

## Belediye Ölçeği Perspektifinden Mahalli İdareler Reformu Üzerine Notlar

Süleyman ELBAN (\*)

**Öz:** Yerel yönetimler, hem demokrasinin basamaklarının ilk adımı olma noktasında hem de halkın yönetime ilk elden katılabilmeleri noktasında önemli bir rol üstlenmektedir. Temel kamu hizmetlerinin topluma aktarılmasında, halkın tercihlerinin ve isteklerinin merkezi yönetime dönük talebinde ilk merci ve aracı kurum yerel yönetimlerdir. Yapılan bu çalışmada amaç, mahalli idareler evreninde belediyeler örneklemini ele alarak mahalli idareler üzerine özellikle son dönemde yapılan reformları analiz etmek ve bu reformların belediye çerçevesinde yansımalarını belirtmektir. Çalışmada, belediye kurumunun ülkemizdeki tarihi ve tarihsel gelişimi ele alınarak Cumhuriyetin ilk yıllarından bu yana belediyeciliğin geçirdiği evreler kısaca irdelenmiştir. Bu çerçevede küçük ölçekli belediyeciliğin getirmiş olduğu bazı uygulama sorunları üzerinde durulmuş ve 2004 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun getirmiş olduğu esneklikler ve bu esnekliklerin kurumların işleyişine yapmış olduğu kolaylıklar ele alınmıştır. 2004 yılında kanunlaşan Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun etkisiyle, 2004 yılından bu yana yapılan çalışmalarda belediye sınırları genişlerken belediye sayısı da azalmış ve on yıl içinde 3225 olan belediye sayısı 1395'e düşmüştür.

**Anahtar Kelimeler:** Yerel Yönetimler, Belediye, Mahalli İdareler

### Notes On The Local Governments Reform From The Municipal Measurement Perspective

**Abstract:** Local governments play an important role both at the point of being the first step of the democratic steps and at the point where people can participate in administration at first hand. In transferring basic public services, local governments are the first authority and intermediary institution for the preferences and requests of public demands from central government. The aim of this study is to analyse the recent reforms on local administrations by examining the sample of municipalities in the universe of local administrations and to indicate the reflection of these reforms on the municipal framework. In the study, the historical and historical development of the municipal institution in our country is examined and the phases of municipalism since the first years of the Republic are briefly reviewed. In this framework, some practical problems brought about by small-scale municipalities are emphasized and the flexibility that the Metropolitan Municipality Law and the Municipal Act introduced in 2004 and how such flexibility eased the operation of institutions are discussed. Since the enactment of the Metropolitan Municipality Law and the Municipal Act in 2004, although expanding their regional borders, the number of municipalities has decreased dropping from 3225 to 1395 in ten years.

**Keywords:** Local Governments, Municipalities, Local Administrations

**Makale Geliş Tarihi:** 25.04.2018

**Makale Kabul Tarihi:** 11.09.2018

---

\*) Ağrı Valisi, Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Doktora Öğrencisi (e-posta: info@agri.gov.tr)

### 1.Giriş

Mahalli idareler, bir yandan hemşerilerine günlük yaşamlarında olmazsa olmaz temel kamu hizmetleri sunarken öte yandan, demokratik sistemin önemli bir unsuru olarak çoğulculuğun ve katılımın sağlanmasında, yerel ve ulusal menfaatlerin uzlaştırılmasında, halkın tercihleri ile talep ve beklentilerinin yönetime yansıtılmasında, önemli roller üstlenmektedir.

Mahalli idare denilince tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de belediyeler ön plana çıkmaktadır. Ülkemizdeki belediyeçilik tarihinin başlangıcı, Avrupa ülkelerindeki belediyeçilik tarihinin başlangıcı ile hemen hemen aynı dönemlere rastlamaktadır. Osmanlı İmparatorluğu döneminde, 1854 yılında çıkartılan bir Nizamname ile İstanbul Şehremaneti adıyla İstanbul'da ilk belediye idaresi kurulmuştur. 1857 tarihli Nizamname ile İstanbul 14 bölgeye ayrılarak 14 belediye kurulması kararlaştırılmış, ancak bu tarihte bunlardan sadece Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan "6'ncı Daire-i Belediye" adıyla bir belediyenin kurulmuş olduğunu görmekteyiz. 1877 yılına geldiğimizde yalnız İstanbul'da uygulanmak üzere "Dersaadet Belediye Kanunu" ve İstanbul dışındaki vilayetlerde uygulanmak üzere "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılmıştır. Bu tarihten itibaren kıyı kentlerimiz başta olmak üzere yeni belediyeler kurulmaya devam etmiştir.

