerini karşılayamamasından ötürü kurulduğu ve bir bakıma yatırım ortamının iyileştirmek için kurulan tek durak ofisleri (yatırım destek ofisleri) gibi bir etkinlik elde edebileceği belirtilmektedir (Güler, 2012a). YİKB ile valinin rolünün yeniden tanımlandığı, özel idare bütçesinin özerkliğinin kaldırıldığı ve kontrolün merkezi yönetimde/valide olduğu bir mekanizmanın kurulduğu, il özel idaresinin merkezi yönetim hizmet ve yatırımlarına destek olma işlevini ikame ettiği, proje koordinasyonu işlevinin yasal bir zemine oturtulduğu, başbakanlığın yerel düzeyi ilgili bakanlıkları araştırmayla değil doğrudan kontrol etmeye yönelik bir arayış izlenimi edinildiği savunulmaktadır (Koyuncu, Köroğlu, 2012:4-7).

### **3.1.3. Yeni İlçe Kurulması**

Yasa ile 26 yeni ilçe kurulmuştur. Aşağıdaki tabloda görüldüğü üzere en fazla ilçe Hatay'da kurulmuştur (4 ilçe). Ardından Tekirdağ ve Şanlıurfa'da üçer ilçe kurulmuştur. İlçelerin kurulması idari bağlılık değişikliklerine de yol açmıştır. Denizli'de ise Akköy ilçesinin adı Pamukkale olarak değiştirilmiş ve ilçeye yeni mahalleler katılmıştır. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımında ortaya çıkacak olan mesafe sorunu hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasını engelleyebilecektir (Koyuncu, Köroğlu, 2012:7).

Tablo 3: Büyükşehirlerde Kurulan İlçeler

Büyükşehir Belediyesi	Kurulan İlçe
Aydın	Efeler
Balıkesir	Karesi, Altıeylül
Denizli	Merkezefendi, Pamukkale (Pamukkale ilçesi, Akköy ilçesine yeni mahalleler katılması ve isminin Pamukkale olarak değiştirilmesiyle oluşturulmuştur)
Hatay	Antakya, Defne, Arsuz, Payas
Manisa	Şehzadeler, Yunusemre
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu, Onikişubat
Mardin	Artuklu
Muğla	Menteşe, Seydikemer
Tekirdağ	Süleymanpaşa, Kapaklı, Ergene
Trabzon	Ortahisar
Şanlıurfa	Eyyübiye, Haliliye, Karaköprü
Van	Tuşba, İpekyolu
Zonguldak	Kilimli, Kozlu

#### 3.1.4. İdari Bağlılık ve Sınır Değişiklikleri

Yasa ile hem yeni kurulan bazı büyükşehirlerde hem de Ankara ve İstanbul illerinde idari bağlılık ve sınır değişiklikleri gerçekleştirilmiştir. Buna göre Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin ve Van illerinde idari bağlılık ve sınır değişiklikleri yapılmıştır. Zonguldak ise büyükşehir belediyesi olmadığı halde orada da değişiklik yapılmıştır. Bu değişikliklerden bir kısmı yasanın uygulanmasını kolaylaştırmak üzere yapılmışken Ankara ve İstanbul'daki değişikliklerin ise seçimlere ilişkin bir düzenleme olduğu kanısı söz konusudur. Bu konudaki en ciddi karşı çıkış İstanbul Şişli Belediye Başkanı Mustafa Sarıgül tarafından yapılmıştır. Tasarıda olmayan ancak önerge ile sağlanan bu değişiklik sonucunda, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri Sarıyer ilçesine bağlanmıştır.

Tablo 4: Büyükşehirlerde İdari Bağlılık ve Sınır Değişiklikleri

Büyükşehir	Bağlılık Değişikliği
Hatay	Merkez Şenköy bucağına bağlı Sofular ve Hanyolu'nun Altınözü ilçesine bağlanması, bazı köyler ve belediyelerin Yayladağı ilçesine bağlanması
Malatya	Yeşilyurt belediyesine bazı mahallelerin bağlanması Battalgazi belediyesine bazı mahallelerin bağlanması
Manisa	Köprübaşı ilçesine bazı belediyelerin ve köylerin bağlanması
Kahramanmaraş	Pazarcık İlçesine bağlı bazı köylerin Türköğlü ilçesine bağlanması
Mardin	Kızıltepe ilçesine bağlı Gökçe Belediyesi'nin Merkez ilçeye bağlanması
Van	Merkez ilçeye bağlı köyler ile bazı mahallelerin Edremit belediyesine bağlanması ve mahalle birleştirilmesi (Merkez ilçeye bağlı Şabaniye mahallesinin bir kısmının Cevdetpaşa mahallesi ile birleştirilmesi Merkez ilçeye bağlı Hacıbekir mahallesinin bir kısmının Şabaniye mahallesi ile birleştirilmesi
Zonguldak	Kozlu Bucağına bağlı Esenköy ve Yahma köylerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması ve mahalle olarak Kozlu Belediyesi'ne katılması

Tablo 5: Yeni Kurulan Büyükşehir Belediyeleri Dışındaki Bağlılık ve Sınır Değişiklikleri

Büyükşehir	Bağlılık ve Sınır Değişikliği
Ankara	Yenimahalle ilçesine bağlı Dodurga ve Alaçatı mahallelerinin bir kısmının Şehitali mahallesi ile birleştirilmesi Şehitali, Aşağıyurtçu, Yukarıyurtçu, Balıkuyumcu ve Fevziye mahallelerinin Etimesgut ilçesine bağlanması Yenimahalle ilçesinin bir kısmı ile Çayyolu, A. Taner Kışlalı, Ümit, Kuru, Konutkent ve Yaşamkent mahallelerinin Çankaya ilçesine bağlanması
İstanbul	Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış mahalleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey mahallesinin Çatalca ilçesine bağlanması Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahallelerinin Sarıyer ilçesine bağlanması

### 3.1.5. Köy Muhtarlığından Mahalle Muhtarlığına

Yasa ile 16.082 köyün yani köylerin yüzde 47'sinin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür (Güler, 2012b). Öncelikle belirtmek gerekir ki köylerin mahalleye dönüştürülmesi basit bir idari değişiklik olarak görülmemelidir. Tüzel kişiliğe sahip olan köy yönetimleri aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir, gelenek ve tarihsel geçmiş üzerine kurulmuşlardır.

Mahallenin ise tüzel kişiliği bulunmamaktadır.<sup>7</sup> Köy yönetimleri sahip oldukları tüzel kişiliklerinden ötürü farklı hak ve ayrıcalıklara sahip, kendilerine ait malvarlıkları olan, orman ve meraları kullanma hakkı bulunan yerel yönetim birimleridir (Güler, 2012b). Köy yönetimleri bu yasa ile bu hak ve ayrıcalıklarından yoksun bırakılmışlardır. Yine, köylerde yapılan tarımsal etkinliklerin de olumsuz etkileneceği söylenebilir. Sonuçta köylünün yoksullaşması, bu alanlarda yabancılara toprak satışının önünün açılacağı, orman köylerinin kentsel ranta açılmasının kolaylaşacağı, kısaca köylünün yaşam alanı üzerindeki haklarını kaybedeceği belirtilmektedir (YAYED, 2012).

### 3.1.6. Belde Belediyelerinin Kapatılması ya da Mahalle ve Köye Dönüştürülmesi

Yasa'da belde belediyeleri ile ilgili iki farklı yöntem benimsenmiştir. İlki, büyükşehir belediyesine dönüşen illerdeki belde belediyelerinin mahalleye dönüştürülmesi, diğeri de büyükşehir belediyesi olmayan illerde nüfusu 2000'nin altında olan belde belediyelerinin kapatılması ve bu beldelerin köye dönüştürülmesi. Böylece 153 belde belediyesi mahalleye, 559 belde belediyesi de köye dönüşmüş olmaktadır. Düzenleme ile kapatılan belde belediyesi sayısı 1582 olmaktadır (Güler, 2012b). Yazının girişinde de belirtildiği üzere daha önce belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik kimi girişimlerde bulunulmuş (5747 sayılı Kanun ile) ve konu Anayasa Mahkemesi'ne kadar götürülmüştür. Bu düzenlemenin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğu ifade edilmektedir. Belde belediyelerinin kapatılmasına yönelik önemli bir itiraz noktası da özellikle turizm bölgelerinde kapatılan belde belediyelerinin turizm sektörü bakımından olumsuz sonuçlar doğurabileceğine ilişkindir (Güler, 2012b). Ana Muhalefet Partisi'nin 21 Ekim ve 2012 tarihlerinde toplam 363 beldede yaptığı referandumda yurttaşların beldelerinin kapatılmaması yönünde oy kullandığı ortaya çıkmıştır. 21 Ekim'de 265 beldede yapılan referandumda toplam 176.148 kişi oy kullanmış ve bunlardan 169.940'ı belediyelerinin kapatılmaması yönünde oy kullanırken, 5.825 kişi de belediyelerinin kapatılması yönünde oy kullanmışlardır. Her iki referandumun yapıldığı toplam 363 belde belediyesinin 151'nin CHP'li olduğu, 127'sinin AKP'li olduğu ve 40'nın da MHP'li olduğu belirtilmektedir (Milliyet, 2012).

### 3.1.7. Mahalli İdare Birliklerinin Kaldırılması

6360 sayılı Kanunda mahalli idare birlikleri ile ilgili iki farklı düzenleme yapılmıştır. İlki üyelerinin tamamının il özel idarelerinden oluştuğu birliklerin başkanının birlik merkezinin bulunduğu ilin valisi olma koşulunun değiştirilerek onun yerine üye illerin valileri arasından seçilme esasının getirilmesidir. Bu yolla illerin birlik başkanlığı düzeyinde temsiliyeti bakımından bir eşitlik getirilmek istenmiştir. İkinci düzenleme ise 6360 sayılı

<sup>7</sup> Mahallenin tüzel kişiliği bulunmamasıyla birlikte, Osmanlı'dan bu yana mahallenin devletin genel iktidar dokusu içinde bir yönetsel hücre olarak temel alt birim olmak ve bireyin kimlik ve aidiyet bulabildiği kurumsal, toplumsal moral sarmanlamayı içeren ve bu yanı sıra da dayanışmayı sağlayan özellikleri bulunmaktadır (Bayramoğlu Alada, 2008:17).



Kanun ile tüzel kişiliği kaldırılan belediye, il özel idaresi ve köylerden oluşan veya söz konusu kanun ile amaçları ortadan kalkan mahalli idare birliklerinin ilk mahalli seçimlerden önce tasfiye edilecek olmasıdır. Bu düzenleme ile tasfiye olunacak mahalli idare birliği sayısı tam olarak bilinmemekle birlikte, birlikler konusunda yeniden bir düzenleme yapma gereğine işaret ettiği de söylenebilir. Mahalli idare birliklerine ilişkin ilk yasal düzenleme –gerek 1961 gerekse 1982 anayasalarında birlik kurulabilmesine ilişkin hüküm varken- 2005 yılında çıkarılan 5355 sayılı Kanun ile mümkün olabilmektedir. 5355 sayılı Kanun Türkiye’de kurulan çok sayıda birliğin bir bütünlük içinde ele alınması ihtiyacından kaynaklanmıştır. 1990’lı yıllarda birlik sayısında özellikle de köylere hizmet götürme birliklerinin sayısında hızlı bir artış gözlenmiştir. 2011 yılı verilerine göre Türkiye’de birlik sayısı 1390’dır. İl özel idaresi ve belediye hizmet birliklerinin sayısı 15, belediye hizmet birliği sayısı 65, köylere hizmet götürme birliği sayısı da 909’dur ( Kerman vd., 2012). 6360 sayılı Kanun ile bu birliklerin önemli bir kısmı tasfiye edilecektir.

### 3.1.8. Görev ve Yetki Bölüşümünün Yeniden Düzenlenmesi

Büyükşehir belediye sistemindeki değişikliğin sonuçlarından biri de belediyeler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkindir. Türkiye’deki 29 ilde iki düzeyli bir belediye sistemi kurulmuş oldu. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin temel ilkeler 5216 sayılı Kanunla düzenlenmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi büyükşehir sınırları içinde mahalli müşterek ihtiyaçların karşılanması bakımından oldukça geniş yetkilerle donatılmıştır. İlçe belediyelerine ise büyükşehir verilen görevlerin dışında kalan sınırlı sayıda görevler verilmiştir.<sup>8</sup> 6360 sayılı Kanun ile de ilçe belediyelerine kimi yetkiler verilmiştir. İlçe belediyelerinin mahalleye dönüşen köylerde yapılacak ticari amaç taşımayan yapılar için yörenin mimari özelliklerine uygun tip mimari proje yapma veya yaptırma, mabedlerin yapım bakım ve onarımı, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların tahliyesi ve yıkımı konusunda ilçe belediyelerin talep etmesi halinde büyükşehir belediyesinin destek sağlaması bu yetkilerdendir. Öte yandan 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye meclisi kararı ile bazı yetkilerin ilçe belediyelerine devredilebilmesi de söz konusudur. Yük ve yolcu terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak işletmek ve işletmek veya ruhsat vermek; mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işletmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletmek, imar planında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve

<sup>8</sup> Bu görevler şunlardır: Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonun taşımak; sıhhi işyerlerini, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; çeşitli parklar yapmak, dezavantajlı toplumsal kesimler için sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, mesleki ev beceri kurslar açmak, sağlık, kültür tesis ve binaların yapımı bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıklarını ve dokuyu korumak, kent tarihi bakımından önem taşıyan mekanların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak ve defin ile ilgili hizmetler yürütmek.

mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek ile temizlik hizmetleri ve numaralandırmaya ilişkin görevler devredebilir görevler arasındadır.

Düzenleme ile 5216 sayılı Kanuna oranla ilçe belediyelerinin yetkilerinin kısmi olarak artışı söz konusudur. Büyükşehir belediyesinin rolü ise uyum ve koordinasyonun sağlanması ile birlikte daha merkeziyetçi bir yapının sağlanması yönündedir. Daha önce 5393 sayılı Kanun uyarınca daha geniş görev ve yetkilere sahip olan ilçe belediyeleri bu düzenleme ile kimi görev yetkilerinden yoksun olacaklardır. Ayrıca yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde genel sekreterlik makamı ihdas edilecek ve bu il belediyelerindeki belediye başkan yardımcılığı kadroları da kaldırılmış olacaktır.

### 3.2. Mali Yapıdaki Değişiklikler

Yasanın getirdiği en önemli düzenleme yerel yönetimlerin paylarının yeniden düzenlenmesi ve doğal olarak bölüşüm ilişkilerine yapılan müdahaledir. Önceki uygulamaya göre yerel yönetimlerin finansmanı için genel bütçe vergi gelirlerinden çeşitli paylar aktarılmaktaydı. Konuya ilişkin yasada bu oran şöyle belirlenmiştir: Genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının; yüzde 2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 2,50'si büyükşehir ilçe belediyelerine ve yüzde 1,15'i il özel idarelerine ayrılır. Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 5'i ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır. Buradaki ölçüt ise her yılın Ocak ayından geçerli olmak üzere o sınırlar içinde yaşayan nüfustur.

Yeni düzenleme ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 1.50'si büyükşehir dışındaki belediyelere, yüzde 4.50'si büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ve yüzde 0.5'i il özel idarelerine aktarılmaktadır. Yine özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılmaktadır. Bu yüzde 6'lık büyükşehir belediye payının yüzde 60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılırken, kalan yüzde 40'lık kısmının yüzde 70'i nüfusa, yüzde 30'u yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında dağıtılmaktadır. Bu düzenlemeden yola çıkarak payların dağılımına ilişkin bir çalışma yapan Koyuncu (2012), öncelikle yerel yönetimlerin gelirlerinde böylesi bir değişiklik yapan bu düzenlemenin kamuoyuyla paylaşılmamasının şeffaflık ve hesap verebilirlik açısından eksik olduğunu belirtmektedir. 2011 yılı verilerini yeni düzenlemeye uyarlayan Koyuncu, merkezden transfer edilen payların belediye ve il özel idarelerinin bütçe gelirleri içindeki oranının yüzde 48'den yüzde 50'ye çıktığını; GSYİH içindeki payının yüzde 1.93'ten yüzde 2.20'ye çıktığını ve dolayısıyla payların mali büyüklüğünün yüzde 12 ve paylarda 3.1 milyar TL'lik bir artışa yol açtığını belirtmektedir. Aynı çalışma ile ortaya konan dikkat çekici bir saptama da 56.5 milyonluk bir nüfusa hizmet edecek olan büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin toplam yerel yönetim

payının yüzde 81'ini alacak olmasıdır. Bu pay önceki düzenlemeye göre 38 milyonluk bir nüfusa karşı alınan yüzde 59'luk paydır. Yerel yönetim paylarını illere de uyarlayan Koyuncu'ya göre (2012), yeni düzenleme ile Muğla yüzde 90, Van yüzde 77, Erzurum yüzde 71, Balıkesir yüzde 65 ve Tekirdağ yüzde 63'lük bir artış elde etmektedir. Kişi başına TL cinsinden artışta ise yine Erzurum 197 TL, Muğla 186 TL ve Van için 167 TL'lik bir artış gerçekleşmiş olacaktır. Öte yandan yine aynı çalışmaya göre, belediye sınırlarının il sınırlarına genişlemesiyle aktarılan paylarda da bir değişim olmaktadır. Mersin örneğinde büyükşehir belediyesinin aldığı pay yüzde 55 artarken daha önce büyükşehir belediyesi sınırlarında ikamet eden bir kişiye düşen pay ise yüzde 20 azalmaktadır. Van örneğinde ise şöyle bir sonuç ortaya çıkmaktadır: Mevcut yerel yönetim payı 220.540 TL iken bu pay 390.810 TL'ye çıkacaktır. Yine kişi başına düşen pay 216 TL'den 382 TL'ye çıkmaktadır. Bu durumda pay artış oranı yüzde 77.2, kişi başı artış oranı yüzde 167 olmaktadır. Belediye gelirlerinin artması aynı zamanda belediye hizmetlerine yönelik talebi de arttıracaktır. Bu bağlamda kent ekonomisini bu kaynakların dışında besleyecek yeni gelişme alanlarına ve lokomotif sektörlerle ihtiyaç olacaktır.