1923 yılında Cumhuriyet kurulduğunda belediye sayısı 421 iken, 1930 yılına yani 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girdiği tarihe geldiğimizde az bir artış ile bu sayı 492'ye ulaşmıştır. Bu tarihten itibaren belediye sayısında sürekli olarak bir artış eğilimi görmekteyiz. Bu durum 2002 yılına kadar sürekli devam etmiş ve belediye sayısı 3225'e ulaşmıştır. Özellikle, 1950'lerden itibaren ülkemizde belediye sayısında artış oranı gittikçe yükselirken, aynı dönemde Avrupa ülkelerinde tersine bir süreç yaşanmış ve belediye sayılarında ciddi oranlarda azaltılma yoluna gidilmiştir.

**Tablo 1.** 1950'den Günümüze Avrupa'da ve Türkiye'de Belediye Sayıları

Ülkeler	Belediye sayısı		Değişim(%)
	1950	2005	
Almanya	24.272	8.077	-66,7
Avusturya	3.999	2.359	-41
Belçika	2.669	589	-77,9
Bulgaristan	2.178	264	-87,9
Danimarka	1.388	270	-80,5
Finlandiya	547	432	-21
Fransa	38.814	36.763	-5,3

<b>Hollanda</b>	1.015	467	-54
<b>İngiltere</b>	2.028	354	-82,5
<b>İspanya</b>	9.214	8.089	-12,2
<b>İsveç</b>	2.281	290	-87,3
<b>İsviçre</b>	3.097	3.021	-2,5
<b>İzlanda</b>	229	197	-14
<b>Lüksemburg</b>	127	117	-7,9
<b>Norveç</b>	744	439	-41
<b>Yunanistan</b>	5.959	900	-84,9
<b>Türkiye</b>	<b>627</b>	<b>3.225</b>	<b>414,4</b>

20'nci yüzyılın sonlarına doğru kamu yönetimi düşüncesi, yapısı ve fonksiyonları üzerinde yapılan değerlendirmelerde kamunun neyi nasıl yapması gerektiğinden hareketle devletin görevlerinde ve iş yapma yöntemlerinde değerlendirilmeler yapılmış, yapılan bu değerlendirmeler de kamunun rolünün yeniden tanımlanmasına yol açmıştır. Bu tartışmalar, geleneksel yöntem anlayışının yeterli olmadığını, daha demokratik bir kamu yönetimi için yönetim ve hizmet sunumunda açıklık, katılım, sorumluluk ve hesap verebilirlik ilkelerinin hayata geçirilmesi gerektiğini, bu ilkelerin aynı zamanda etkin bir kamu yönetiminin zorunlu unsurları arasında olduğunu ortaya koymuştur. Kamu yönetiminde yeniden yapılanma, aynı zamanda mahalli idareler alanında da bir dönüşüm ve değişimi gerekli kılmaktadır. Bu durum, özellikle küçük belediyeler göz önüne alındığında ciddi bir ölçek sorununu ortaya çıkarmıştır. Ölçek sorunu, küçük belediyelerde kaynakların etkin ve yerinde kullanılmasını engellerken nüfus yığılması olan büyük kentlerde hizmete olan aşırı talebin karşılanamamasının yol açtığı bir kriz durumuna neden olmaktadır.

Ölçek bakımından küçük belediyelerde yönetim kapasitesinin gelişmediği, bunların gelirlerinin önemli bir kısmını cari harcamalarda kullandıkları ve hizmetlerin gerektirdiği yatırımları yapamadıkları, hatta temel hizmetler için bile yeterli kaynak ayıramadıkları görülmektedir. Bu belediyeler, nitelikli ve yetişmiş personel istihdam etmede önemli sıkıntılar yaşamaktadır. Bu nedenle, mahalli idareler reformu çalışmalarının önemli bir ayağını da ölçek sorunu oluşturmaktadır. Bunun için, hem büyükşehir belediye sınırları içindeki alt kademelerin hem diğer belediyelere komşu küçük belediyeler ile köylerin hem de belli nüfusun altında olan diğer belediyeler konusunun çözüme kavuşturulması gerekmekte olup ve bu alanda süratle ciddi adımlar atılmıştır. Bu kapsamda yapılan çeşitli kanuni ve idari düzenlemelerle belediye sayısı 2009 yılında 2950'ye ve 2014 yılında da ise 1395'e düşürülmüştür.