Yerel maliye sistemindeki bu değişiklik ile belediyelerdeki özelleştirme sürecinin artarak devam edeceği, belediyelerin daha fazla borçlanabileceği, hizmet maliyetlerinin artacağı da söylenebilir. Türk yerel maliye sisteminin en temel ilkesi yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasıdır. Ancak ne yazık ki bugüne değin bu ilkenin pek de işlemediğini özellikle belirtmek gerekir.

### 3.3. Siyasal Yapıya Etkileri

Yasanın belki de en çok tartışılan yönü siyasal yapıya ilişkindir. Düzenlemenin bölge yönetimleri oluşturmaya yönelik olduğu, başkanlık sisteminin alt yapısını oluşturmak üzere çıkarıldığı, yerelde güçlü bir merkezileşmeye yol açacağı, demokratik katılımı azaltacağı ve nihayetinde düzenlemenin iktidar partisinin yerel seçimleri kazanmaya yönelik bir stratejisi olduğu yönünde farklı bakış açıları bulunmaktadır. Bu başlıkta birbirinden farklı değerlendirmeleri içeren görüşlere yer verilecektir.

İlk tartışma il özel idarelerinin kaldırılmasıyla birlikte bölge yönetimlerinin kuruluş sürecinin başladığına ilişkindir. Buna göre, tüm ili kapsayan belediye sistemi başkanlık sistemine geçişi öngörmektedir ve iller merkezden yönetim esası yerine yeniden yönetim esasına göre yönetilmeye doğru kaydırılmaktadır. Bu değişiklik ise federal devlet yapılanmasını gerektirmektedir (Güler, 2012b). Yine Çukurçayır (2012), belediyenin yetki alanının il sınırlarına genişletilmesiyle sistemin belediye olmaktan çıkıp eyalet ya da bölge yönetimine dönüşeceğini belirtmektedir. Oysa Kemal Görmez (2012), düzenlemenin bir bölge yönetimi, federasyon denemesi, siyasi özerklik gibi amaçlar taşımadığını ifade etmektedir. Benzer bir değerlendirmeyi yapan Keleş (2012b), bir siyasal yerinden yönetim türü olan federasyonun, idari ve mali federalizm olarak adlandırılmasının doğru olmadığını, yasama gücünün yerel ve bölgesel birimlerle paylaşılmasını

öngören bir düzenleme olmadıkça federasyondan söz edilemeyeceğini vurgulamaktadır.

Yeni yapı ile demokratik katılım mekanizmasının azalacağı da belirtilmektedir. Buna göre, doğrudan seçilmişlerin sayısı 250 000'den 200 000'e inmektedir (Güler, 2012b). Büyükşehir meclislerinin daha yoğun bir program yüküyle karşı karşıya kalması ile yerel siyasette katılım mekanizmalarının daha yavaş işlemesine yol açabilecektir (Koyuncu, Köroğlu, 2012:7-8). Düzenleme ile ölçeğin büyütülmesinin temsil ve katılımı zorlaştırdığı, aslında bu yeni yapının ilçe ve alt kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerini sınırlayan, belediye başkanının öne çıktığı ve belediye meclislerinin demokratik işlevini azaltan bu anlamda merkeziyetçiliği öngören bir yapı oluşturmaya yönelik olduğu belirtilmektedir (Görmez, 2012). Keleş de (2012b) bu düzenleme ile merkeziyetçiliğin yerel düzeyde güçlendirildiğini, özellikle gelir paylaşımındaki değişikliğin bu duruma örnek olduğunu ve bu düzenlemenin iktidarın 10 yıldır savunduğu yerelleşme söylemleri ile bağdaşmadığını belirtmektedir.

Yerel yönetimlerin varlığına bir yasal düzenleme ile son verilmesi ve taraf olduğumuz Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda yer alan yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesinde onlara referandum yoluyla danışılmadan değişiklik yapılamayacağı hükmüne ve temel haklar ve özgürlüklerle ilgili düzenlemelere de aykırı bulunmaktadır (Keleş, 2012b; Görmez, 2012).

Düzenlemenin yerel seçimlere yönelik olduğuna ilişkin görüşler de bulunmaktadır. Daha çok Şişli ve kıyı beldeleri için öne sürülen bu görüşlere göre, seçim çevreleri ve seçmen yapıları değiştirilmek istenmektedir. Anayasa'da yerel yönetimler, karar organları seçimle oluşturulan birimler olduğu için bir yanıyla da siyasal kurumlardır. Bundan ötürü büyükşehir belediyesi olmanın siyasal sonuçları da ortaya çıkacak ve bir yerel iktidar mücadelesi de yaşanacaktır. Seçim çevresi büyükşehir belediye başkanlığı açısından ilin tamamı olacaktır. Konuya ilişkin yasada büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresinin, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan orman köyleri de dahil olmak üzere büyükşehir belediye sınırlarından oluşacağı ifade edilmiştir. Büyükşehir belediye meclisi ise belediye hudutları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden oluşmaktadır. Bu sayıların ne olacağı ise oluşturulacak olan ilçelerin nüfuslarına göre ortaya çıkacaktır. Bir ön kestirimde bulunmak bakımından yapılan değerlendirmelere göre, 2009 yerel seçimlerinde 16 büyükşehir belediyesini kazanan iktidar partisinin yeni düzenleme ile 29 büyükşehir belediyesinin 20'sinde seçimleri kazanabilecektir. Bu durumda iktidar partisinin daha önce kazanamadığı beş ilde (Adana, Eskişehir<sup>9</sup>, Balıkesir, Manisa, Şanlıurfa<sup>10</sup>) büyükşehir belediye başkanlığını kazanması söz konusu olmaktadır. Bu illerden üç tanesinin (Adana, Balıkesir, Manisa) belediye başkanlığı MHP'nin, biri (Eskişehir)

<sup>9</sup> Eskişehir Büyükşehir Belediye Başkanı, 27 Şubat 2011 tarihinde DSP'den CHP'ye geçmiştir.

<sup>10</sup> Şanlıurfa Belediye Başkanı 22 Ocak 2013 tarihinde AKP'ye katılmıştır.

CHP'nin elinde bulunmaktadır. Mardin ise iktidar partisinin kaybedeceği belediye olarak görülmektedir. Nihayetinde yeni düzenleme ile MHP'nin 3 ilde belediye başkanlığını kaybederek, CHP'nin de kırsal oy kısılcasına düşerek olumsuz etkileneceği, DP'nin Mardin'den dolayı olumlu etkileneceği, AKP'nin büyükşehir belediyelerinin 20'sinde seçimi kazanacağı için olumlu etkileneceği belirtilmektedir (Tüzün, 2012).

### **3.4. İmar ve Planlama Düzeni ile Hizmet Sunumunda Değişiklikler**

İmar ve planlama konusu ülkemizin en önemli konuları arasında sayılmaktadır. Her ülkenin yönetim yapısına uygun bir imar ve planlama düzeni bulunduğunu söyleyebiliriz. Ülkemizde imar planlaması konusunda yerel yönetimlerin dışında çok sayıda kamu kurumu ve kuruluşu bulunmaktadır. 3194 sayılı İmar Kanunu'nda planlar kapsadıkları alan ve amaçları açısından bölge planları ve imar olarak iki ana başlığa ayrılmış, nazım imar planı, uygulama imar planı ve çevre düzeni planları imar planı olarak sayılmış ve tanımlanmıştır (Mengi, Keleş, 2003: 31-32). 5216 sayılı Kanunda büyükşehir belediyesi nazım planlarının hazırlanması, ilçe belediyeleri ise uygulama imar planlarının hazırlanması konusunda yetkilendirilmişlerdir. Keleş' göre (2012b), "bu paylaşım yöntemi iki basamak arasındaki uyumsuzlukların giderilmesine katkıda bulunmadığı gibi; bunun, ilçe belediyelerinin bir yerel yönetim birimi olarak sahip olmaları gereken özerklikle bağdaşmamaktadır." Yeni düzenleme imar ve planlama hizmetleri konusunda kimi üstünlüklere sahip ise de (İstanbul ve Kocaeli modeli gibi) diğer büyükşehirlerin hem nüfus hem de kapladıkları alan bakımından farklılıkları da gözönünde bulundurulmalıdır. Dolayısıyla büyükşehire uzak olan yerleşim birimlerine hizmet sunumu bu bakımdan etkin ve verimli olmayacaktır. İmar planlarının uygulama ve denetim araçlarının kullanılması bakımından coğrafi uzaklık hizmetin etkin ve verimli sunulmasını olumsuz etkileyecektir (Keleş, 2012b). Yine de Keleş, yeni yasayla getirilen düzenlemeler arasında en rahat savunulabilecek olanının imar ve planlamadaki birlik ve bütünsellik kuralı olduğunu ifade etmektedir.

## **4. VAN ÖRNEĞİNDE YENİ BÜYÜKŞEHİR SİSTEMİ**

Toplam nüfusu 1.004.369 ve yüzölçümü 19.069 km kare olan Van, yüzölçümü bakımından Türkiye' nin 6. büyük ilidir. Van kentinin tarihi oldukça uzak bir geçmişe, MÖ 4000'li yıllara dek uzanmaktadır. Urartu Uygarlığına (M.Ö. 900) başkentlik yapmış olan Van o günden bu yana sınır kenti olmasından ötürü stratejik önemini koruya gelmiştir. Bu önemiyle bağdaşmayan bir başka olgu da kentin az gelişmişliğidir. Resmi veriler sosyo-ekonomik gelişmişlik açısından Van'ın 81 il arasında 75. sırada olduğunu göstermektedir. Kentleşme düzeyi açısından da benzer şeyleri söylemek olanaklıdır. Örneğin, kentleşme düzeyi yüzde 60, okur-yazar nüfus oranı yüzde 68.05, tarım işkolunda çalışanların oranı yüzde 67.17, bebek ölüm oranı yüzde 61 dolaylarındadır (DPT, 2003:219). Son yıllarda çevre illerden almış olduğu göç ve bunun sonuçlarından biri olan yoksulluk ve işsizlik,

yetersiz içme ve kullanma suyu ve altyapı eksikliği kentin yaşadığı önemli sorunlar arasında yer almaktadır. Öte yandan 23 Ekim ve 9 Kasım 2011 tarihlerinde art arda yaşanan iki depremle birlikte 650’yi aşkın vatandaş yaşamını yitirmiş, kentteki yapıların üçte ikiye yakın bir kısmı hasar görmüş veya yıkılmış, ekonomisi alt üst olmuş ve sorunları arttırmıştır. Bu depremlerle birlikte Van’ın yeniden planlanması ve ekonomisinin canlandırılması çalışmaları sürdürülmektedir. Bu çalışmalarla doğrudan ilişkili olan iki önemli düzenleme söz konusudur. İlki afet odaklı kentsel dönüşüm yasası, diğeri de Van’ın büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşturulmasıdır. Büyükşehir olmasının ardından il sınırı ile büyükşehir belediyesi sınırlarının örtüşmesi ve hâlihazırda kırsal alan yönetiminden sorumlu olan ve Van İl Özel İdaresi’nin görev ve yetki alanında olan köyler mahalleye dönüştürülmüştür. Bu dönüşüm aynı zamanda mevcut il belediyesi ile ilçe ve belde belediyelerini de etkileyecektir. Değişimin yansıtacağı bir başka yerel yönetim birimi de köy ve mahalle muhtarlıkları olacaktır.

Tablo 6: Van’ın Nüfusu (2008- Güncellenmiş Veriler)

	İLÇE			ŞEHİR				KÖY			
	Toplam	Erkek	Kadın	Toplam	Erkek	Kadın	Oran (%)	Toplam	Erkek	Kadın	Oran (%)
Merkez	428.511	219.964	208.547	342.139	175.624	166.515	80	86.372	44.340	42.032	20
Bahçesaray	17.815	8.887	8.928	3.343	1.751	1.592	19	14.472	7.136	7.336	81
Başkale	63.665	33.439	30.226	14.601	8.559	6.042	23	49.064	24.880	24.184	77
Çaldıran	65.663	34.179	31.484	15.311	8.390	6.921	23	50.352	25.789	24.563	77
Çatak	25.716	13.349	12.367	6.163	3.395	2.768	24	19.553	9.954	9.599	76
Edremit	24.463	12.317	12.146	12.541	6.305	6.236	51	11.922	6.012	5.910	49
Erciş	154.499	79.807	74.692	73.733	38.260	35.473	48	80.766	41.547	39.219	52
Gevaş	29.951	14.879	15.072	10.594	5.350	5.244	35	19.357	9.529	9.828	65
Gürpınar	44.096	22.570	21.526	6.499	3.596	2.903	15	37.597	18.974	18.623	85
Muradiye	51.894	26.385	25.509	14.830	7.648	7.182	29	37.064	18.737	18.327	71
Özalp	74.088	38.437	35.651	10.596	6.064	4.532	14	63.492	32.373	31.119	86
Saray	24.008	12.312	11.696	4.131	2.178	1.953	17	19.877	10.134	9.743	83
<b>Toplam</b>	<b>1.004.369</b>	<b>516.525</b>	<b>487.844</b>	<b>514.481</b>	<b>267.120</b>	<b>247.361</b>	<b>51</b>	<b>489.888</b>	<b>249.405</b>	<b>240.483</b>	<b>49</b>

Kaynak: TÜİK, 2012.

Tablo 7: Belediyelerdeki Nüfus (2008)

Belediye	Toplam	Erkek	Kadın
Van Belediyesi	342.139	175.624	166.515
Bahçesaray Belediyesi	3.343	1.751	1.592
Başkale Belediyesi	14.601	8.559	6.042
Çaldıran Belediyesi	15.311	8.390	6.921
Çatak Belediyesi	6.163	3.395	2.768
Edremit Belediyesi	12.541	6.305	6.236
Erciş Belediyesi	73.733	38.260	35.473
Gevaş Belediyesi	10.594	5.350	5.244
Gürpınar Belediyesi	6.499	3.596	2.903
Muradiye Belediyesi	14.830	7.648	7.182
Özalp Belediyesi	10.596	6.064	4.532
Saray Belediyesi	4.131	2.178	1.953

Kaynak: TÜİK, 2012.

#### 4.1. İdari Yapıdaki Değişiklikler

Yeni düzenlemenin Van ilinde ne tür idari değişikliklere yol açacağını aktarmadan önce Van ilinin idari tarihine kısaca değinmek yararlı olacaktır. Van Eyaleti'nin yönetimi 1548 yılında başlayan seferlerin ardından 1555 yılında imzalanan Amasya Muahedesi ile resmen Osmanlı egemenliğine geçmiştir (Kılıç, 1997). İmparatorluk döneminde eyalet yönetiminden vilayet yönetimine geçişini Van'ın idari statüsünü anlatan aşağıdaki tablo aracılığıyla gözlemek olanaklıdır. Nitekim buna uygun olarak, 1878 yılında vilayet statüsüne kavuşan Van ili o günden bu yana çok küçük değişikliklerle de olsa bu merkezi konumunu korumuştur. 1916 yılındaki yönetsel yapılanma aşağı yukarı günümüzdeki Van'ı yansıtmaktadır. Van'da o dönemlerde nüfusun yapısı da farklıdır. Örneğin, 1871 Erzurum Vilayet Salnamesi'ne göre, Van Sancağı'nda 41.722 Müslüman, 39.898 Hıristiyan yaşamaktaydı (Yurt Ansiklopedisi, 1981).

Tablo 8: Van'ın İdari Statüsündeki Değişiklikler (1631-2012)

Van Eyaleti (1631-1632)	Hizan (hükümet) Genç (hükümet) Çermik Soğman Hınkeyf Pertek Mazgirt Çemişkezek Harput Siverek Kulp Atak Ergani Mihrani Çapakçur Siirt Malatya Aynap Kars-ı Zülkadriye.
Van Eyaleti (1653)	Van Erciş Adilcevaz Muş Bitlis Ağakıs Ovacık Bargiri, Esbaberd Karkar Vadi-i Benikur Kesani, Berda.
Van Eyaleti (1777-1787)	Van Adilcevaz (liva) Bitlis (hükümet) Hizan (hükümet) Şirve (liva) Esbaberd (liva) Gerin Zeğiri (liva) Karkar (liva) Erciş (liva) Bargiri (ocaklık) Hoşap (hükümet) Hakkâri (hükümet) Mekes (hükümet).
1831 Nüfus Sayımına Göre Van Eyaleti	Van (liva) Adilcevaz (liva) Şirve (liva) Esbaberd (liva) Köyin (liva) Ağakıs (liva) Zeriki (liva) Muş (liva) Mekes (liva) Kerdkar (liva) Erciş (liva) Bargiri (ocaklık) Hakkâri (hükümet) Bitlis (hükümet) Hizan (hükümet) Hoşap (hükümet).

Erzurum Vilayeti (1846-1847) <sup>11</sup>	Erzurum Merkez (liva) Van (liva) Çıldır (liva) Kars (liva) Beyazid (liva) Muş (liva).
1867 Vilayet Nizamnamesi'ne Göre Hakkâri Van Sancağı <sup>12</sup>	Aşair-i Van Nevahi-i Çölemerik Aşiret ve Kotur Abak Mekes Nevahi-i Gevaş Şemdinan Ormen Gevaş Karçıkan Vestan Şıtak Norduz Adilcevaz Yezidi Mahmudi Hoşap.
Van Vilayeti (1877)	Erciş Bargiri Beytüşşebap Heyderanlı Çölemerik Hoşap Şemdinan Karçıkan Vaksan (Vestan) Adilcevaz Kotur (Elbak-Başkale) Gevar Lüplü.
Van Vilayeti (1880)	Van Merkez Muş Hakkâri.
Van Vilayeti (1892) <sup>13</sup>	Merkez Kaza Karçıkan Şıtak Gevaş Mekes Bargiri Erciş Adilcevaz.
Van İli (2012)	Merkez, Bahçesaray, Başkale, Çaldıran, Çatak, Edremit, Erciş, Gevaş, Gürpınar, Muradiye, Özalp, Saray.
Van İli (2013) 6360 sayılı Kanuna Göre	Tuşba, İpekyolu, Bahçesaray, Başkale, Çaldıran, Çatak, Edremit, Erciş, Gevaş, Gürpınar, Muradiye, Özalp, Saray.