**Tablo 2.** Türkiye'de Yıllara Göre Belediye Sayılarındaki Değişim

Yıllar	Belediye Sayıları	Yıllar	Belediye Sayıları
1923	421	2000	3215
1930	492	2002	3225
1940	549	2005	3225
1950	628	2008	3225
1960	995	2009	2950
1970	1303	2010	2950
1980	1727	<b>2014</b>	<b>1395</b>
1990	2061		

Mahalli idareler reformu kapsamında çıkartılan başta 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu (Aralık 2004'te ilk çıkarıldığında kanun numarası 5272 idi) olmak üzere, diğer kanunlara da baktığımızda belediye ölçeği konusunda belli ilke ve standartların getirildiğini görmekteyiz. Buna göre, belediyelerin hem alan hem de nüfus olarak belli bir büyüklüğün altına düşmemesi gerekmektedir. Dolayısıyla, alan olarak uygun hizmet ölçeğine ulaşabilmek için belediyelerin çevresindeki belediye ve köylerin kendilerine katılması veya birleşmeleri gerekmektedir. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi de uygun hizmet ölçeğinin yakalanmasının bir başka yolu olarak karşımıza çıkmaktadır. Yine belediyenin nüfus olarak da optimal nüfus büyüklüğünün altına düşmemesi, eğer belli nüfusun altına düşmüş ise ya en yakın belediyeye katılması ya da belediye tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi gerekmektedir. Yeni belediye kurulması şartları zorlaştırılmış ve belediye kurulurken nüfus kriteri 2.000' den 5.000'e çıkartılmıştır. 2004 yılına kadar büyükşehir belediyesi kurulması ile büyükşehir sınırları içinde belediye kurulması için mevzuatta nüfus açısından herhangi bir sınırlama bulunmamakta idi. Yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyesi ve sınırları içinde kurulacak belediyelerle ilgili olarak ilk kez nüfus kriteri getirilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediyesi kurulması için asgari nüfus 750.000, bu sınırlar içinde belediye kurulması için ise 50.000 olarak belirlenmiştir. (2012 yılında 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile 50.000 nüfus, 20.000'e düşürülmüştür.)

Mahalli idareler reformu sürecinde yapılan çalışmalarda ve çıkartılan kanunlarda uygun hizmet ölçeğine ulaşmak için;

- ✓ Ayrı ayrı çıkartılan kanunlarla zorunlu belediye birleştirmelerinin yapılması,
- ✓ Başta büyükşehirler olmak üzere belediye sınırlarının genişletilmesi,
- ✓ Birleşme ve katılma yolu ile belediyelerin belli ölçeğin üzerine çıkarılması,
- ✓ Birleşme ve katılmaları kolaylaştırılması,
- ✓ Belli nüfusun altında kalan belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi,

✓ Yeni belediye kurulmasında asgari nüfus kriterinin artırılması, ilke ve hedeflerinin yer aldığını görmekteyiz.

## **II. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunundan Önce Yapılan Kanun Çalışmaları**

11/12/2003 tarihli ve 5019 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun" ile 16 büyükşehir belediyesinin sınırlarının genişletilmesi amaçlanmıştır. Bunun için, nüfusu 5.000.000'dan fazla veya valilik binası merkez kabul edilerek il merkezinin en uzak ilçelerin belediye sınırına kuş uçuşu 50 kilometreden daha az mesafesi olan büyükşehirlerde il mülki sınırı (yani İstanbul); valilik binası merkez kabul edilmek üzere, nüfusu 2.000.000'dan 5.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 50 kilometre yarıçaplı, nüfusu 1.000.000'dan 2.000.000'a kadar olan büyükşehirlerde 30 kilometre yarıçaplı ve nüfusu 1.000.000'dan aşağı olan büyük şehirler de 25 kilometrelik yarıçaplı dairesel alan içinde kalan ve il sınırları içinde bulunan alanlar büyükşehir belediye sınırları olarak belirlenmiştir.

Yine aynı kanun ile bu sınırlar içinde kalan ilçe belediyeleri, büyükşehir ilçe belediyesine; belde belediyeleri, ilk kademe belediyesine dönüştürülmüş ve köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak buldukları ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanmışlardır. Orman köyleri tüzel kişiliğini korumuş ve imar bakımından büyükşehirin mücaviri yapılmışlardır. 28 Mart 2004 tarihinde yapılan mahalli idareler genel seçimlerinin de bu yeni duruma göre yapılması öngörülmüştür. TBMM tarafından kabul edilen kanun onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. T.C Anayasa'sının 67'nci maddesindeki "... Seçim kanunlarında yapılan değişiklikler, yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak seçimlerde uygulanmaz." hükmü gerekçe gösterilerek yukarıda bahsedilen kanun Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayarak TBMM'ye iade edilmiştir. Kanun, TBMM tarafından yeniden görüşülmediğinden yürürlüğe girememiştir. Fakat bu düzenlemenin çok az değişikliklerle kısa bir süre sonra çıkartılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer aldığını göreceğiz.

2003 yılı sonunda, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi amacıyla ilk kez bir kanun hazırlanmıştır. O zaman yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu'na göre belediye kurulması için 2.000 nüfus aranmakta idi. Hâlbuki birçok belediye, diğer birçok sebebin yanında nüfus olarak da belediye kurulma şartlarını taşıyamıyordu. Nüfusları 2.000'in altında idi. Bu amaçla çıkartılan, 21/12/2003 tarihli ve 5025 sayılı "Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun" uyarınca, son genel nüfus sayımına (2000 yılı) göre, il ve ilçe belediyesi ile büyükşehir sınırları içinde kalan belediyeler hariç olmak üzere, nüfusu 2.000'in altında kalan belediyelerin tüzel kişiliği, 27 Mart 2004 tarihinden geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. TBMM'den geçen kanun, onaylanmak üzere Cumhurbaşkanına gönderilmiştir. Yukarıda izah edilen 5019 sayılı kanun ile aynı gerekçe gösterilerek Cumhurbaşkanı tarafından onaylanmayarak Meclise iade edilmiştir. Meclis bu kanunu da tekrar görüşmemiş ve bu girişimde sonuçlanmamıştır.

Ancak, daha sonra da 5019 sayılı Kanun'la gerçekleştirilmek istenen amaçtan vazgeçilmediği görülmektedir. Bunun için 2.000'in altında kalan belediyelerin idari kararlarla tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi hususu, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 11'inci maddesinde düzenlenmiştir. Tıpkı 5019 sayılı Kanun'da olduğu gibi, 2008 yılında çıkartılan Kanun'la (5747 sayılı) da bu belediyeler kapatılmış ancak sonuç alınamamış ve nihayet 2012 yılında çıkartılan Kanun ile (6360 sayılı) nüfusu 2.000'in altında kalan belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir.

İl ve ilçe belediyelerinin etrafında kurulmuş olan irili ufaklı pek çok belde belediyesi ve köy, bir taraftan bu merkez belediyelerinin gelişimini engellerken diğer taraftan temel alt yapı hizmetlerinin hem kendi sorumluluk alanlarında hem de merkez belediye rasyonel olarak sunumunu zorlaştırmaktadırlar. Ayrıca, kaynak israfına neden olmakta ve imar açısından da bölgenin bir bütün olarak planlanmasına engel oluşturmaktadırlar. Denizli İl Belediyesinin etrafında oluşmuş olan belde belediyelerinin ve köylerin Denizli Belediyesine katılması konusunda yapılan yasal düzenleme bu çerçevede yapılmış ilk çalışma olarak karşımıza çıkmaktadır. 21/12/2003 tarihli ve 5026 sayılı "Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun" ile Denizli Belediyesinin etrafında yer alan 22 belde belediyesi ile 25 köyün tüzel kişiliğinin kaldırılarak merkez belediyeye katılması amaçlanmıştır. TBMM tarafından kabul edilerek yasallaşan kanun, Cumhurbaşkanı tarafından 5019 ve 5025 sayılı Kanunlarla aynı gerekçeler gösterilerek 30/12/2003 tarihinde Meclise iade edilmiştir. Kanun, tekrar Meclis tarafından görüşülmeyince bu girişim de sonuçsuz kalmıştır. Daha sonra da sadece bir ili ilgilendiren yeni bir kanun çalışması da olmamıştır.

### III. Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile Yapılan Düzenlemeler

Büyükşehir Belediyesi Kanunu 23 Temmuz 2004 tarihinde yürürlüğe girince, o zaman mevcut olan 16 büyükşehir belediyesinin tamamının sınırları genişlemiştir. Böylece büyükşehirler hizmet bakımından daha uygun bir ölçüğe kavuşmuş oldular. Büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde il mülki sınırı, diğer büyükşehir belediyelerinde mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak belirlenmiştir. Genişleyen büyükşehir sınırları içinde kalan belde belediyeleri ilk kademe, ilçe belediyeleri de büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Yine bu sınırlar içinde kalan orman köyleri, büyükşehir belediyesinin mücavirine alınırken diğer köyler ilçe belediyelerinin mahallesi olmuşlardır. Bu kanunla, gerek mevcut büyükşehir sınırlarında yer alan belediyelerin gerekse sonradan bu sınırlar içine giren yerlerdeki belediyelerin tüzel kişiliği kaldırılmamıştır. Büyükşehir belediyesi ile büyükşehir ilçe ve ilk kademe belediyelerin sınırları, köylerin (orman köyleri hariç) tüzel kişiliklerinin sona erdirilmesi suretiyle genişletilmiştir.