Kaynak: Yurt Ansiklopedisi (1981)'den yararlanılarak hazırlanmıştır.

1923 yılında vilayet merkezi olan Van ilinin merkez ilçe ile birlikte ilçe sayısı 12'dir. Ancak 6360 sayılı Kanun ile birlikte Tuşba ve İpekyolu isimli iki yeni ilçe daha kurulmuş Edremit ilçesinin sınırları genişletilmiştir. Buna göre (Tablo), daha önce Van Belediyesine bağlı olan 8 mahalle ile 59 köy yeni kurulan Tuşba ilçesinin; Yine daha önce Van Belediyesi'ne bağlı 18 mahalle ile 32 köy yeni kurulan İpekyolu ilçesinin; 4 mahalle ile 4 köy daha önce de ilçe statüsünde olan Edremit ilçesinin mahallesine dönüştürülmüştür.

Tablo 9: Van'da Kurulan Yeni İlçeler

İlçe	Bağlanan Mahalle Sayısı	Bağlanan Köy Sayısı
Tuşba	8	59
İpekyolu	18	32
Edremit	4	4
<b>Toplam</b>	<b>30</b>	<b>95</b>

Van'ın bütün ilçeleri, merkeze olan uzaklıkları göz önünde bulundurulmaksızın büyükşehir belediyesine bağlı ilçelere dönüşmüş ve İstanbul ile Kocaeli'nde olduğu gibi il sınırları ile büyükşehir belediyesi sınırları örtüşmüştür. Yani tepede bir büyükşehir belediyesi ve ona bağlı büyükşehir ilçe belediyeleri gibi iki kademeli bir yapı kurulmuştur. Daha önce de değinildiği gibi ilçe sınırları içinde yer alan belde belediyeleri ve köy belediyeleri mahalleye dönüşmüştür. Bu durumda tüzel kişiliğe sahip olan ve bir yerel yönetim türü olan köy muhtarlıkları, tüzel kişiliği olmayan ve yerel yönetim türleri arasında sayılmayan mahalle muhtarlıklarına dönüşmüştür. Türkiye'de daha önce örneğin hem 1980 askeri darbesi sonrasında hem de yakın bir zamanda 2008 yılında küçük ölçekli belediyelerin kapatılması, diğer belediyelerle birleştirilmesi gibi uygulamalar olmuştur.

<sup>11</sup> Van, bu yıllarda Erzurum Vilayetine bağlı bir liva olmuştur.

<sup>12</sup> 1867 Nizamnamesine göre Hakkâri Van Sancağı Erzurum Vilayeti'ne bağlıdır.

<sup>13</sup> Karçıkan, Bargiri ve Mekes kazaları 1903'te Van Merkez Sancağına bağlı olmayacaktır. Başkale, Mahmudi ve Gürpınar 1892'de Hakkâri Sancağı'na bağlıdır.



Van ilinde şu an 575 adet köy bulunmaktadır. Merkez İlçe sınırları içinde yer alan köy sayısı ise 91'dir. Van il sınırları içindeki ilçelerde bulunan köy sayılarının dağılımına bakıldığında 91 köyü bulunan Merkez İlçe ilk sırada yer almaktadır (Çevre ve Orman Bakanlığı 2009). İl, ilçe ve beldelere bağlı mahalle sayısı da 112'dir. Büyükşehir belediyesine dönüştüğü zaman mahalle sayısı 687 olacaktır. Ayrıca Van'da toplam 21 tane de orman köyü bulunmaktadır.

Tablo 10: Van'da Köy ve Mahalle Sayıları ve İlçelerin İl Merkezine Uzaklıkları (2012)

İlçe/Belde Adı	Köy Sayısı	Orman Köyü Sayısı	Mahalle Sayısı	İl Merkezine Uzaklık
Van-Merkez	91	-	27	
Bahçesaray	19	2	2	110
Başkale	63	-	12	113
Çaldıran	64	-	4	109
Çatak	27	17 <sup>14</sup>	4	82
Edremit	11	-	5	15
Erciş	84	3	13	103
Gevaş	30	-	5	40
Gürpınar	71	-	7	24
Muradiye	40	-	6	88
Özalp	52	-	1	65
Saray	23	-	4	79
Akdamar (Gevaş)			4	60
Bostaniçi (Merkez)			4	3
Çelebibağı (Erciş)			3	115
Çiçekli (Edremit)			3	28
Erçek (Merkez)			2	34
Kocapınar (Erciş)			2	119
Sağmal (Özalp)			2	105
Ünseli (Muradiye)			2	80
Toplam	575	21	112	

Kaynak: Çevre ve Orman Bakanlığı, 2009; [www.yerel.net.gov.tr](http://www.yerel.net.gov.tr);  
[http://www.tarimziraat.com/cevre\\_orman/orman\\_koyleri/van\\_orman\\_koyleri](http://www.tarimziraat.com/cevre_orman/orman_koyleri/van_orman_koyleri) (30 Eylül, 2012)'den yararlanılarak hazırlanmıştır

İdari açıdan diğer bir değişiklik de belediyeler ile ilgilidir. Van'da kesin tarihi olmamakla birlikte belediyenin 1900'lerin başında kurulduğu belirtilmekle birlikte bilinen ilk başkan 1918-1920 yılları arasında görev yapan Derviş Kaplanoğlu'dur (Van Belediyesi, 2010). Başka bir kaynağa göre de II. Abdulhamid tarafından hazırlatılan Van Vilayet Salnamesi'nde 1899 yılında Teymurzade Galip Paşa'nın Van Belediye Başkanı olduğu belirtilmektedir (Van Valiliği, 1998). Van'da hâlihazırda il belediyesi, 11 ilçe belediyesi ve 8 belde belediyesi bulunmaktadır. Toplam belediye sayısı 20'dir. Yeni düzenleme ile belde belediyeleri de kapatıldığı için ilçe belediye sayısı 13 olmuştur.

<sup>14</sup> Çatak ilçesine bağlı olan Narlı'nın eski adı ise Giresor'dur. Narlı bucak olup Çatak ilçesinin tek nahiyesi idi. Ancak göç olayların başlamasından dolayı köye dönüşmüştür. [http://tr.wikipedia.org/wiki/Narlı%C4%B1\\_%C3%87atak](http://tr.wikipedia.org/wiki/Narlı%C4%B1_%C3%87atak) (Erişim tarihi, 30.12.2012).

Tablo 11: Yıllara Göre Belediye Sayısı 15

Yıl	1963	1968	1973	1977	1984	1989	1994	1999	2004	2009
Belediye Sayısı	8	9	10	10	10	13	17	20	20	20

Sonuç olarak Van ilinin büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi ile birlikte, büyükşehir belediyesinin sınırları il sınırları ile örtüştürülmüş, Van İl Özel İdaresi kaldırılmış, Tuşba ve İpekyolu isimli iki yeni ilçe kurulmuş, Edremit ilçesinin sınırları genişletilmiş, merkez ilçeye bağlı bazı mahallelerin yeni kurulan ilçelere bağlanması ve bazı mahallelerin birleştirilmesi yoluyla idari bağlılık ve sınır değişiklikleri gerçekleştirilmiş, 8 tane belde belediyesi kapatılmış, ilçe belediyesi sayısı 13'e yükselmiş, 575 köy mahalle olmuştur.

#### 4.2. Mali Yapıdaki Değişiklikler

Van'a yapılan kamu yatırımları incelendiğinde oranın çok düşük bir düzeyde kaldığı görülmektedir. 1968 yılında başlatılan Kalkınmada Öncelikli Yörelere uygulamasında Van ili günümüze kadar bu uygulama kapsamına alınmıştır. Hatta, 1981 yılında başlatılan I. ve II. derece uygulamasında da sürekli I. derece kapsamında yer almıştır. 1999 yılından günümüze kadar kamu yatırımı oranlarında önemli bir artış gözlenmesine karşın yine de diğer illerle karşılaştırıldığında Van ilinin sıralama açısından alt sıralarda yer aldığı söylenebilir. Öte yandan bir turizm kenti olarak nitelendirilen Van'a turizm ve enerji yatırımlarının yapılmadığını görmekteyiz. İmalat ve madencilik sektörleri de kamu yatırımlarından bazı yıllar hiç pay almamış, aldığı yıllardaki oranları çok düşük kalmıştır.