#### **IV. Belediye Kanunu ile Yapılan Düzenlemeler**

##### **A. Belediye Kanunu'nun 8. Maddesine Göre Katılma**

Belediye Kanunu 8'inci maddesinde yer alan düzenlemeye göre bir belde, köy veya bunların bazı kısımlarının yakınındaki bir belediyeye katılması hususu, katılacak yerlerde oturan seçmenlerin iradesine bırakılmıştır.

Burada yaşayan kişilerin çoğunluğunun yapılacak oylamada komşu belediyeye katılma konusunda irade beyan etmeleri durumunda, kanunun aradığı diğer teknik şartlarda (mesafe, sınır olma gibi) mevcut ise katılınan belediyenin meclis kararı ile katılım gerçekleşmiş sayılmaktadır. Bunun için ayrıca valilik veya bakanlık onayı gerekmediği gibi, Danıştay görüşü de istenmemektedir. Kanunun bu hükmü 2005 yılından itibaren hemen uygulanmaya başlanmış ve bu düzenleme nedeniyle 2005-2009 yılları arasında 1 belediye, 207 köy ve 57 kısmı komşu belediyeye katılmıştır. Yine 2009-2014 döneminde ise 6 belediye, 179 köy ve 45 köy kısmı komşu belediyeye katılmıştır. Böylece belediyelerin sınırında yer alan birçok yerleşim yeri, komşu belediyeye katılarak hem kendileri daha iyi hizmete kavuşmuş, hem de kaynakların daha etkili ve verimli kullanımı sağlanmıştır.

##### **B. Belediye Kanunu'nun 11. Maddesine Göre Birleşme, Katılma ve Tüzel Kişiliğin Sona Erdirilmesi**

Belediye Kanunu'nun 11'inci maddesindeki "Meskûn sahası, bağlı olduğu il veya ilçe belediyesi ile nüfusu 50.000 ve üzerinde olan bir belediyenin sınırına, 5.000 metreden daha yakın duruma gelen belediye ve köylerin tüzel kişiliği; genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması durumunda, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığı'nın teklifi üzerine müşterek kararname ile kaldırılarak bu belediyeye katılır. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin mahalleleri, katıldıkları belediyenin mahalleleri hâline gelir," hükmü ile kanuni şartlar oluşmuş ise katılımın zorunlu olarak yapılabileceğini görmekteyiz. Bu düzenlemenin hemen ardından Kütahya, Kırıkkale ve Denizli Belediyeleri ilk çalışmaları başlatmışlar ve 2006 yılında komşu belde ve köylerin kendi belediyelerine katılım işlemini tamamlamışlardır. Bu belediyeleri, diğer illerdeki belediyeler de takip ederek 2004-2009 yılları arasında 23 belediye ve 69 köyün tüzel kişiliği sona erdirilerek komşu belediyeye katılmıştır. Yine aynı şekilde 2009-2014 yılları arasında 5 belediyenin ve 26 köyün tüzel kişiliği sona erdirilerek il veya ilçe belediyesine katılmıştır. 2004-2014 yılları arasında 10 yıl boyunca toplam 28 belediyenin ve 95 köyün tüzel kişiliği kaldırılarak belediyeye katılmıştır. Yukarıdaki bölümde açıklanan ve tüzel kişiliğin sona erdirilmesini orada yaşayan vatandaşların iradesine bırakan 8'inci maddedeki durumun aksine, 11'inci madde uygulamasında tüzel kişiliği sona erdirilerek komşu belediyeye katılan belediye ve köyde yaşayan seçmenlerin iradesine başvurulmamaktadır. Eğer mesafe şartı tutuyorsa genel imar düzeni veya temel alt yapı hizmetlerinin gerekli kılması gibi iki nedenden birinin veya her ikisinin birlikte var olması durumunda, idari kararlar (müşterek kararname) belediye veya köyün tüzel kişiliği sona erdirilmektedir.