Tablo 12: Van İline Yapılan Kamu Yatırımları (1999–2009)

Yıl	Tarım	Mad	İm	E	Uş./Hab	Tur	Konut	Eğitim	Sağlık	Diğer	Toplam
1999	900.000	-	-	-	536.000	-	86.400	1.905.000	1.590.000	1.772.705	6.790.105
2000	1.390.000	-	-	-	300.004	-	1.038.000	3.400.000	2.348.50	2.904.005	11.380.509
2001	2.260.	-	-	-	1.053	-	790	6.120	3.130	5.585	18.938
2002	3.620	-	-	-	4.135	-	1.369	8.225	5.175	7.331	29.855
2003	13.283	-	-	-	3.550	-	1.140	7.689	5.714	12.057	43.433
2004	12.107	-	640	-	8.875	-	1.780	12.551	18.101	14.556	68.610
2005	6.251	566	1.620	-	6.166	-	4.100	26.491	14.705	48.492	108.341
2006	7.696	-	-	-	23.616	-	4.767	20.212	15.594	21.522	93.407
2007	7.838	468	370	-	5.570	-	5.330	32.999	19.999	11.165	83.739
2008	9.028	421	20	-	2.962	-	3.160	30.164	36.425	51.772	133.952
2009	17.949	809	-	-	5.593	-	230	35.543	30.500	35.167	125.791

Kaynak: DPT, *Kamu Yatırımlarının İllere Göre Sektörel Dağılımı* belgelerinden yararlanılarak hazırlanmıştır. www.dpt.gov.tr., (Erişim tarihi, 25 Haziran, 2009).

6360 sayılı Kanun ile birlikte ekonomik açıdan kimi değişiklikler yaşanacaktır. Gerçi halihazırda depremden sonraki süreçte Van'da başta inşaat sektörü olmak bir çok alanda önemli yatırımlar gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu genel açıklamaların ötesinde büyükşehir belediyesi statüsüne kavuşmanın yerel yönetimlere aktarılan paylar bakımından da Van

<sup>15</sup> İlk belediye başkanlığı seçimlerinin yapıldığı 1963 yılından itibaren alınmıştır.

açısından olumlu yanları söz konusudur. Çalışmanın ilk bölümünde de aktarıldığı üzere, bu payların bölüşümü bakımından Van ili Muğla'dan sonra yüzde 77'lik bir artış elde edecektir. Yine büyükşehir belediyesi sınırlarında ikamet eden bir kişiye düşen pay bakımından da Van olumlu etkilenmektedir. Bu durumda mevcut yerel yönetim payı 220.540 TL iken bu pay 390.810 TL'ye çıkacaktır. Kişi başına düşen pay ise 216 TL'den 382 TL'ye çıkmaktadır. Böylece pay artış oranı yüzde 77.2, kişi başı artış oranı yüzde 167 olmaktadır (Koyuncu, 2012).

### 4.3. Siyasal Yapıya Etkileri

Kuşkusuz 6360 sayılı Kanun'un en çok tartışılan yanlarından biri düzenlemenin siyasal yerinden yönetim ya da federalizmi çağrıştıran hükümler içerdiğine ilişkin tartışmalardır. Bu bakımdan Türkiye'nin doğusunda yer alması ve BDP'nin belediye başkanlığı seçimlerini kazanması Van örneğini bu tartışmalar bakımından daha ilginç hale getirmektedir. Van siyasal açıdan oldukça dinamik bir yapı arz etmektedir. Bundan dolayı önceki seçim sonuçlarından yola çıkılarak birkaç kestirimde bulunulabilir:

1. 12 Haziran 2011 Milletvekili Genel Seçim Sonuçlarına göre, AKP 4, BDP 4 milletvekiliği kazanmıştır. AKP'nin oy oranı, yüzde 40.01, BDP'nin de oy oranı yüzde 48.13 olmuştur.
2. 2009 yılı yerel seçimlerine göre, belediye başkanlığı için AKP'nin oy oranı yüzde 39.16, DTP-BDP'nin oy oranı da yüzde 53.54 olmuştur.
3. 2009 yılı yerel seçimlerine göre, belediye meclis üyeliği için AKP'nin oy oranı yüzde 37.55, DTP-BDP'nin oy oranı da yüzde 52.74 olmuştur.
4. 2009 yılı yerel seçimlerine göre, il genel meclis üyeliği için AKP'nin oy oranı yüzde 34.19, DTP-BDP'nin oy oranı da yüzde 48.08 olmuştur.

Oy oranlarından da görüldüğü üzere Büyükşehir Belediyesi seçimlerinde AKP ile BDP arasındaki rekabetin süreceğini belirtelim. İlçeler için de benzer bir tablo söz konusudur. 44 üyeli bir il genel meclisi olan Van'ın büyükşehir belediyesi olduktan sonraki belediye meclisi üye sayısının ilçe belediye başkanları ile birlikte 60 civarında olacağı kestirilebilir.

Tablo 13: Van Belediyeleri (2009 Yılı İtibariyle)

Belediye Adı	Partisi	Oy Oranı (%) Bel. Baş.	Oy Oranı (%) Bel. Mec. Üy.
Van	DTP	53.54	52.74
Bahçesaray	AKP	42.16	42.07
Başkale	DTP	53.83	55.22
Çaldıran	AKP	51.11	45.50
Çatak	AKP	29.16	29.63 (SP)
Edremit	DTP	35.87	35.29 (AKP)
Erciş	AKP	48.16	46.19
Gevaş	AKP	28.05	28.09 (DTP)
Gürpınar	SP	49.23	43.84
Muradiye	DTP	53.72	53.01
Özalp	DTP	51.03	52.17
Saray	DSP	55.97	53.82
Akdamar (Gevaş)	SP	53.56	54.70
Bostaniçi (Merkez)	DTP	60.60	60.87
Çelebibağı (Erciş)	DTP	38.51	
Çiçekli (Edremit)	AKP	34.45	34.08
Erçek (Merkez)	AKP	54.24	54.40
Kocapınar (Erciş)	SP	52.85	47.17
Sağmal (Özalp)	DP	44.52	44.97
Ünseli (Muradiye)	SP	30.52	32.24

Tablo 14: Van İli Seçim Çevresi (12 Haziran 2011 Milletvekili Genel Seçimleri)

Kayıtlı Seçmen Sayısı	547.016
Oy Kullanan Seçmen Sayısı	440.289
Seçime Katılma Oranı (%)	%80,49
Geçerli Oy Sayısı	426.031
Gümrük Kapıları Geçerli Oyundaki Payı	736
Toplam Geçerli Oy Sayısı ( Yansımış Halı )	426.767
Çevrenin Milletvekili Sayısı	8

Tablo 15: Toplam Geçerli Oyların Siyasi Partilere ve Bağımsız Adaylara Göre Dağılımı (12 Haziran 2011 Milletvekili Genel Seçimleri)

Parti Adı	Toplam	Milletvekili Sayısı	Oy Oranları (%)
Adalet ve Kalkınma Partisi	171.753	4	40.1
Demokrat Parti	1.852		0.40
Cumhuriyet Halk Partisi	16.044		3.73
Emek Partisi	0		0.0
Millet Partisi	362		0.8
Liberal Demokrat Parti	500		0.11
Saadet Partisi	1.981		0.43
Hak ve Eşitlik Partisi	0		0.0
Halkın Sesi Partisi	1.764		0.41
Milliyetçi Hareket Partisi	12.737		2.99

Parti Adı	Toplam	Milletvekili Sayısı	Oy Oranları (%)
Doğru Yol Partisi	0		0.0
Türkiye Komünist Partisi	1.540		0.36
Milliyetçi ve Muhafazakâr Parti	451		0.11
Büyük Birlik Partisi	5.383		1.24
Demokratik Sol Parti	1.269		0.29
Bağımsızlar	211.131	4	15,3+12+11.15+9.68 Toplam: 48,13

Kaynak: <http://secim.haberler.com/2011/van-secim-sonuclari/>

Tablo 16: Van Belediye Başkanlığı Seçim Sonuçları (2009 Mahalli İdareler Seçimi)

Kazanan Parti: DTP Seçmen Sayısı: 185.157 Katılım: %79.39		
Parti	Oy Sayısı	Oy Oranı (%)
AK PARTİ	54.748	39.16
BTP	583	0.42
CHP	1.063	0.76
DP	381	0.27
DSP	1.219	0.87
DTP	74.847	53.54
HAKPAR	494	0.35
MHP	1.171	0.84
SP	5.044	3.61
Diğer	0	0.00

Kaynak: <http://www.yerelnet.org.tr/>

Tablo 17: Van Belediye Meclisi Üyeliği Seçim Sonuçları (2009 Mahalli İdareler Seçimi)

Kazanan Parti: DTP Seçmen Sayısı: 185.157 Katılım: %79.17			
Parti	Oy Sayısı	Oy Oranı (%)	Belediye Meclisi Üye Sayısı
AKPARTİ	52.090	37.55	
BBP	1.216	0.88	
BTP	435	0.31	
CHP	1.139	0.82	
DP	595	0.43	
DSP	1.885	1.36	
DTP	73.168	52.74	
HAKPAR	467	0.34	
MHP	1.282	0.92	
SP	6.156	4.44	
Diğer	0	0.00	

Tablo 18: Van İl Genel Meclisi Seçim Sonuçları (2009 Mahalli İdareler Seçimi)

Seçmen Sayısı: 499.116 Katılım: %81.61			
Parti	Oy Sayısı	Oy Oranı (%)	İl Genel Meclisi Üye Sayısı
AKPARTİ	135.115	34.19	16
ANAP	5.372	1.36	
BBP	3.833	0.97	
BTP	1.770	0.45	
CHP	9.877	2.50	
DP	7.743	1.96	
DSP	7.005	1.77	
DTP-BDP	190.032	48.08	27
HAKPAR	1.142	0.29	
MHP	5.730	1.45	
ODP	232	0.06	
SP	23.486	5.94	1
TKP	1.103	0.28	
BAGIMSIZ	1.936	0.49	
Diğer	0	0.00	
Toplam			44