Kanunun yine 11'inci maddesinde yer alan "...Nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür." hükmü uyarınca idareye, müşterek kararname ile nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğini sona erdirmeye yetkisi verilmiştir. Ayrıca bu yetki geçici olarak bir defaya mahsus verilmiş bir yetki olmayıp, sürekli olarak kullanılacak bir yetkidir. TÜİK tarafından belediyelerin nüfusları her yıl yeniden tespit edildiği için, İçişleri Bakanlığınca gerekirse her yıl nüfusu 2.000'in altına düşen belde belediyelerinin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi için müşterek kararname hazırlanabilecektir. Ancak şu ana kadar bu yöntem hiç kullanılmamıştır. Bunun yerine nüfusu 2.000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesi için kanuni düzenleme yapılması yolu seçilmiştir. Küçük belediyelerin kapatılması için 2008 yılında çıkan 5747 sayılı Kanun'a hüküm konulmuş, fakat bu hüküm Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilmiştir. Dört yıl sonra çıkartılan 6360 sayılı Kanun'da da tekrar aynı düzenleme yapılmış, Anayasa Mahkemesinin de denetiminden geçerek uygulama imkânı bulmuştur.

#### V. 5747 Sayılı Kanun

2008 yılında çıkan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yapılan düzenlemeyle, hem büyükşehirlerde hem de diğer illerdeki belediye sayılarında da ciddi değişiklikler olmuştur. İlk olarak büyükşehirlerde, 5747 sayılı Kanun'un belediyelerin tüzel kişiliğinin sona erdirilmesine ilişkin hükmünün yürürlüğe girdiği tarih olan 29 Mart 2009 itibarıyla büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. O tarihten bu yana büyükşehir sınırları içinde sadece büyükşehir ilçe belediyesi bulunmaktadır. Büyükşehir sınırları içinde optimal hizmet ölçeğinin yakalanabilmesi için bir taraftan bazı büyükşehir ilçe belediyeleri bölünerek yeni ilçe belediyeleri kurulmuş, diğer taraftan ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilerek bir kısım ilk kademe belediyeleri birleştirilerek yeni ilçe belediyeleri kurulmuş ve diğer ilk kademe belediyeleri ise mevcut ilçe belediyelerine katılmıştır.

Kanundaki belediye sayıları ile ilgili ikinci konu ise, belli ölçeğin altındaki belediyelerin kapatılmasıdır. Kanuna göre, büyükşehir dışında kalan yerlerde nüfusu 2.000'in altında kalan ve kanunun eki listede adları yazılı 862 belediyenin tüzel kişiliği, ilk genel mahalli idareler seçiminden (29 Mart 2009) geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürülmüştür. Kanun'un iptali için Anayasa Mahkemesine dava açılmıştır. Açılan dava üzerine Anayasa Mahkemesi, 31/10/2008 gün ve E:2008/34, K:2008/153 sayılı kararı ile kanunun büyükşehir sınırları içinde yaptığı düzenlemeleri, Anayasa'ya uygun bularak iptal istemini reddetmiştir. Ancak, Anayasa Mahkemesi aynı kararda nüfusu 2.000'in altında yer alan (ekli 44 sayılı listede yer alan) 862 belediyeden;

**a.** Türkiye İstatistik Kurumu tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına yasal süresi içinde iptal davası açanlar,

**b.** Yasa'nın yürürlüğe girdiği 22/3/2008 tarihinden önce 5393 sayılı Yasa'nın 8'inci maddesi uyarınca yapılan katılma işlemi ile nüfusu 2.000'in üzerine çıkanlar,

c. "Kültür ve Turizm Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulu kararı ile ilan edilmiş turizm bölge, alan ve merkezleri ve kültür ve turizm koruma ve gelişim bölgeleri" kapsamında kalanlar ile "Bayındırlık ve İskân Bakanlığı'nca saptanan 2008 yılı turizm öncelikli yöreler" listesinde yer alanlar, yönünden Anayasa'ya aykırı olduğuna ve iptaline karar vermiştir.