Kaynak: <http://www.yerelnet.org.tr/>

Tablo 19: Van İl Genel Meclisi Üyelerinin Partilere ve Seçim Çevresine Göre Dağılımı (2009 Mahalli İdareler Seçimi)

Seçim Çevresi	Merkez	Bahçeşaray	Başkale	Çaldıran	Çatak	Edremit	Erciş	Gevaş	Gürpınar	Muradiye	Özalp	Saray
AKP	3	2		1	1	1	2	2	2	2		
BDP	5		5	3	1	2	3		1	1	4	2
SP								1				

#### 4.4. İmar ve Planlama Düzeni ile Hizmet Sunumunda Değişiklikler

Van sınırları içerisinde ilçe ve belde merkezlerine ait nazım ve uygulama imar planları dışında üst ölçekte plan bulunmamaktadır (Muş-Bitlis-Van Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı Araştırma ve Sentez Raporu:2009). Köy gelişme planlarının tümünün, Van'ın ilçelerine bağlı köylerde konut alanları ve sağlık tesisi, eğitim tesisi, dini tesis, yeşil alan gibi donatı alanlarına yönelik olarak gerçekleştirildiği görülmektedir. Van il sınırları içinde onaylı çevre düzeni planının bulunmaması nedeniyle, ilde bulunan yerleşmelerde, planlama açısından üst ölçekli plan kararlarıyla çelişki anlamında bir sorun yaşanmamaktadır. Onaylanmış ve uygulanmakta olan nazım ve uygulama imar planlarına genel olarak bakıldığında ise planlı alanlar dışında kentsel gelişmenin olduğu görülmektedir. İl merkezinde göç

nedeniyle yaşanan hızlı nüfus artışı sonucunda plansız gelişen alanlar ortaya çıkmıştır. Van kent merkezinin güneyinde Hakkâri yolu üzerinde, kent merkezinin doğusundaki ve kuzeybatısındaki tarım alanları üzerinde imar planlarına aykırı gelişen alanlar bulunmaktadır. Van Ovası üzerindeki verimli tarım toprakları ve sulama alanı kentsel gelişmeden dolayı olumsuz etkilenmektedir. Plansız kentleşme ve bununla birlikte ortaya çıkan kentsel altyapı eksikliği ilin en önemli sorunlarından biridir (*Muş-Bitlis-Van Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı Araştırma ve Sentez Raporu2009*). Aşağıdaki tablolarda yürürlükteki imar planları gösterilmektedir.

Tablo 20: Yürürlükteki İmar Planları

İlçesi	Adı	Alanı (ha)
Merkez	Van	4518,11
Merkez	Erçek	1138,42
Merkez	Van OSB Mevzii İmar Planı	127,32
Merkez	Van 100. Yıl Üniversitesi Toplu Konut Alanı	13,29
Merkez	TEDAŞ 380 KV Van Trafo Merkezi Mevzii İmar Planı	11,87
Merkez	Mollakasım (Van) Mevzii İmar Planı	4,24
Başkale	Başkale	337,91
Çaldıran	Çaldıran	479,95
Edremit	Çiçekli	1070,36
Edremit	Edremit	345,78
Erciş	Erciş	2728,46
Gevaş	Gevaş	2113,9
Gürpınar	Gürpınar	1181,25
Muradiye	Ünseli	1129,24
Özalp	Sağmal	254,52
Merkez	Bostaniçi	327,94
Merkez	Van-Bostaniçi Mevzii İmar Planı	2,1
Merkez	Van Merkez Yeşilköy Mevzii İmar Planı	16,88
Merkez	Van Kevenli Mevzii İmar Planı	67,32
Merkez	Mollakasım (Van) Mevzii İmar Planı	7,71
Bahçesaray	Bahçesaray	135,67
Çaldıran	Van Hangediği Mevzii İmar Planı	15,83
Çatak	Çatak	68,42
Edremit	Edremit (Van) Mevzii İmar Planı	56,99
Erciş	Çelebibağı	3024,42
Erciş	Kocapınar	971,95
Gevaş	Uysal	740,75
Muradiye	Muradiye	919,31
Özalp	Özalp	1496,99
Saray	Saray	154,98
<b>Toplam planlı alan</b>		<b>23461,88</b>

Kaynak: Çevre ve Orman Bakanlığı, 2009.

Tablo 21: Kent Merkezi Yürürlükteki İmar Planı

Kullanım	Alan (Ha)	Oran (%)	Kullanım	Alan (Ha)	Oran (%)
Askeri Alan	6,14	0,15	Ortaöğretim Tesis Alanı	27,17	0,64
Ağaçlandırılacak Alan	33,09	0,78	Otterminal	5,20	0,12
Belediye Hizmet Alanı	14,48	0,34	Pazar Alanı	7,33	0,17
BAKDEA	2,12	0,05	Sanayi Alanı	46,20	1,09
DDY Alanı	59,72	1,42	Sağlık Tesis Alanı	20,86	0,49
Dere-Kanal	8,69	0,21	Sosyal Donatı Alanı	1,08	0,03
Dini Tesis Alanı	1,56	0,04	Sosyal Tesis Alanı	3,06	0,07
Eğitim Tesis Alanı	6,64	0,16	Sosyokültürel Tesis Alanı	5,20	0,12
Kentsel Yeşil Alan	84,10	1,99	Spor Alanı	45,72	1,08
Konut Alanı	3346,84	79,30	Tarımsal Niteliği Korunacak Alan	61,45	1,46
Konut Dışı Kentsel Çalışma Alanı	49,41	1,17	Teknik Altyapı Alanı	3,19	0,08
Kültürel Tesis Alanı	3,84	0,09	Ticaret Alanı	26,98	0,64
K.Sanayi Sitesi	128,09	3,03	Turizm Tesis Alanı	1,32	0,03
Mesleki Eğitim Tesis Alanı	9,32	0,22	İdari Tesis Alanı	118,92	2,82
Orman Alanı	39,46	0,93	İlköğretim Tesis Alanı	53,50	1,27
<b>Toplam</b>				<b>4220,68</b>	<b>100,00</b>

Kaynak: Çevre ve Orman Bakanlığı, 2009.

Ancak yeni düzenleme ile imar ve planlama düzeninde önemli değişiklikler olacaktır. Zaten konunun gündeme gelmesinde imar ve planlama sorunu önemli bir gerekçe oluşturmaktadır. İl sınırları ile belediye sınırlarının örtüşmesi durumunda bu sınırlar içindeki bütün imar ve planlama yetkileri doğal olarak büyükşehir belediyesine geçmiş olacaktır. Mevcut haliyle bütün belediyelerin kendi nazım ve uygulama imar planlarını yapma yetkileri bulunmaktadır. Öte yandan belediye ve mücavir alan sınırları dışında plan yapma yetkisi İl Özel İdaresi'ne aittir. 2012 yılında yaşanan iki depremle sarsılan Van ve Erciş bakımından imar ve planlama meselesi özel bir önem taşımaktadır. Dolayısıyla Van Büyükşehir Belediyesi için hazırlanacak olan ve bütün il sınırlarını kapsayacak olan yeni imar planında deprem duyarlılığı ön planda olacaktır. Bu duyarlılığı sağlayacak olan en önemli araçlardan biri de daha önce gündeme gelen ancak yasalasmayan, Van ve Erciş depremleri sonrasında yeniden ele alınan ve 17 Mayıs 2012 tarihi itibarıyla TBMM'de kabul edilen kentsel dönüşüm yasası olacaktır. Yasanın ilk uygulanacağı yerlerden biri de Van ve Erciş olacaktır. İmar ve planlama düzeni bir kentin gelişme yönünü belirleme gücüne sahip olmasından ötürü dikkate alınması gereken olgulardır. İyi hazırlanmış bir



plan kadar bu planın uygulanacağı mekanların ekonomik, toplumsal, yönetsel, siyasal ve kültürel yönlerinin araştırılmasına ve plana dahil edilmesine ihtiyaç vardır. Bu açıdan bakıldığında büyükşehir sistemine geçmeden evvel plan yapımına esas olacak verilerin deprem gerçeği ile birleştirilerek sağlanması elzemdir. Mevcut durumda bir plan karmaşasının olduğu herkesin malumu olduğu bir konudur. Yeni düzenleme ile birlikte bütün il sınırları belediye sınırı olacağı için büyükşehir belediyesi imar ve planlama düzeninin başlıca sorumlusu olacak, ilçe belediyelerinin hazırlamış oldukları imar planlarını da denetleme yetkisine sahip olacaktır.

### SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

Sonuç olarak büyükşehir belediyesi olmanın idari, mali, siyasal, sosyo-kültürel ve psikolojik etkileri olacaktır. Üstelik yalnızca Van değil ülkedeki 29 büyükşehir belediyesi düşünüldüğünde bu alanlar içinde artık köylerin olmayacağını, birçok yetkinin büyük oranda büyükşehir belediye başkanlarında olacağını, mahalleye dönüştürülmüş olan eski köylere veya il merkezine kimi zaman 200 km'yi aşan uzaklıkta olan ilçelere hatta o ilçelerin yeni mahallerine büyükşehir belediyesinin hizmet sunmasında zorluklar yaşanacağını ve her şeyden önemlisi bu sistemin Türkiye'nin idari yapısında büyük bir değişikliğe yol açacağını vurgulamak gerekir.

Bu konuyla ilgili diğer bir sonuç ise il çapında yürütülecek olan yerel hizmetlerde hizmet bütünlüğünün nasıl sağlanacağıdır. Yerel yönetimlerle ilgili çalışmalarda hangi ölçeğin yerel hizmetlerin yürütülmesinde etkinlik ve verimlilik sağlayacağı halen süregelen bir tartışmadır. İletişim ve ulaşım olanaklarının gelişmiş olması ve kentsel hizmetlerin yalnızca yerel yönetimler değil merkezi kuruluşlarca da yerine getirildiği göz önünde bulundurulduğunda tartışmaya başka bir açıdan bakılabilir. Mevcut haliyle belediye ve mücavir alan sınırları dışındaki yerleşim birimlerinde yerel hizmetler il özel idaresi ve köy muhtarlıkları tarafından yürütülmektedir. Bu hizmetlerin yürütülmesinde merkezi idarenin taşra teşkilatı da çeşitli görevler üstlenmiştir. Ancak yeni düzenlemede bu hizmetlerin sunumunda büyükşehir belediyesi birinci derecede sorumlu olacaktır. Kırsal altyapı ile birlikte ulaşım, zabıta ve itfaiye hizmetleri de büyükşehir belediyesine bırakılacaktır. İl sınırları ile belediye sınırlarının örtüştüğü yalnızca iki büyükşehir belediyesi vardır. Bunlar İstanbul ve Kocaeli büyükşehir belediyeleridir. Her iki büyükşehir belediyesinin diğer büyükşehir belediyelerinden ayrılan bir diğer özelliği de kapatılan Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü'nün görev, yetki, personel ve araç gereçlerinin adı geçen bu iki büyükşehir belediyesine devredilmiş olmasıdır. Diğerlerinde ise bu görev ve işlevler il özel idarelerine devredilmiştir. Van'da da durum aynıdır.

6360 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulması öngörülen Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu da Van'da Ocak ayının ortasında vali yardımcısının başkanlığında toplanarak taşınır ve taşınmaz mallar, personel, hak, alacak ve borçlanmalara ilişkin çalışmalarını başlatmıştır. Öte yandan Van

halkının, Van'ın büyükşehir belediyesi olması hakkındaki görüşlerini aktaran Van Haber (2013) gazetesinin verdiği sonuçları şöyle özetlemek mümkündür: Genel olarak büyükşehir belediyesi olmayı olumlu olarak değerlendiren katılımcılar bununla birlikte Van'da çok önemli altyapı ve işsizlik sorunu olduğunu, belediyenin hizmet alanının genişlemesiyle birlikte hizmeti yürütme konusunda sorunlar yaşanabileceğini, köyde yaşayan vatandaşların emlak ve çöp vergisini ödeme konusunda güçlüklerle karşılaşabileceklerini, bu düzenleme ile köy yaşamının sosyolojik olarak değil yalnızca biçimsel olarak değişeceğini de belirtmektedirler. Sonuç olarak düzenlemenin Van'ın gelişmesine olan katkısı ise yerel dinamiklerin harekete geçirilmesiyle ilgilidir. Belik de semboller ve imgeler aracılığıyla insanların kendilerini ifade etmeye başladığı bu postmodern dönemde büyükşehirde yaşamının insanları psikolojik açıdan rahatlatılabileceğini varsayabiliriz.

#### KAYNAKÇA

1. BAYRAMOĞLU Alada, Adalet (2008), *Osmanlı Şehrinde Mahalle*, Sümer Kitabevi, İstanbul.
2. Çevre ve Orman Bakanlığı (2009), *Muş-Bitlis-Van Planlama Bölgesi Çevre Düzeni Planı Araştırma ve Sentez Rapor (Taslak Rapor)*.
3. ÇINAR, Tayfun, Can Umut Çiner ve Ozan Zengin (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE, Ankara.
4. ÇUKURÇAYIR, M. Akif (2012), “Yeni Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Haberleri Türkiye'nin Kabusu”, Yeni Meram (Erişim tarihi, 07.01.2013), [http://www.yenimeram.com.tr/m-akif\\_2647](http://www.yenimeram.com.tr/m-akif_2647).
5. DPT (2003), *İllerin ve Bölgelerin Sosyo-Ekonomik Gelişmişlik Sıralaması Araştırması*, DPT Yayını, Ankara.
6. EKE, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜ SBF Yayınları, Ankara.
7. ERYILMAZ, Bilal (2011), *Kamu Yönetimi*, Okutman Yayıncılık, Ankara.
8. GÖRMEZ, Kemal (2012), “Yerelleşme-Merkezileşme Geriliminde Büyükşehir Yasası”, *Zaman*, 18 Kasım.
9. GÜLER, Birgül Ayman (2010), *Türkiye'nin Yönetimi-Yapı*, İmge Kitabevi, Ankara.
10. GÜLER, Birgül Ayman (2012a), “Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine”, [www.yayed.org.tr](http://www.yayed.org.tr).
11. GÜLER, Birgül Ayman (2012b), “Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!” <http://www.yayed.org.tr>. (Erişim Tarihi, 10 Aralık 2012).
12. <http://www.secim.haberler.com/2011/van-secim-sonuclari/>

13. [http://www.tarimziraat.com/cevre\\_orman/orman\\_koyleri/van\\_orman\\_koyleri](http://www.tarimziraat.com/cevre_orman/orman_koyleri/van_orman_koyleri) (30 Eylül, 2012).
14. İSBİR, Eyüp, G. (1982), *Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi*, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayını, Ankara.
15. KELEŞ, Ruşen (2012a), *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yayınevi, İstanbul.
16. KELEŞ, Ruşen (2012b), “Anakentlerin Dünü, Bugünü ve Yarını”, *Kentsel ve Bölgesel Araştırma Sempozyumu-3*, 6-7 Aralık, 2012, Gazi Üniversitesi, Ankara.
17. KERMAN, Uysal vd. (2012), “Türkiye’de Mahalli İdare Birlikleri”, *JOBEPS*, s. 65-82.
18. KILIÇ, Orhan (1997), *XI. ve XII. Yüzyıllarda Van (1548-1648)*, Van Belediye Başkanlığı Kültür ve Sosyal İşler Müdürlüğü Yayını, Van.
19. KOYUNCU, Emre, Tunga Köroğlu (2012), “Büyükşehirler Tasarısı Üzerine Bir Değerlendirme”, TEPAV, Kasım, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr).
20. KOYUNCU, Emre (2012), “Yenilenen Yerel Yönetim Sisteminde Belediye ve İl Özel İdarelerinin Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alacakları Payların Karşılaştırmalı Analizi”, Kasım, [www.tepav.org.tr](http://www.tepav.org.tr).
21. MENGİ, Ayşegül, Ruşen Keleş (2003), *İmar Hukuku*, İmge Yayınevi, Ankara.
22. Milliyet, “CHP’li Günaydın’ın 29 Ekim Çıkışı”, <http://milliyet.com.tr>. (23 Ekim 2012).
23. PARLAK, Bekir (2005), “Tarihi Perspektifte ve Reform Sürecinde İl Özel İdareleri” ed. Özgür, Hüseyin, Muhammet Kösecik, *Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-I*, Nobel Yayın Dağıtım, Ankara.
24. TBB (2011), *Yeni Kurulacak Büyükşehirler*, TBB, Ankara.
25. TÜZÜN, Sezgin (2012), “İki Seçim, 29 Büyükşehir ve Birkaç Saptama”, *Bianet*, <http://www.bianet.org/bianet/belediye/142129-iki-secim-29-buyuksehir-ve-birkaç-saptama> (Erişim Tarihi.07.01.2013).
26. Van (1981), *Yurt Ansiklopedisi*, Anadolu Yayıncılık, İstanbul.
27. Van Belediyesi (2010), *Van Belediyesi Stratejik Planı 2010-2014*, Van Belediyesi, Van.
28. Van Haber (2013), “Büyükşehir Van’ı Vatandaşa Sorduk!”, <http://www.vanbulten.com/van-haberleri/> (Erişim Tarihi, 12.01.2013).
29. Van Valiliği Kültür Varlıklarını Araştırma, Derleme, Tanıtma ve Yayınlama Merkezi (1998), *Cumhuriyetin 75. Yılında Van*, Van Valiliği Yayını, Van.
30. Van Belediyesi (2009), <http://www.vanbel.gov.tr>, (Erişim Tarihi, 25 Haziran 2009.)

31. YAYED (2012), “Büyükşehir-Bütünşehir Tasarısı Hakkında YAYED Görüşü”, [www.yayed.org.tr](http://www.yayed.org.tr). (Erişim Tarihi,11 Ekim 2012)
32. YAYLA, Yıldızhan (1982), *Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri: Tevsi-i Mezuniyet ve Tefrik-i Vezaiif*, İstanbul Üniversitesi SBF Yayınları, İstanbul.
33. Yerel Net (2012), <http://www.yerel.net.gov.tr>.