Bu karar üzerine, kanun eki 44 sayılı listede yer alıp tüzel kişiliği sona erecek belediyelerden olan Kovanlık Belediyesinin, Türkiye İstatistik Kurumu tarafından tespiti yapılan nüfusun gerçeği yansıtmadığı gerekçesiyle iptali istemiyle dava açmıştır. Konu ile ilgili olarak, Danıştay 8'inci Dairesi, 19/12/2008 tarih ve E:2008/4826 ve K:2008/8384 sayılı Kararında "Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararındaki iptal hükmü gerekçesiyle yeni bir hukuki durum ortaya çıktığından, Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararının Resmi Gazetede yayımı tarihinden itibaren Türkiye İstatistik Kurumunca gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına 2577 sayılı İdari Yargılama Usulü Kanunu'nda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde açılacak davaları da süresinde kabul etmek, Anayasa'da belirtilen hukuk devleti ilkesinin bir gereğidir." şekilde hüküm ortaya koymuştur. Bunun anlamı, yukarıda zikredilen Anayasa Mahkemesinin gerekçeli kararının Resmi Gazete yayımlandığı tarih olan 6/12/2008 tarihinden itibaren TÜİK tarafından tespiti yapılan nüfusa karşı 60 günlük dava açma süresinin yeniden başlamasıdır. Yani ek 44 sayılı listede yer alan belediyeler, 05/02/2009 tarihine kadar nüfusa karşı dava açarlarsa yasal süresi içinde dava açılmış sayılacak ve tüzel kişiliklerini devam ettireceklerdir.

Yüksek Seçim Kurulu da 23/12/2008 tarih ve 329 sayılı kararında, Danıştay'ın bu görüşünü benimsemiş, TÜİK tarafından gerçekleştirilen adrese dayalı nüfus sayımı sonuçlarına karşı 05/02/2009 tarihine kadar dava açan belediyelerin tüzel kişiliklerinin devam ettiğine, bu nedenle de 29 Mart 2009 tarihinde yapılacak mahalli idareler seçimlerine katılacağına hükmetmiştir. Bütün bu kararların neticesi olarak, tüzel kişiliği sona erecek 862 belediyenin neredeyse tamamı dava açarak köye dönüşmekten kurtulmuşlardır. Bunlardan sadece 6 belediye dava açmadığı için kapatılarak köye dönüşmüştür. Öte yandan bu listede yer alan belediyelerden 13 tanesi yukarıda bahsedilen yargı kararlarından önce, 5747 sayılı Kanun'un "Birinci fıkra hükmü uyarınca köye dönüştürülen belediyeler, bu kanunun yayımı tarihinden itibaren altı ay içinde 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 8'inci maddesindeki usule bağlı olmaksızın, belediye meclisinin kararı ile bağlı olduğu il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma talebinde bulunabilir..." hükmüne istinaden köye dönüşmek yerine, kendi il veya ilçe belediyesine mahalle olarak katılma yönünde karar almışlardır. Bu nedenle nüfusa karşı dava açamamışlar ve belediye statülerini koruyamayarak il ve ilçe belediyesine mahalle olarak katılmışlardır. Böylece, 862 belediyeden sadece 19 tanesinin tüzel kişiliği sona ermiş, 843 belde belediyesi tüzel kişiliğini koruyarak mahalli idareler seçimlerine katılmıştır.

Sonuç olarak, 2004-2009 yılları arasında, Belediye Kanunu 8 ve 11'inci maddesi uygulaması ile birçok belde belediyesi komşu belediyeye katılmış, 5747 sayılı Kanun'un uygulamasıyla, ilk kademe belediyesi uygulaması son bulmuş ve bu kapsamda ilçeye

dönüştürülenler dışında ilk kademe belediyelerinin tamamının tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Aynı kanun ile büyükşehir dışındaki 19 belde belediyesi de köy veya mahalleye dönüşmek suretiyle tüzel kişiliğini kaybetmiştir. Bütün bu kanuni düzenleme ve idari işlemlerin neticesinde, 2009 mahalli idareler seçimlerine gelindiğinde belediye sayısı, 275 azalarak 3225'ten 2950'ye düşmüştür.

#### VI. 6360 sayılı Kanun

2012 yılında çıkartılan 6360 sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, ülkemizdeki mahalli idareler alanında reform yapan çok önemli bir kanun olarak karşımıza çıkmaktadır. Kanunla 14 yeni büyükşehir belediyesi kurulmuş ve büyükşehir sayısı 30'a çıkmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sınırı il mülki sınırına genişletilmiştir. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde tüm belde belediyelerinin de tüzel kişiliği kaldırılarak ilçe belediyesinin mahallesi haline dönüştürülmüştür. Büyükşehir sınırları içindeki orman köyleri dâhil tüm köylerin tüzel kişiliği sona erdirilmiştir. Ayrıca bu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişiliği de kaldırılmıştır.

30 Mart 2014 tarihinden itibaren 30 büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde, il özel idaresi bulunmadığı gibi belde belediyesi ve orman köyü de dâhil olmak üzere hiçbir şekilde köy de bulunmamaktadır. Anayasa Mahkemesinin denetiminden de geçen kanun, bir iptale de uğramadığından tüzel kişiliklerin sona ermesine ilişkin hükümlerde 30 Mart 2014 tarihi itibarıyla hayata geçmiş ve yapılan düzenleme ile 2950 olan belediye sayısı 1394'e düşmüştür. Belediye sınırları da iyice genişlemiş ve 6360 sayılı Kanun'dan sonra Türkiye nüfusunun %93'ü belediye sınırları içinde, yani 76.667.864 olan nüfusumuzun 71.251.022'si belediye sınırları içinde yaşar duruma gelmiştir.

Hem Belediye Kanunu 8 ve 11'inci madde uygulamaları hem de 6360 sayılı Kanun'un uygulanması sonucu 30 Mart 2014 tarihli mahalli idareler seçimi öncesi ve sonrası mahalli idarelerin sayılarındaki değişim aşağıdaki tablolarda gösterilmiştir.

**Tablo 3.** 6360 Sayılı Kanunla Tüzel Kişiliği Kaldırılan Belde ve Köyler

	Belde		Köy (30 Büyükşehir)	
	30 Büyükşehir	51 İl (Nüfusu (Tüm Beldeler) 2000'in Altında)	Köy	Orman Köyü
	1.076	502	6.520	10.024
<b>Toplam</b>	1.578		16.544	

**Tablo 4.** Karşılaştırmalı Genel Tablo

	<b>30 Mart 2014 Öncesi</b>	<b>30 Mart 2014 Sonrası</b>
<b>Büyükşehir Belediyesi</b>	16	30
<b>Büyükşehir İlçe Belediyesi</b>	143	519
<b>İl Belediyesi</b>	65	51
<b>İlçe Belediyesi</b>	749	400
<b>Belde Belediyesi</b>	1.977	395
<b>Toplam Belediye</b>	2.950	1.395*

\*Tüysüz Belediyesi yürütmeyi durdurma kararı almıştır. Süreç böyle devam ederse belediye sayısı  $1395+1=1396$  olacaktır.

## VII. Sonuç

2002 yılının sonundan itibaren, büyükşehir belediyeleri dâhil, mevcut belediyelerin sınırlarının genişletilmesi ve bu sınırlar genişlerken genişleyen sınır içinde kalan belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması yönünde bazı kanun çalışmaları yapılmıştır. Ancak yürütülen çalışmaların hiçbirisi ilk aşamada kanunlaşmadığından arzu edilen hedefe de ulaşamamıştır. 2004 yılında Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle birlikte sonuç alınmaya başlanmış ve ilk olarak büyükşehir belediyelerinin sınırları genişletilmiştir. Daha sonra, bazı belediyelerin etrafındaki beldeler ve köyler bu belediyelere katılmış ve bu işlem süreklilik arz ettiğinden bugün de ihtiyaç olması durumunda idari işlemle gönüllü veya zorunlu katılma işlemi yapılabilmektedir. 2008'de büyükşehir sınırları içindeki bazı ilçe belediyelerinin sınırları yeniden düzenlenmiş ve ilk kademe belediyeleri kaldırılmıştır.

Büyükşehir dışında kalan yerlerde küçük belediyelerin kaldırılması için yapılan düzenleme, Anayasa Mahkemesince iptal edildiğinden istenen sonuç alınamamıştır. Nihayet, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir sayısı 30'a çıkarken sınırları da genişleyerek il mülki sınırı olmuş ve buradaki belde belediyeleri ile köyler (orman köyleri dâhil) mahalleye dönüştürülmüştür. Büyükşehir dışında kalan nüfusu 2.000'in altındaki belediyeler de köye dönüştürülmüştür. 2004 yılından bu yana yapılan çalışmalarda belediye sınırları genişlerken belediye sayısı da azalmış ve on yıl içinde 3225 olan belediye sayısı 1395'e düşmüştür.

## Kaynaklar

1877 Tarihli "Dersaadet Belediye Kanunu"

1877 Tarihli "Vilayet Belediye Kanunu"

03.04.1930 Tarih ve 1580 Sayılı "Belediye Kanunu"

- 11.12.2003 Tarih ve 5019 Sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun”
- 21.12.2003 Tarih ve 5026 Sayılı “Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun”
- 10.07.2004 Tarih ve 5216 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanunu”
- 03.07.2005 Tarih ve 5393 Sayılı “Belediye Kanunu”
- 22.03.2008 Tarih ve 5747 Sayılı “Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun”
- 06.12.2012 Tarih ve 6360 Sayılı “On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun”