

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE EKONOMİK
ETKİLERİ

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Kadir Polat KARABELA

Ankara, 2026

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ BÖLÜMÜ YÖNETİM BİLİMLERİ
ANABİLİM DALI
KAMU YÖNETİMİ TEZSİZ YÜKSEK LİSANS PROGRAMI

6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE EKONOMİK
ETKİLERİ

Tezsiz Yüksek Lisans Dönem Projesi

Kadir Polat KARABELA

Proje Danışmanı
Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL

Ankara, 2026



T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ
DÖNEM PROJESİ DEĞERLENDİRME FORMU



Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Enstitünüz Yönetim Bilimler, Anabilim Dalı 24942303 numaralı tezsiz yüksek lisans öğrencisi Kadir Polat KARABELA'nın "6360 Sayılı Kanun'un Büyükşehir Belediyelerine Ekonomik Etkileri" adlı "The Economic Impacts of Law No. 6360 on Metropolitan Municipalities" tezsiz yüksek lisans dönem projesi tarafımda değerlendirilmiş olup,

BAŞARILI



BAŞARISIZ



bulunmuştur.

Dönem projesi danışmanı olarak, adı geçen öğrencinin notunun, dönem projesinin Enstitünüz Müdürlüğü'ne tesliminden önce *Öğrenci İşleri Bilgi Sistemi*'ne (OİBS) tarafımdan işlendiğini beyan ederim.

DÖNEM PROJESİ DANIŞMANI ONAYI

TARİH: 17/01/2026

Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Doç. Dr. Can Giray ÖZGÜL danışmanlığında hazırladığım “6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE EKONOMİK ETKİLERİ” adlı dönem projesindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

17/01/2026

Kadir Polat KARABELA

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER.....	i
KISALTMALAR.....	iii
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	4
BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE.....	4
1.1. Büyükşehir Belediyesinin Kavramsal Çerçevesi ve Tarihsel Gelişimi.....	4
1.2. Büyükşehir Sisteminde Ölçek Değişimi ve Yetkilerin Yeniden Kurgulanması: 195 KHK'den 6360 Sonrasına Geçiş.....	9
1.3. Büyükşehir Sisteminin 6360 Öncesi Kurumsal Yapısı: Anayasa, 3030 ve 5216 Üzerinden Bir Çerçeve.....	14
1.3.1. 3030 Sayılı Kanun Dönemi: Büyükşehir Modelinin İlk Kurumsallaşması	15
1.3.2. 5216 Sayılı Kanun'la Büyükşehir Sisteminin Yeniden Kurulması.....	16
1.3.3. İki kademeli yapı: Büyükşehir – ilçe belediyeleri	16
1.4. 6360 Sayılı Kanun'un Hazırlanma Süreci ve Gerekçesi.....	17
1.5. 6360 Sayılı Kanun'un Çok Boyutlu Etkileri: İdari Ölçek, Koordinasyon ve Mekânsal Yönetişim	19
İKİNCİ BÖLÜM	23
6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE EKONOMİK ETKİLERİ	23
2.1. 6360 Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı: Gelir Kaynakları	23
2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları	24
2.1.2. Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamındaki Gelirler	24
2.1.3. Merkezi İdareden Aktarılan Gelirler.....	25
2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapısının Yeniden Yapılanması	26
2.3. 6360 Sonrasında Büyükşehirlerde Genişleyen Hizmet Alanının Mali Etkileri ...	31
2.4. 6360 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Hizmetlerde Maliyet Analizi .	36
2.5. 6360 Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Yatırım, Harcama ve Borçlanma Dinamikleri	39

SONUÇ.....	42
KAYNAKÇA.....	46
ÖZET	48
ABSTRACT	50

KISALTMALAR

KHK : Kanun Hükümünde Kararname

AYKOME : Altyapı Koordinasyon Merkezi

UKOME : Ulaşım Koordinasyon Merkezi

YİKOB : Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı

ÖTV : Özel Tüketim Vergisi

AB : Avrupa Birliği

GİRİŞ

6360 sayılı düzenleme, büyükşehir belediyelerinde yalnızca görev alanını ve hizmet sınırını genişleten bir değişiklik olarak görülmemelidir. Bu adım, aynı zamanda belediyelerin mali yönetiminde hangi harcama kalemlerinin öncelik kazanacağını ve finansmanın nasıl planlanacağını etkileyen önemli bir kırılma yaratmıştır. Hizmet alanının il sınırına kadar yayılması, belediyeleri kent merkezine odaklanan alışılmış yatırım çizgisinden uzaklaştırmış; kırsal altyapı ve temel hizmet ihtiyaçlarını daha görünür, ertelenmesi zor ve kısa sürede karşılanması beklenen bir gündem hâline getirmiştir. Bu süreçte belediyeler, yatırımları tamamen kendi tercihleriyle serbestçe dağıtabildikleri bir yapıdan ziyade, genişleyen hizmet sahasının zorunlu ihtiyaçlarına göre hareket etmek ve kaynaklarının belirli bir kısmını sisteme yeni katılan yerleşimlerin altyapısına yönlendirmek durumunda kaldıkları daha kurallı bir yatırım düzenine girmiştir.

İl özel idarelerinin sistemden çekilmesiyle birlikte, il düzeyindeki yatırım ve koordinasyon düzeni de yeniden şekillenmiştir. Bu süreçte valilik bünyesinde yatırımları izleyen ve kurumlar arasındaki uyumu sağlamayı amaçlayan yeni bir yapı daha görünür hâle gelmiştir. Söz konusu kurumsal değişim, bazı yatırım başlıklarında yerelde “kimin neyi yapacağı” sorusunu yeniden gündeme taşırken, büyükşehir belediyelerinin genişleyen hizmet sahasında faaliyet yürütmesi cari harcamalar üzerinde de kalıcı bir baskı oluşturmuştur. Ulaşım, atık yönetimi, bakım-onarım ve saha organizasyonu gibi süreklilik gerektiren işlerin daha geniş, daha dağınık ve farklı özellikler taşıyan yerleşimlerde yürütülmesi işletme giderlerini yükseltmiş; buna ek olarak il geneline yayılan altyapı ihtiyaçlarının eş zamanlı karşılanması beklentisi, finansman gereksinimini daha da belirginleştirmiştir.

Bu tabloda borçlanma, artan yatırım ihtiyacı ve büyüyen hizmet yükünü karşılamak için daha sık başvurulmuş bir seçenek gibi görünse de belediyelerin ne kadar

borçlanabileceği esasen mevzuatın çizdiği sınırlarla belirlenmektedir. Borç stokuna ilişkin üst tavan, büyükşehirlerde daha yüksek bir katsayıyla uygulanıyor olsa bile, borçlanmanın hem hacmini hem de sürdürülebilirliğini belirleyen temel çerçeveyi oluşturur. Üstelik iç borçlanmada belirli eşikler aşıldığında sadece yerel karar almak yeterli olmaz; izin ve onay süreçleri de devreye girer. Ölçeğin büyümesinin yarattığı mali baskıya ek olarak, tüzel kişiliği sona eren yerel birimlerin tasfiyesi ve devralınan yükümlülüklerin yönetimi de borçlanma ile mali disiplin konusunu daha hassas bir noktaya taşımıştır. Bu nedenle borçlanma, her koşulda sınırsız bir “kaynak yaratma yolu” olmaktan çok; amacı, tutarı ve karar-onay aşamaları belli kurallarla tanımlanmış, kontrollü bir mali araç olarak öne çıkmaktadır.

Bu çalışma, 6360 sayılı düzenlemeyi iki ekseninde birlikte okumayı hedefler. Birinci Bölümde, büyükşehir belediyesi modelinin kavramsal ve kurumsal arka planı netleştirilir; büyükşehir belediyesinin neyi ifade ettiği, hangi ihtiyaçlarla ortaya çıktığı ve zaman içinde nasıl dönüştüğü açıklanır. Ayrıca büyükşehir sisteminde ölçek ve yetkilerin 6360’a gelene kadar hangi kırılmalarla genişlediği ele alınır; 6360 öncesi yapı anayasal dayanak ile 3030 ve 5216’nın kurduğu düzen üzerinden özetlenir. Bölümün devamında 6360’ın hazırlık süreci ve gerekçesi incelenerek düzenlemenin yalnızca sınır genişleten bir adım olmadığı, idari ölçek, koordinasyon ve mekânsal yönetim açısından çok boyutlu sonuçlar ürettiği ortaya konur. İkinci Bölümde ise bu kurumsal dönüşümün mali yansımaları değerlendirilir; 6360 sonrası büyükşehirlerin gelir yapısı ve temel gelir kaynakları ele alınır, gelir tarafındaki yeniden yapılanmanın mantığı ve öne çıkan kalemler tartışılır.

Ardından il sınırına kadar genişleyen hizmet alanının bütçeye etkileri yatırım baskısı, cari gider artışı ve hizmet üretim maliyetleri üzerinden analiz edilir; kırsal hizmetlerin neden daha maliyetli bir karakter taşıdığı ve bunun harcama yapısını nasıl

dönüştürdüğü açıklanır. Son olarak yatırım ve harcama tercihleriyle borçlanma davranışı birlikte ele alınarak, mevzuat sınırları ve devralınan yükümlölükler çerçevesinde 6360 sonrasında mali dengenin nasıl yeniden kurulduğı gösterilir.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE İLİŞKİN KURAMSAL ÇERÇEVE

1.1. Büyükşehir Belediyesinin Kavramsal Çerçevesi ve Tarihsel Gelişimi

Büyükşehir belediyesi kavramı, modern kentleşme süreçlerinin ortaya çıkardığı yapısal dönüşümlerin bir sonucu olarak şekillenmiştir. Bu kavramın gelişiminde, 18. yüzyılın sonlarından itibaren etkisini göstermeye başlayan Sanayi Devrimi ile birlikte yaşanan toplumsal, ekonomik ve mekânsal değişimler belirleyici olmuştur. Sanayileşme süreci, üretim faaliyetleri ve emek gücünün belirli merkezlerde yoğunlaşmasına neden olmuş; bu durum kentlerin hızlı bir biçimde büyümesini, kentsel nüfusun artmasını ve kent sayısında belirgin bir artışı beraberinde getirmiştir. Kentlerin hem nüfus hem de mekânsal açıdan genişlemesi, geleneksel yerleşim ve yönetim yapılarının yetersiz kalmasına yol açmış ve yeni yerel yönetim modellerinin ortaya çıkmasını zorunlu hâle getirmiştir (Yücel, 2020; Polatoğlu, 2015). Öte yandan büyükşehir kavramının etimolojik kökeni antik çağlara dayanmaktadır. Günümüzde sıklıkla kullanılan “metropol” (metropolis) kavramı, Eski Yunanca’da “ana” anlamına gelen metrō ile “şehir” anlamındaki polis sözcüklerinin birleşiminden türetilmiştir. Kavramsal olarak büyükşehir ya da metropol; nüfusu milyonlarla ifade edilen, ekonomik, ticari ve kültürel faaliyetlerin yoğunlaştığı, etki alanı yalnızca kendi idari sınırlarıyla sınırlı kalmayıp çevresindeki yerleşim birimlerini de yönlendiren ve etkileyen geniş ölçekli kentsel alanları ifade etmektedir (Gözler, 2022; 386-387).

Metropoliten kentler, yoğun nüfus birikimleriyle kentin ana çekirdeğiyle sınırlı kalmayarak çevre alanlara doğru sürekli bir genişleme ve yayılma eğilimi göstermektedir. Bu yayılma süreci, yakın çevredeki küçük yerleşim birimlerini de merkeze doğru çekerek bütünleşmiş ve çok katmanlı bir kentsel yapının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. (Güler, 2021; 431). Nüfus büyüklüğü ve coğrafi kapsamı giderek artan bu kentlerin

yönetimi, geleneksel belediye yönetimi anlayışıyla etkin ve verimli biçimde yürütülememektedir. Nüfusu ve coğrafi alanı çok geniş olan bu şehirlerde kamusal hizmetlerin tek bir merkezden sunulması, yönetsel verimliliği azaltmakta ve demokratik katılımın zayıflamasına yol açmaktadır. Bu çerçevede, hizmetlerin vatandaşlara en yakın idari birimler tarafından sunulmasını öngören yerindelik (subsidiarity) ilkesi doğrultusunda, büyükşehirlerin alt yönetim birimlerine ayrılarak yönetilmesi gereği ortaya çıkmıştır. Bu model, yerinden yönetimin kendi içinde yeniden örgütlenmesi olarak değerlendirilebilir (Gözler, 2019; 207-208).

Türkiye’de büyükşehir belediyesi kavramının hukuksal ve idari bir statü olarak ortaya çıkışı, çoğu zaman 1984’te 195 sayılı KHK ile başlayan iki kademeli yapıyla ilişkilendirilse de bu yönetim biçiminin tarihsel arka planını daha sağlıklı kavrayabilmek için Osmanlı’da modern belediye örgütlenmesine uzanan gelişmeleri incelemek yerinde olacaktır (Özgür & Savaş Yavuzçehre, 2016; 907). Osmanlı’da modern yerel yönetim anlayışının belirginleşmesi, 19. yüzyıl ortalarından itibaren Batı’daki modellerin incelenmesi ve özellikle Fransız sisteminin idari yapıya aktarılmasıyla hız kazanmıştır. Bu dönemde yerel yönetim türleri, organları, görev-yetki paylaşımı ve mali çerçeve birlikte ele alınmış; önce İstanbul’da bir “deneme/prototip” olarak kurulan kurumlar zamanla liman kentlerinden iç bölgelere doğru yayılmıştır. Tanzimat sonrası kent yönetimindeki değişim ise yalnızca yönetsel düzenlemelerin sonucu değil; Batılılaşma fikri, merkezileşme eğilimi ve sanayileşmenin tetiklediği iktisadi ilişkiler gibi daha geniş dönüşümlerin de ürünü olmuştur (Ersoy, 2023; 45-55). Bu bağlamda kentsel mekânın Batılı anlamda yeniden düzenlenmesi, ulaşım, su, sağlık ve konut gibi hizmetlerin modernleşmesi hedefiyle birlikte düşünülmüş; kentsel hizmetlerin “modern” biçimde kurulması, yerel yönetimlerin yeniden yapılandırılmasına zemin hazırlamıştır (Ortaylı, 2000; Ersoy, 2023; 56). Bu modernleşme yöneliminin somutlaştığı temel eşiklerden biri, İstanbul’da 1854 yılında Şehremaneti’nin kurulması ve ihtisap örgütünün kaldırılmasıdır.

Kent hizmetlerinin ihtiyaçlara yanıt verememesi, özellikle Kırım Savaşı yıllarında İstanbul’da yeni bir yerel kurum ihtiyacını keskinleştirmiş; Şehremaneti, kentsel temel ihtiyaçların temini, temizlik, arşı-pazar denetimi ve mali düzen gibi görev alanlarıyla modern belediyeçiliğın çekirdeğini oluşturmuştur (adırcı, 1997, Keleş, 2021, Seyitdanlıoğlu, 1996; Ersoy, 2023; 57). Ardından İstanbul’un belediye dairelerine ayrılmasına yönelik düzenlemeler, hem kentin büyüyen lğini yönetilebilir kılma arayışını hem de çok birimli bir idari tasarımı ortaya koymuştur. Nitekim 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile İstanbul’un “belediye daireleri” şeklinde bölümlenmesi ve bunların üzerinde tüm İstanbul’a yetkili bir st yapı olarak Şehremaneti’nin öngörülmesi, günümüz büyükşehir–ilçe belediyesi ilişkisine benzer iki kademeli bir mantığın erken rneği olarak yorumlanmaktadır. Benzer biçimde 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu da İstanbul lğinde “Şehremaneti” ve “belediye daireleri” ayrımını sürdürerek, şehrin bütünü için yetkili bir st belediye ile kısımlarında görev yapan alt birimlerin birlikte örgütlenmesini kurumsallaştırmıştır; bu nedenle söz konusu sistemin, yapısal olarak büyükşehir modelinin temel ilkeleriyle uyumlu olduğu ifade edilmektedir (Gözler, 2022; 389).

Cumhuriyet döneminde yerel yönetimler, büyük lde Osmanlı’nın son döneminden devralınan kurumsal ve hukuki mirasın devamı üzerinde ilerlemiş; sreklielik, özellikle mevzuatın uzun süre yürürlükte kalmasıyla görünür olmuştur. Bununla birlikte 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu ile Osmanlı’dan devralınan belediye mevzuatı terk edilerek yeni bir ereve kurulmuştur; amaç, belediye işlerinin devlet denetimi altında daha planlı yürütülmesi ve ülke genelinde asgari hizmet standardının oluşturulması olarak şekillenmiştir. Bu dönemde uzman personel eksikliği, teknik yetersizlikler ve mali gszlkler, merkezî denetimi meşrulaştıran gerekçeler olarak öne kmış; kentsel alanların yeniden yapılandırılmasında belediyeler önemli bir araç haline gelmiştir (Ersoy 2023; 62-64). 1946 sonrasında gn hızlanmasıyla belediyelerin

ağırlığı artarken, yerel siyaset ile merkez arasındaki ilişki de çok partili yaşamla birlikte daha çatışmalı ve politik bir zemine taşınmıştır (Güler, 2006, Altaban, 1990; Ersoy 2023; 65-67). Metropoliten ölçekte yönetim ihtiyacı, özellikle 1960 sonrasında hızlanan göç ve kentlerin büyümesiyle birlikte belirginleşmiştir. Büyük yerleşimlerde ortak kentsel gereksinimlerin daha geniş bir alanda karşılanması zorunlu hâle gelmiş; ancak dönemin anayasal ve yasal çerçevesi içinde kalıcı bir çözüm üretilemediğinden, uygulanan geçici düzenlemelere rağmen anakent yönetimi eksikliği tartışması sürmüştür (Altaban, 1990; Ersoy, 2023; 65-67). 1970’li yıllara gelindiğinde, hızlı kentleşmenin yarattığı sorunların geleneksel belediye modeliyle çözülemeyeceği yönündeki tespitler güçlenmiş; belediyelerin hizmet kapasitesi, mali kaynakları ve kurumsal yetkileri tartışmanın merkezine yerleşmiştir (Erim, 1990; Ersoy, 2023; 67). Bu genel çerçeve içinde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi metropollerde büyüyen konut, altyapı ve ulaşım sorunları, büyükşehir ölçeğinde yeni bir yönetim statüsüne duyulan ihtiyacı daha görünür kılmış; 1580 sayılı Kanun’un metropoliten alanların karmaşıkleşan hizmet taleplerini karşılamada yetersiz kaldığı, çevrede çok sayıda küçük belediyenin varlığının koordinasyon ve kaynak kullanımı açısından dağınıklık ürettiği vurgulanmıştır.

Bu birikimin sonucunda 1982 Anayasası, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim birimlerinin kurulabilmesine imkân tanıyan yaklaşımıyla büyükşehir belediyesi modeline hukuki zemin hazırlamış; ardından Mart 1984 tarihli 195 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi kurularak iki kademeli yapı somutlaşmıştır (Özgür & Savaş Yavuzçehre 2016; 910-911). Ancak bu adımın, Türkiye’de büyükşehir fikrinin “ilk kez” ortaya çıkışı olmadığı; Osmanlı İstanbul’unda Şehremaneti ile belediye daireleri üzerinden kurulan iki basamaklı modelin tarihsel bir öncül oluşturduğu özellikle belirtilmektedir. Dolayısıyla 1984 düzenlemesi, bir yandan çağdaş metropoliten sorunlara yanıt arayan yeni bir kurumsal mimari kurarken, öte yandan İstanbul’un tarihsel yönetim deneyiminden izler taşıyan bir süreklilik hattı üzerinde değerlendirilmelidir.

2000’li yıllara gelindiğinde yerel yönetim alanında kapsamlı bir reform dalgası yaşanmış; 2004–2005 döneminde büyükşehir, belediye, il özel idaresi ve mahalli idare birliklerine ilişkin temel kanunlar yürürlüğe girmiştir. Bu reformların gerekçeleri arasında vesayet denetiminin azaltılması, gelir kaynaklarının çeşitlendirilmesi ve yerel demokrasinin güçlendirilmesi iddiaları öne çıkmış; bununla birlikte uygulamada “yerel demokrasi” vurgusunun büyük ölçüde sınırlı düzenlemelerle kaldığı ve söylem düzeyini aşmakta zorlandığı da ifade edilmiştir. Aynı dönemde neoliberal ilkelerin etkisiyle kentsel hizmetlerin sunumunda piyasa mekanizmalarının ve özel sektörün rolünün arttığı; yerel yönetimlerin finansman ve borçlanma ilişkilerinin genişlediği belirtilerek, yerel yönetimlerin işleyiş mantığında da belirgin bir dönüşüm yaşandığı vurgulanmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediyeleri, yalnızca büyüyen kentin teknik hizmetlerini koordine eden idari yapılar olmaktan çıkıp, kentsel hizmet üretimi ve kaynak yönetimi bakımından farklı bir yönetim mantığı içinde yeniden konumlanmıştır (Ersoy, 2023; 68-69).

Türkiye’de büyükşehir belediyesi statüsü, Osmanlı’dan Cumhuriyet’e uzanan modern belediyeleşme süreci içerisinde, metropoliten büyümenin ortaya çıkardığı ölçek ve koordinasyon sorunlarına kurumsal bir yanıt olarak şekillenmiştir. Bu yapı, 1984 yılında iki kademeli yönetim modelinin benimsenmesiyle daha belirgin hâle gelmiş; 2000’li yıllarda gerçekleştirilen reformlarla birlikte yeniden düzenlenerek bugünkü çerçevesine yaklaşmıştır (Özgür & Savaş Yavuzçehre 2016, Gözler, 2022; Ersoy, 2023). Bu tarihsel dönüşüm süreci, 6360 sayılı Kanun’a gelinen aşamada da büyük ölçekli kentlerin yönetiminin yeniden yapılandırılması doğrultusunda devam etmiştir. Genel olarak değerlendirildiğinde, büyükşehir belediyesi modeli; Türkiye’de kentleşme dinamikleri, merkezî idarenin yeniden örgütlenme tercihleri ve metropoliten ölçekte hizmet sunumunun gerektirdiği kurumsal eşgüdüm ihtiyacının kesişiminde gelişen, süreklilik ve dönüşüm unsurlarını birlikte barındıran bir idari statü olarak ortaya çıkmaktadır.

1.2. Büyükşehir Sisteminde Ölçek Değişimi ve Yetkilerin Yeniden Kurgulanması: 195 KHK'den 6360 Sonrasına Geçiş

Büyükşehir belediyesi modeli, Türkiye’de metropoliten ölçekte büyüyen kentlerin planlama, altyapı ve hizmet sunumu sorunlarına daha bütüncül bir yönetim ölçeğiyle yanıt verme arayışının ürünüdür. Bu arayışın hukuksal zemini ilk kez 1984 tarihli 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuş; ardından 3030 sayılı Kanun ile iki kademeli yapı daha belirgin bir çerçeveye kavuşmuş; 5216 sayılı Kanun ile görev alanları genişletilip güncellenmiş; 6360 sayılı Kanun ile ise büyükşehir yönetimi il ölçeğine taşınarak hem mekânsal kapsam hem de koordinasyon kapasitesi bakımından yeni bir düzeye geçmiştir.

195 sayılı KHK, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımını ölçek ve bütünlük ilkeleri doğrultusunda düzenlemiştir. Bu düzenleme kapsamında büyükşehir belediyesi, tek bir ilçe sınırları içinde çözülemeyen ya da birden fazla ilçeyi aynı anda ilgilendiren hizmetlerde merkezî aktör olarak konumlandırılmıştır. Bu çerçevede Büyükşehir belediyesine verilen görevler incelendiğinde; planlama ve imar, ana ulaşım ve altyapı, çevre sağlığı ile kent bütününde koordinasyon gibi alanların ön plana çıktığı görülmektedir (195 sayılı KHK, 1984, md. 6). Bu görev alanları, uygulamada büyük ölçüde “kent’in ana omurgasını kuran” hizmetler üzerinden tanımlanmıştır. Bu kapsamda; nazım imar planının ve buna bağlı uygulama kararlarının bütüncül biçimde oluşturulması, ana arter niteliğindeki yol ve meydanların planlama, yapım ve bakım süreçlerinin yürütülmesi ile otobüs terminali ve genel otopark gibi kentin tamamını ilgilendiren ulaşım tesislerinin kurulması büyükşehir belediyesinin sorumlulukları arasında sayılmıştır (195 sayılı KHK, 1984, md. 6/A). Bunun yanı sıra su ve kanalizasyon hizmetlerinin planlanması, çevre sağlığını ilgilendiren laboratuvarların kurulması, mezarlık hizmetlerinin yürütülmesi, katı atıkların depolanması ve çevresel

niteliği bulunan faaliyetlerin denetimi gibi hizmetler de büyükşehir ölçeğine yerleştirilmiştir (195 sayılı KHK, 1984, md. 6/A).

Bu çerçevede ilçe belediyeleri, daha çok gündelik yaşamın yakın çevresine ilişkin hizmetlerden sorumlu tutulmuştur. İkinci derece yolların yapımı, küçük ölçekli park ve spor alanlarının düzenlenmesi ile yerel düzeyde temizlik ve benzeri rutin belediye hizmetleri ilçe düzeyinde tanımlanarak yerinden hizmet sunumu korunmaya çalışılmıştır (195 sayılı KHK, 1984, md. 6/B). Bununla birlikte 195 sayılı KHK'nın dikkat çeken yönlerinden biri, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi yalnızca görev paylaşımıyla sınırlamayıp bu ilişkiyi koordinasyon ve tamamlayıcılık ilkeleri temelinde kurmasıdır. Bu doğrultuda büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin teknik ya da mali kapasitesini aşan hizmetlerde devreye girebilen bir üst yönetim birimi olarak tasarlanmış; aynı zamanda ilçe belediyeleri tarafından yürütülen faaliyetlerin kent bütünüyle uyumlu biçimde gerçekleştirilmesini gözeten bir aktör olarak konumlandırılmıştır (195 sayılı KHK, 1984, md. 6; md. 7).

195 sayılı KHK ile kurulan çerçeve, 3030 sayılı Kanun ile daha düzenli ve işlevsel bir yapıya kavuşturulmuştur. Bu süreçte büyükşehir belediyesi, yalnızca büyük ölçekli hizmetleri yerine getiren bir idare olmaktan çıkarılarak; kent genelinde yatırım önceliklerini belirleyen, farklı kurumlar tarafından yürütülen altyapı çalışmalarını uyum içinde yönlendiren ve toplu ulaşımı düzenleyen bir koordinasyon yönetimi olarak yeniden tanımlanmıştır (3030 sayılı Kanun, 1984, md. 6). Bu yönüyle büyükşehir belediyesi, kentsel hizmetlerin bütüncül bir anlayışla planlanması ve yürütülmesinde merkezi bir rol üstlenmiştir.

3030 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine, yatırım planı ile altyapı hizmetlerine yönelik yatırım programlarını hazırlama görevi verilmiş; böylece büyük ölçekli altyapı kararlarının parçalı uygulamalar yerine planlı ve bütüncül bir anlayışla ele alınması amaçlanmıştır. Bu kapsamda su ve kanalizasyon, yol, meydan, terminal ve

otopark gibi temel kentsel altyapı sistemlerinin planlanması büyükşehir düzeyinde toplanmış; kent genelinin gereksinimleri doğrultusunda yönlendirilmesi sağlanmıştır (3030 sayılı Kanun, 1984, md. 6). Söz konusu düzenleme ile büyükşehir belediyesinin görev alanı da önemli ölçüde genişlemiştir.

Büyükşehir belediyesi, toptancı halleri ve mezbahaların kurulması ile işletilmesi gibi kentsel ekonomi ve gıda teminine yönelik hizmetlerin yanı sıra, itfaiye hizmetleri kapsamında acil durumlara müdahalede daha etkin bir sorumluluk üstlenmiştir. Bunun yanında birinci, ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhî müesseselere ruhsat verilmesi ve bu işletmelerin denetlenmesi gibi çevre ve halk sağlığıyla doğrudan ilişkili yetkiler de büyükşehir ölçeğinde düzenlenmiştir (3030 sayılı Kanun, 1984, md. 6). Bu düzenlemeler sonucunda büyükşehir belediyesi, kentsel yaşamın güvenli ve sağlıklı biçimde sürdürülmesinde etkin bir yönetim düzeyi hâline gelmiştir. Bu dönemin kurumsal açıdan en belirgin yeniliklerinden biri, eşgüdüm anlayışının somut ve kalıcı düzenlemelerle güçlendirilmesidir. Bu doğrultuda oluşturulan Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), kent içindeki altyapı yatırımlarının programlanması ve kuruluşlar arası eşgüdüm için kurgulanmış; Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ise toplu taşıma düzeni, güzergâh ve tarifeler gibi kararların il düzeyinde ortak uyumlu biçimde alınmasını amaçlayan bir yapı olarak tanımlanmıştır (3030 sayılı Kanun, 1984, md. 8–9).

2004 yılında yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesinin görev alanını hem kapsam hem de kullanılan araçlar bakımından genişleterek, planlama ve altyapı odaklı yönetim anlayışından sosyal ve kültürel hizmetleri de içeren çok yönlü bir yerel yönetim modeline geçişi ifade etmiştir. Söz konusu Kanunda büyükşehir belediyesinin görevleri ayrıntılı biçimde tanımlanmış; üst ölçekli planlama, bütünleşik ulaşım, çevre yönetimi, katı atık, su ve kanalizasyon, itfaiye, mezarlık ile terminal ve otopark hizmetleri gibi alanlar büyükşehir belediyesinin temel yetki ve sorumlulukları arasında korunmuştur (5216 sayılı Kanun, 2004, md. 7). Planlama alanında büyükşehir

belediyesi, çevre düzeni planı ve nazım imar planı ölçeğinde kentin gelişimini yönlendiren temel kararları alma yetkisiyle donatılmıştır. İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar planlarının bu üst ölçekli kararlarla uyumunun sağlanması ise büyükşehir düzeyinde ele alınan bir bütünlük denetimi olarak tanımlanmıştır (5216 sayılı Kanun, 2004, md. 7/b–c). Bu düzenleme, metropoliten alanda parçalı plan kararlarının yol açabileceği uyumsuzlukların önlenmesini ve bu yöndeki risklerin azaltılmasını hedefleyen; aynı zamanda kentsel gelişmenin daha dengeli ve tutarlı bir biçimde yönlendirilmesini amaçlayan bir yaklaşım olarak değerlendirilebilir. Hizmet alanları bakımından ele alındığında, “kent bütünü” anlayışının büyükşehir belediyelerinin görev tanımında daha belirgin bir biçimde öne çıktığı görülmektedir. Bu kapsamda büyükşehir belediyeleri; toplu taşıma hizmetlerinin planlanması ve işletilmesi, ana ulaşım güzergâhlarının oluşturulması ve ulaşım türleri arasında eşgüdümün sağlanması gibi temel işlevlerin yanı sıra, terminal ve otopark gibi ulaşım altyapılarının geliştirilmesinden de sorumlu kılınmıştır. Ayrıca çevre sağlığı, katı atık yönetimi ile su ve kanalizasyon hizmetlerinin kent ölçeğinde bütüncül bir yaklaşımla yürütülmesi, büyükşehir belediyesinin temel görev alanları arasında yer almaktadır (5216 sayılı Kanun, 2004, md. 7).

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi sisteminde mekânsal ölçeği ve idari yapılanmayı kapsamlı biçimde yeniden şekillendiren temel düzenlemelerden biri olarak değerlendirilebilir. Kanun ile yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuş; büyükşehir belediyesi bulunan illerde ise belediye sınırları il mülki sınırlarıyla örtüştürülerek hizmet alanı il geneline yayılmıştır. Bu çerçevede, düzenlemenin uygulandığı illerde köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmış; köyler mahalle statüsüne dönüştürülürken belde belediyeleri de bağlı bulundukları ilçe sınırları içinde tek mahalle olarak yeniden tanımlanmıştır (6360 sayılı Kanun, 2012, md. 1). Böylece büyükşehir belediyesinin hizmet alanı ve sorumluluk kapsamı, yalnızca kentsel merkezle sınırlı bir

yapı olmaktan çıkmış; fiilen il bütününe kapsayan daha geniş bir yerel yönetim ölçeğine taşınmıştır. Aynı düzenleme paketi kapsamında, büyükşehir statüsü tanınan illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğine son verilmesi de hükme bağlanmıştır (6360 sayılı Kanun, 2012, md. 1/5). Bu değişiklik, yerel kamu hizmetlerinin önceki dönemde il özel idaresi ile belediyeler arasında kurulan görev paylaşımı içinde yürütüldüğü dikkate alındığında, yerel yönetim alanında belirgin bir kurumsal yeniden yapılanmayı ifade etmektedir. Nitekim il özel idaresi ölçeğinde kullanılan bazı görev, yetki ve sorumlulukların yeni sistemde farklı kurumsal yapılara devredilmesi; buna bağlı olarak hizmetlerin bütüncül biçimde yürütülebilmesi için eşgüdüm ve koordinasyon gereksiniminin artması, söz konusu dönüşümün başlıca yansımaları arasında yer almaktadır (6360 sayılı Kanun, 2012, md. 1).

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi sisteminde yalnızca idari sınırların genişletilmesiyle sınırlı bir düzenleme niteliği taşımamakta; aynı zamanda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiyi daha güçlü bir koordinasyon çerçevesinde yeniden yapılandırmaktadır. Bu bağlamda, büyükşehir sınırları içerisindeki belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesinde gerekli uyum ve eşgüdümün büyükşehir belediyesi tarafından sağlanacağı açık biçimde düzenlenmiş; büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında hizmet sunumundan doğabilecek uyumsuzluklarda ise büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici nitelikte karar alma yetkisi tanınmıştır (6360 sayılı Kanun, 2012, md. 11). Söz konusu düzenleme, metropoliten ölçekte parçalı hizmet üretimini sınırlama ve ilçe ölçeğinde alınan kararların kent bütününe yönelik etkilerini daha yönetilebilir hale getirme hedefiyle birlikte değerlendirilebilir. Diğer taraftan Kanun, mali kaynakların toplanması ve kullanımı bakımından da büyükşehir ölçeğini güçlendiren bir yaklaşım ortaya koymaktadır. Bu doğrultuda otopark gelirlerinin belirli bir süre içinde büyükşehir belediyesine aktarılması öngörülmüş; aktarılan kaynağın otopark tesisi yapılmasına yönelik kamulaştırma, arsa temini ve inşaat gibi harcama

kalemlerinde kullanılmasına ilişkin esaslar belirlenmiştir (6360 sayılı Kanun, 2012, md. 11). Bu düzenleme ile bazı gelir kalemlerinin büyükşehir düzeyinde toplanması ve söz konusu kaynakların bütün şehir ölçeğinde planlanarak yatırımlara yönlendirilmesi kolaylaşmış; böylece ölçek ekonomisini destekleyen daha bütüncül bir yatırım programlama anlayışının güçlenmesine katkı sağlanmıştır.

1.3. Büyükşehir Sisteminin 6360 Öncesi Kurumsal Yapısı: Anayasa, 3030 ve 5216 Üzerinden Bir Çerçeve

Türkiye’de büyükşehir belediyesi modeli, hızlı kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı altyapı, ulaşım, çevre, imar ve üst ölçekli planlama gibi karmaşık ve çok boyutlu ihtiyaçların, tek kademeli bir belediye örgütlenmesiyle karşılanmasında yaşanan güçlükler sonucunda şekillenmiş bir yerel yönetim çözümü olarak ortaya çıkmıştır. Metropol ölçeğinde büyüyen kentlerde kamu hizmetlerinin etkin ve verimli biçimde sunulabilmesi, yalnızca teknik uzmanlaşmayı değil, aynı zamanda kurumlar arası güçlü bir eşgüdümü de zorunlu kılmıştır. Bu ihtiyaçlar doğrultusunda, karar alma ve uygulama kapasitesini artırmayı hedefleyen iki kademeli bir idari yapı tercih edilmiştir (Gözler, 2019; 208-209). Bu çerçevede büyükşehir belediye sistemi, bir yandan yerel özerklik ve yerinden yönetim ilkelerini destekleyen bir örgütlenme modeli olarak tasarlanırken, diğer yandan kent ölçeğinde kamu hizmetlerinde bütünlüğün sağlanması, koordinasyonun güçlendirilmesi ve hizmet sunumunda standartlaşmanın temin edilmesi amacıyla kurgulanmıştır. Anayasal düzeyde yerel yönetimlerin genel çerçevesi, 1982 Anayasası’nın 127. maddesi ile belirlenmiş olup, büyükşehir belediyeleri de bu çerçeve içinde kanunla kurulan ve görev ile yetkileri yine kanunla düzenlenen mahallî idare birimleri arasında yer almaktadır (Keleş & Mengi, 2021; 126-127). Dolayısıyla 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir belediye sisteminin sağlıklı biçimde

değerlendirilebilmesi, anayasal ilkelerle birlikte 3030 sayılı Kanun ve özellikle 5216 sayılı Kanun etrafında şekillenen mevzuat bütününe birlikte ele alınmasını gerektirmektedir.

1.3.1. 3030 Sayılı Kanun Dönemi: Büyükşehir Modelinin İlk Kurumsallaşması

Büyükşehir belediyesi modeli, Cumhuriyet döneminde kentlerin nüfus artışı ve mekânsal genişlemesine bağlı olarak ortaya çıkan ve kamu hizmetlerinin sunumunda parçalı bir yapının oluşmasına yol açan sorunlara çözüm üretme amacıyla gündeme gelmiştir. Bu kapsamda 1984 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımına dayanan bir “metropol belediye örgütü” tesis etmiş; özellikle imar, ulaşım ve altyapı gibi alanlarda üst ölçekli planlama ve koordinasyon yetkisini büyükşehir belediyesi düzeyinde toplamıştır. Söz konusu dönemde benimsenen yaklaşım, ilçe ve alt kademe belediyelerin daha çok mahallî ve gündelik nitelikteki hizmetlere yoğunlaşmasını, büyükşehir belediyesinin ise metropol alanın bütününe ilgilendiren, yüksek maliyetli ve kapsamlı bir eşgüdüm gerektiren hizmetleri üstlenmesini öngörmüştür. Ancak uygulamada, büyükşehir sınırlarının belirlenmesine ilişkin belirsizlikler, görev ve hizmet alanlarının açık biçimde tanımlanamaması ve yetki çakışmaları, “hangi hizmetin hangi idare tarafından yerine getirileceği” sorusunun sürekli olarak gündemde kalmasına neden olmuştur. Bu durum, 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehir belediye sisteminin yapısal ve süreklilik gösteren temel sorunlarından biri olarak varlığını sürdürmüştür (Gözler, 2022).

1.3.2. 5216 Sayılı Kanun’la Büyükşehir Sisteminin Yeniden Kurulması

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesinin hukuki statüsünü, örgütsel yapısını, görev ve yetki alanlarını ile alt kademe belediyelerle olan ilişkilerini daha sistematik ve bütüncül bir çerçeve içerisinde yeniden düzenlemeyi amaçlamıştır. Bu Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi; il sınırları içerisindeki belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, idarî ve malî özerkliğe sahip bir kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmış ve böylece büyükşehir yönetim modeline daha belirgin bir kurumsal nitelik kazandırılmıştır. 6360 sayılı Kanun öncesi dönemde büyükşehir belediye sistemine ilişkin en temel tartışma alanlarından biri, büyükşehir sınırlarının hangi ölçütlere göre belirleneceği meselesi olmuştur. Bu dönemde büyükşehir belediye sınırları, her il açısından il mülki sınırlarıyla örtüşecek biçimde düzenlenmemiş; bazı büyükşehirlerde daha dar bir metropol alan esas alınarak belirlenmiştir. Bu yaklaşım, özellikle kırsal alanların ve il genelindeki bazı yerleşim birimlerinin büyükşehir belediyesinin hizmet alanı dışında kalmasına neden olmuş; metropol ile kırsal arasındaki geçiş bölgelerinde planlama, ulaşım ve altyapı yatırımlarında parçalı bir yapının ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir.

1.3.3. İki kademeli yapı: Büyükşehir – ilçe belediyeleri

6360 sayılı Kanun öncesi dönemde büyükşehir belediye sisteminin temel örgütlenme modeli, iki kademeli belediye yapısıdır. Bu modelde üst kademedeki büyükşehir belediyesi, alt kademedeki ise büyükşehir ilçe belediyeleri yer almakta; aynı coğrafi alan içerisinde iki ayrı belediye biriminin varlığı, hizmetlerin iş bölümü ve tamamlayıcılık ilkeleri çerçevesinde yürütülmekteydi. Teorik çerçevede bu iş bölümü, metropol ölçeğinde planlama, koordinasyon ve bütünleştirici nitelikteki hizmetlerin

büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmesini; yerel ölçekte günlük ve doğrudan hizmetlerin ise ilçe belediyelerinin sorumluluğunda yürütülmesini öngörmektedir. Buna karşılık, iki kademeli belediye örgütlenmesi yapısal olarak yetki çakışması riskini de beraberinde getirmektedir. Aynı mekânsal alanda iki farklı belediyenin faaliyet göstermesi, özellikle imar uygulamaları, yol ve kavşak düzenlemeleri, ruhsatlandırma ile denetim gibi alanlarda görev ve yetki sınırlarının açık biçimde tanımlanmaması durumunda kurumsal sürtüşmelere yol açabilmektedir. Bu durum, 6360 sayılı Kanun öncesi büyükşehir belediye sisteminde uygulamada sıkça karşılaşılan ve süreklilik arz eden temel sorun alanlarından biri olarak öne çıkmıştır (Gözler, 2019; 209-221).

1.4. 6360 Sayılı Kanun’un Hazırlanma Süreci ve Gerekçesi

2012 yılında gündeme gelen ve kamuoyunda “Bütünşehir Yasası” olarak anılan 6360 sayılı Kanun’un hazırlık sürecinde öne çıkan temel görüş, yerel hizmetlerin daha geniş bir ölçekte örgütlenmesiyle ölçek ekonomisinden yararlanmak ve parçalı idari yapının ürettiği koordinasyon sorunlarını azaltmaktır. (Keleş & Mengi, 2021; 155-163). Kanunun genel gerekçesi, küreselleşme ile yerelleşmenin eşzamanlı işlediği “küreyerelleşme (glocalization)” dinamiğine atıfla; su, katı atık, itfaiye ve ulaşım gibi temel yerel hizmetlerin, dar belediye sınırları içinde parçalı şekilde değil, daha geniş bir yönetim ölçeğinde planlanması ve sunulması gerektiğini vurgulamıştır. Bu çerçevede yerel hizmet alanlarının küresel piyasa aktörleri bakımından yeni fırsat alanları üretmesi ve Avrupa Birliği fonlarının kullanımına ilişkin pratiklerin büyük ölçekli hizmet örgütlenmelerini teşvik etmesi de reform söyleminin arka planını besleyen unsurlar arasında değerlendirilmiştir (Güler, 2021; 430).

Bu bağlamda Kanunun gerekçesi, bir taraftan yerel hizmetlerin üretim ve sunumunda verimlilik ile bütünlüğün güçlendirilmesine; diğer taraftan parçalı idari

yapılanmanın doğurduğu mali ve yönetsel maliyetlerin azaltılmasına dayandırılmaktadır. Bu çerçevede ilk olarak, nüfusu 2000'in altındaki beldeler gibi küçük ve dağınık yerel birimlerin teknik kapasite ve mali kaynaklar bakımından yetersiz kalması, hizmetlerin birim maliyetini yükselttiği ve hizmet sunumunda sürdürülebilirliği zorlaştırdığı kabul edilmektedir. Buna karşılık, hizmetlerin geniş bir coğrafyada tek bir merkezî yerel otorite (büyükşehir) üzerinden örgütlenmesi, ölçek ekonomisi sayesinde birim maliyetlerin düşmesi ve kaynak kullanımında verimliliğin artması beklentisini güçlendirmektedir (Güler, 2021; 431-434). Bu yaklaşım, hizmetlerin “tek elden” yürütülmesinin yalnızca maliyet avantajı değil, aynı zamanda kapasite birikimi ve standartlaşma yaratacağı varsayımına da yaslanmaktadır. İkinci olarak planlama boyutunda, kentsel ve kırsal alanların giderek iç içe geçtiği bölgelerde imar ve çevre düzeni planlarının il bütününde tek elden yapılmasının, çarpık kentleşme ve çevresel sorunlarla mücadelede daha tutarlı bir üst ölçek yaklaşımı üretme potansiyeli taşıdığı vurgulanmaktadır. Buna karşılık planlama yetkisinin parçalı biçimde dağılması, havza ya da bölge ölçeğinde bütünsel planlamayı fiilen zorlaştırmakta; özellikle çevre, su kaynakları ve ulaşım gibi alanlarda eşgüdüm kapasitesini zayıflatmaktadır. Son olarak ise idari etkinlik açısından, il özel idareleri, belediyeler ve köyler arasında oluşan yetki karmaşasının giderilmesi ve aynı hizmet alanında birden fazla kurumun ayrı ayrı araç-gereç parkı kurmasının ürettiği kaynak israfının önlenmesi hedeflenmektedir. Bu doğrultuda kurumsal tekrarların azaltılmasıyla karar alma ve uygulama süreçlerinin sadeleşeceği; böylece hizmet sunumunda idari etkinliğin artırılacağı kabul edilmektedir.

6360'a geline eşikte, büyükşehir sistemini reform tartışmasına yönelten yapısal dinamikler, Kanunun gerekçelendirme zeminini besleyen kurumsal ve siyasal bir birikim oluşturmuştur. Bu birikimin başlıca kaynağı, büyükşehir hizmet alanının il mülki sınırıyla her ilde tam olarak çakışmaması sonucunda ortaya çıkan sınır-parçalanma sorunudur. Büyükşehir hizmet alanının il mülki sınırına tam oturmadığı illerde,

metropolün gündelik yaşam ağı (ulaşım, çevre, su havzaları, katı atık ve imar baskısı) ile idari sınırlar arasında belirgin bir uyumsuzluk oluşmuştur. Bu uyumsuzluk, üst ölçekli planlamayı ve altyapı yatırımlarının koordinasyonunu zayıflatan bir kırılmalık üretmiştir. Bu dönüşümü artıran ikinci unsur, iki kademeli yapıda kurgusal olarak iş bölümünü hedeflemesine rağmen, özellikle imar ve denetim alanlarında görev sınırlarının yoruma açık kalması sonucunda sık uyuşmazlıklara yol açmıştır. Uyuşmazlıkların çözümü çoğu kez yargısal içtihatlarla ve idari uygulamadaki güç ilişkilerine dayanmış; bu durum öngörülebilirliği azaltırken idari sürtünme maliyetlerini de artırmıştır (Gözler, 2019; 208-210). Bunlara ek olarak, kentleşmenin niteliği ile yönetim ölçeği arasındaki gerilim de reform ihtiyacını besleyen daha geniş bir dönüşüm dinamiği olarak belirginleşmiştir.

1.5. 6360 Sayılı Kanun'un Çok Boyutlu Etkileri: İdari Ölçek, Koordinasyon ve Mekânsal Yönetişim

6360 sayılı Kanun, Türkiye'de büyükşehir belediyeçiliğini yalnızca belediye ölçeğini büyüten teknik bir düzenleme olmaktan çıkararak il düzeyindeki idari yapılanmayı ve mekânsal yönetim ölçeğini yeniden biçimlendiren kapsamlı bir reform niteliği taşımaktadır. Bu düzenleme ile büyükşehir yönetimi, ağırlıklı olarak kent merkezine odaklanan klasik belediye modelinden uzaklaşarak il ölçeğine yayılan, planlama ve hizmet sunumunda bütünleşmeyi hedefleyen daha geniş bir yönetsel çerçeveye doğru genişlemiştir. Uygulama değerlendirmeleri, büyükşehir sınırlarının il sınırı haline gelmesinin yalnızca coğrafi bir değişiklik yaratmadığını; aynı zamanda hizmetin örgütleniş biçimini ve yerel ihtiyaçların ele alınma ölçeğini doğrudan etkilediğini göstermektedir. Kanunun ayırt edici yönü, idari coğrafya ile belediye coğrafyasını büyük ölçüde çakıştırarak yerel yönetim alanını il düzeyinde yeniden tanımlamasıdır. Bu kapsamda köyler ve belde belediyeleri mahalle statüsüne

dönüştürülmüş; büyükşehir olan illerde il özel idaresi sisteminin ağırlığı azaltılırken valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı (YİKOB) gibi yeni koordinasyon mekanizmaları daha görünür hale gelmiştir. Reformun uygulamaya yansıyan boyutlarını inceleyen çalışmalar, söz konusu dönüşümün yerel hizmet üretiminde bütünleşik bir yapı kurma beklentisini güçlendirdiğini, ancak bununla birlikte temsil, kurumsal kapasite ve mali denge gibi alanlarda yeni tartışmaları da beraberinde getirdiğini ortaya koymaktadır (Özgül & Mengi, 2024; 1-27).

6360 sayılı Kanun'un idari etkisi, temelde kurumsal ölçeğin büyümesi ve yetkinin tek merkezde yoğunlaşması üzerinden değerlendirilebilir. Büyükşehir belediyeleri, genişleyen yetki alanlarıyla birlikte daha büyük bir coğrafyada planlama ve koordinasyon kapasitesiyle öne çıkmış; bu durum, uygulamada bazı süreçlerde büyükşehir belediyesinin fiilen bir "onay makamı" gibi işlediği yönünde değerlendirmelere yol açmıştır (Özgül & Mengi, 2024; 1-27). Bu çerçevede reform, yerleşme söylemiyle birlikte anılsa da, karar alma süreçlerinin il ölçeğinde tek merkezde toplanabileceği yönündeki eleştirileri de güçlendirmiştir.

Köylerin ve belde belediyelerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle statüsüne dönüştürülmesi, yerel temsil ve katılım üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Uygulama örnekleri, birden fazla yerleşimin tek bir mahalle altında birleştirilmesi ve temsilin tek muhtar üzerinden yürütülmesinin, temsilde "seyrelme" tartışmalarını belirgin biçimde artırdığını göstermektedir (Özgül & Mengi, 2024; 1-27). Bunun yanında bazı yerlerde belediyelerin hizmet ve sorumluluk alanı genişlerken gelir artışının aynı ölçüde gerçekleşmemesi, idari yükün ve hizmet beklentisinin yerel düzeyde yoğunlaştığı bir duruma işaret etmektedir.

Reformun taşra yönetimiyle ilişkisi, özellikle il özel idaresi sonrası dönemde daha görünür hale gelmiştir. Uygulama görüşlerinde, YİKOB'un bazı illerde koordinasyon rolünün sınırlı kaldığı ve belediyeler açısından somut etkisinin yeterince hissedilmediği

ifade edilmektedir (Özgül & Mengi, 2024; 1-27). Bu durum, il düzeyindeki kamu hizmetlerinde koordinasyonun hangi kurum tarafından, hangi araçlar üzerinden ve ne ölçüde etkin biçimde yürütüleceği sorusunu idari dönüşümün temel tartışma başlıklarından biri haline getirmiştir.

Kanunun coğrafi etkisi, belediyelerin hizmet alanının ilçe ve il ölçeğinde belirgin biçimde genişlemesiyle doğrudan ilişkilidir. Uygulama deneyimleri, bazı ilçelerde belediye sınırlarının 8–10 kat büyüdüğünü; nüfusu düşük olmakla birlikte altyapısı zayıf kırsal yerleşimlerin sisteme dahil edilmesiyle hizmet üretim yükünün arttığını ortaya koymaktadır (Özgül & Mengi, 2024; 1-27). Bu genişleme, belediyeciliği yalnızca kentsel merkez ihtiyaçlarına odaklanan bir faaliyet olmaktan çıkararak, aynı anda dağınık kırsal alanların altyapı, erişim ve bakım-onarım gereksinimlerine yanıt verme zorunluluğu doğurmuştur. İlçe mülki sınırının belediye sınırına dönüşmesiyle birlikte hizmetin vatandaşa ulaştırılmasının kimi durumlarda zorlaştığı ve maliyetlerin yükseldiği; özellikle mesafe ile yerleşimlerin dağınık yapısının ulaşım, yol, altyapı ve çevre hizmetlerinde birim maliyetleri artıran temel etkenler haline geldiği değerlendirilmektedir. Bu dönüşümün mekânsal planlama boyutunda ise en kritik mesele, mahalle statüsüne geçen kırsal alanlarda plan üretiminin kapasite ve zaman baskısı altında yürütülmesidir. Uygulama değerlendirmeleri, bu alanlara yönelik planlama çalışmalarının uzun süre tamamlanamamasının kaçak yapılaşma eğilimlerini artırdığını ve belediyeleri fiilî durumlarla karşı karşıya bıraktığını göstermektedir (Özgül & Mengi, 2024; 1-27). Dolayısıyla 6360'ın bütünsel planlama hedefi, uygulamada plan üretim kapasitesinin güçlendirilmesi gereğini daha görünür hale getirmiştir.

Genel çerçevede 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeciliğini il ölçeğine taşıyarak Türkiye’de idari ve coğrafi örgütlenmeyi birlikte dönüştüren bir reformdur (6360 sayılı Kanun, 2012). Reform, hizmet bütünlüğü ve planlama uyumu hedefini güçlendirse de temsilde seyreltme, genişleyen hizmet alanına uyum kapasitesi, planlama

yükü ve mali denge gibi alanlarda yeni sorun başlıklarını da gündeme taşımıştır (Özgöl & Mengi, 2024; 1-27). Bu nedenle 6360'ın etkisi, yalnızca kurumsal bir yeniden yapılanma olarak değil; kırsal-kentsel mekânın yönetim mantığını değiştiren ve yerel hizmet üretimini il ölçeğinde yeniden ölçeklendiren yapısal bir dönüşüm olarak değerlendirilmelidir.

İKİNCİ BÖLÜM

6360 SAYILI KANUNUN BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNE EKONOMİK ETKİLERİ

2.1. 6360 Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinin Mali Yapısı: Gelir Kaynakları

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin mali yapısı, yerel yönetimlerin anayasal statüsü ve mali özerklik ilkesi çerçevesinde şekillenmektedir. 1982 Anayasası’nın 127. maddesi, mahalli idarelerin kendilerine verilen görevleri yerine getirebilmeleri için yeterli mali kaynaklara sahip olmalarını zorunlu kılmakta; bu kaynakların görevlerle uyumlu olması gerektiğini açıkça vurgulamaktadır. Bu anayasal düzenleme, yerel hizmetlerin sürdürülebilirliği ve etkinliği açısından mali kapasitenin vazgeçilmez bir unsur olduğunu ortaya koymaktadır.

Büyükşehir belediyeleri, klasik belediyelere kıyasla hem daha geniş bir coğrafi alanda faaliyet göstermekte hem de ulaşım, altyapı, çevre düzenlemesi, imar ve sosyal hizmetler gibi yüksek maliyetli hizmetleri yürütmektedir. Özellikle büyükşehir ölçeğinde sunulan bu hizmetlerin kapsamı ve maliyeti dikkate alındığında, büyükşehir belediyelerinin mali yapısı yerel yönetim sistemi içinde ayrıcalıklı ve özel bir konuma sahiptir (Keleş, 2023). Bununla birlikte, görev alanlarının genişlemesine rağmen mali kaynakların aynı ölçüde artırılmaması, büyükşehir belediyeleri açısından önemli bir yapısal sorun olarak ortaya çıkmaktadır.

Yerel yönetimlerin mali özerkliği, Türk hukuk sisteminde sınırsız bir mali serbestlik anlamına gelmemektedir. Aksine, bu özerklik kanun koyucu tarafından belirlenen sınırlar çerçevesinde tanımlanmaktadır. Büyükşehir belediyelerinin gelir türleri, bu gelirlerin oranları ve kullanım alanları büyük ölçüde merkezi idare tarafından düzenlenmekte; bu durum yerel mali özerkliğin fiilen sınırlı bir nitelik kazanmasına yol açmaktadır (Gözler, 2019; 220-221).

Özellikle 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülki sınırlarına genişletilmesi ve görev alanlarının artırılması, mali yapı üzerinde doğrudan etkiler yaratmıştır. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyelerine yeni sorumluluklar yüklenmiş; ancak bu görev artışına paralel olarak öz gelir kaynaklarında kayda değer bir genişleme sağlanmamıştır. Buna karşılık, merkezi idareden aktarılan payların artırılması yoluna gidilmesi, büyükşehir belediyelerinin mali bağımlılığını daha da pekiştirmiştir (6360 sayılı Kanun, 2012).

2.1.1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Kaynakları

Büyükşehir belediyelerinin gelir yapısı; öz gelirler, merkezi idareden aktarılan paylar ve diğer mali kaynaklardan oluşan çok bileşenli bir yapı sergilemektedir. Büyükşehir belediyesinin mali yapısı değerlendirilirken yalnızca öz gelirlerin değil, transferler ve borçlanma gibi finansman unsurlarının da birlikte ele alınması gerekmektedir. Bu çerçevede büyükşehir belediyelerinin gelir yapısı, özellikle 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile genel bütçe vergi gelirlerinden pay ayrılmasına ilişkin 5779 sayılı Kanun hükümleri doğrultusunda şekillenmiştir. Bununla birlikte, büyükşehir belediyelerinin gelir unsurlarının kapsamı ve işleyişi, 2464 sayılı Kanun'a ek olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu çerçevesinde de düzenlenmiştir.

2.1.2. Belediye Gelirleri Kanunu Kapsamındaki Gelirler

2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, belediyelerin öz gelirlerini düzenleyen temel mevzuat niteliği taşımaktadır. Kanun çerçevesinde belediyelere çeşitli vergi, harç ve katılma payı toplama yetkisi tanınmakta; büyükşehir belediyeleri ise söz konusu gelirlerden, Kanun'da belirlenen usul ve esaslar doğrultusunda pay almaktadır. Bu

kapsamda ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve haberleşme vergisi gibi gelir kalemleri, ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı büyükşehirlerde görece yüksek bir gelir potansiyeli ortaya koyabilmektedir. Bununla birlikte, bu gelirlerin düzeyi kentin ekonomik gelişmişlik seviyesi ve ticari canlılığına bağlı olarak farklılaştığından, büyükşehir belediyeleri arasında dahi belirgin gelir farklılıklarının oluşmasına yol açabilmektedir. Öte yandan katılma payları, yol, su ve kanalizasyon gibi altyapı yatırımlarının finansmanına katkı sağlamak amacıyla, hizmetten doğrudan yararlanan kişilerden tahsil edilmektedir. Bu gelir türü, hizmetten yararlananlar ile mali yük arasında bir ilişki kurulmasını sağlamakla birlikte, özellikle ödeme gücü ve sosyal adalet ilkeleri bakımından tartışmalara ve eleştirilere konu olmaktadır.

2.1.3. Merkezi İdareden Aktarılan Gelirler

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısında, merkezi idareden aktarılan paylar belirleyici bir role sahiptir. Genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan bu paylar, büyükşehir belediyelerinin toplam gelirleri içinde önemli bir yer tutmaktadır. Söz konusu aktarım mekanizması, belediyelere düzenli ve öngörülebilir bir finansman imkânı sağlamakla birlikte, mali özerklik bakımından sınırlayıcı sonuçlar doğurabilmektedir (Gözler, 2019; 220-221). Merkezi idare paylarının dağıtımında nüfus, gelişmişlik düzeyi ve hizmet alanı gibi ölçütler esas alınmaktadır. Bununla birlikte, payların miktarı ve kullanımına ilişkin koşulların büyük ölçüde merkezi idarenin belirleyiciliğinde şekillenmesi, büyükşehir belediyelerinin mali açıdan merkezi yönetime bağımlı bir yapı sergilemesine yol açmaktadır. Özellikle 6360 sayılı Kanun sonrasında merkezi transferlerin artması, büyükşehir belediyelerinin öz gelirlerinin toplam gelirler içindeki payını görece azaltmış ve mali bağımlılığı daha belirgin hâle getirmiştir.

2.2. Büyükşehir Belediyelerinin Gelir Yapısının Yeniden Yapılanması

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısı, Türkiye’de yerel yönetim maliyesinin genel mimarisiyle uyumlu biçimde iki ana gelir kaynağı çerçevesinde ele alınmaktadır. Bu kapsamda belediyelerin öz gelirleri; harçlar, ücretler, işletme gelirleri ile taşınır ve taşınmaz varlıklardan elde edilen gelirler gibi kalemlerden oluşmaktadır (Arıkboğa, 2025). Bunun yanında, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden mevzuatta belirlenen esaslara göre merkezi idare tarafından yerel yönetimlere aktarılan paylar, büyükşehir belediyelerinin gelir yapısında belirleyici bir ağırlık taşımaktadır. Nitekim 5779 sayılı Kanun’da, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesine ilişkin “esas ve usuller”in düzenlendiği açıkça belirtilmekte; payın, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanacağı ve büyükşehir sistemi açısından pay mekanizmasının temel oranlarının belirlendiği hüküm altına alınmaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 1-2). Bu çerçevede büyükşehir ölçeğinde gelir yapısındaki “değişim” tartışmaları, çoğu zaman belediyelerin öz gelirlerinden ziyade pay sisteminin kurgusu üzerinde yoğunlaşmaktadır. Başka bir ifadeyle tartışmalar; pay oranlarının yeniden belirlenmesi, dağıtım ölçütlerinin (nüfus, yüzölçümü gibi) hangi ağırlıklarla tasarlanacağı ve özellikle kesinti/mahsup mekanizmalarının bütçe dengesi üzerindeki etkileri etrafında şekillenmektedir. Kanunda yer alan düzenlemeler incelendiğinde, payların hesaplanması ve ilgili idarelere gönderilmesi sürecinde aktarım takvimi ile kurumlar arası aktarım usullerinin belirlendiği; ayrıca mahalli idarelerin devlete, İbank’a ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları nedeniyle ayrılan paylardan kesinti yapılabilmesine imkân tanındığı görülmektedir (5779 sayılı Kanun, m. 3; m. 7). Bu temel yapı korunmakla birlikte, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sisteminin il mülki sınırına genişlemesi, mali yapıda uyarlamaları zorunlu kılmıştır. 6360 sayılı Kanun’un 25. maddesi, 5779 sayılı Kanun’un pay oranlarına ilişkin düzenlemesinde değişiklik

yaparak büyükşehir belediyelerine ayrılan payı, büyükşehir sınırları içinde yapılan tahsilat üzerinden %6 esasına bağlamış; ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan paylardan büyükhşire ayrılan %30'luk kısma atıfla yeni bir çerçeve oluşturmuştur. Benzer biçimde 26. madde, payların dağıtımında kullanılan ölçütleri ve dağıtım bileşimini yeniden tanımlayarak (örneğin nüfus-yüzölçümü ağırlıkları ve havuz dağıtımı), büyükşehir ölçeğinde mali paylaşımın işleyişine ilişkin önemli değişimler getirmiştir.

5779 sayılı Kanun, il özel idareleri ve belediyelere genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılacak payların hesaplanma esaslarını ve oranlarını belirleyerek sistemi daha düzenli ve izlenebilir hale getirmiştir. Kanunda payın matrahı; genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar olarak tanımlanmış ve payın bu tutar üzerinden hesaplanacağı hükme bağlanmıştır (5779 sayılı Kanun, m. 2/1). Bu düzenleme, hesaplama sürecini netleştirerek uygulamadaki belirsizliği azaltmakta ve yerel yönetimlerin gelir akışını daha öngörülebilir kılmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri açısından sistemin ayırt edici yönü, payın iki farklı kaynaktan oluşmasıdır. Buna göre, büyükşehir sınırları içinde gerçekleştirilen tahsilat üzerinden ayrılan paya ek olarak, büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilen payların belirli bir oranı da büyükşehir belediyesi payına dâhil edilmektedir (5779 sayılı Kanun, m. 2/3). Dağıtım esaslarında ise 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik sonrasında nüfus kriteri temel belirleyici olmayı sürdürürken, yüzölçümü değişkeni de sınırlı ölçekte sisteme eklenmiştir. Bu çerçevede ilçe belediyelerine ayrılan payın dağıtımında, toplam tutarın %90'ı nüfusa, %10'u yüzölçümüne göre hesaplanmakta; bulunan tutardan %30 oranında büyükşehir belediyesi payı ayrıldıktan sonra kalan miktar ilçe belediyelerinin hesabına aktarılmaktadır. Böylece büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki mali ilişki, kanunda öngörülen bu aktarım mekanizması üzerinden yapısal bir zemine oturtulmaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 5/3). Benzer biçimde büyükşehir belediyelerine

ayrılan %6'lık payın dağıtımı da iki aşamalı bir yapıyla düzenlenmiştir. Buna göre söz konusu payın %60'ı doğrudan ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmakta; kalan %40'lık kısmın ise büyükşehir belediyeleri arasında yeniden dağıtılması suretiyle dengeleme işlevi gören bir havuz mekanizması işletilmektedir. Bu ikinci aşamada dağıtımın %70'i nüfus, %30'u yüzölçümü esasına bağlanarak, yalnızca nüfus büyüklüğüne değil, hizmet alanının coğrafi genişliğine ilişkin maliyet farklarına da sınırlı ölçüde duyarlı bir paylaşım çerçevesi oluşturulmaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 5/4). Öte yandan, yeni sisteme geçiş döneminde belediye bütçelerinde ani değişimleri azaltmak için pay artışlarına bir üst sınır getiren dengeleme düzenlemesi öngörülmüş; belirlenen eşiği aşan artışların farklı belediyeler arasında paylaştırılmasına imkân tanınmıştır. Ayrıca geçiş sürecine özgü olarak, gerekli görülen hâllerde aylık artışların sınırlandırılmasına yönelik hükümler de sisteme dahil edilmiştir (5779 sayılı Kanun, m. 5/5; Geçici m. 2/2). Bu çerçevede sistem hem dağıtım kriterleri hem de geçiş hükümleri üzerinden, gelir akışının daha öngörülebilir ve yönetilebilir bir zeminde sürdürülmesini amaçlayan bütüncül bir mali yapı ortaya koymaktadır.

6360 sayılı Kanun'la birlikte büyükşehir belediyelerinin hizmet ve yetki alanı il mülki sınırına taşınmış; bu yeni ölçekte artan hizmet yükünü karşılayabilmek için genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay sisteminde de buna paralel güncellemeler yapılmıştır (6360 sayılı Kanun, m. 1/1-2). Uygulama sonuçlarını ele alan çalışmalarda, bu dönemde payların hesaplanmasında nüfus kriterinin yanında yüzölçümü değişkeninin de dikkate alınmaya başlandığı; büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerinin genel bütçe paylarında artış eğilimi gözlenirken, sayısı azalan diğer belediyeler ile il özel idarelerinin paylarının oran olarak gerilediği ifade edilmektedir. Mevzuat açısından bu dönüşüm iki başlıkta izlenebilir: İlk olarak oranlar yeniden düzenlenmiş ve büyükşehir sınırları içinde yapılan tahsilat üzerinden ayrılan pay %6 olarak belirlenmiştir (5779 sayılı Kanun, m. 2/3). İkinci olarak dağıtım yöntemi iki ölçütlü bir yapıya kavuşturulmuş; büyükşehir

belediye payının bir bölümünün ilgili büyükşehir doğrudan aktarılması, kalan kısmın ise büyükşehirler arasında nüfus ve yüzölçümü esasına göre paylaşılması benimsenmiştir (5779 sayılı Kanun, m. 5/4). Aynı yaklaşım büyükşehir ilçe belediyelerine ayrılan payın dağıtımına da yansıtılarak, nüfus yanında yüzölçümü kriteri de dağıtım hesabına dahil edilmiştir (5779 sayılı Kanun, m. 5/3). Yüzölçümü ölçütünün pay sistemine eklenmesi, il sınırına kadar genişleyen hizmet alanında özellikle yüzölçümü büyük ve yerleşim dokusu dağınık illerde ulaşım, altyapı ve sahadaki koordinasyon giderlerini belirli ölçüde dengelemeyi amaçlayan mali bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Nitekim saha temelli değerlendirmelerde, hizmet ölçeğinin büyümesiyle birlikte ekiplerin daha uzun mesafeler kat etmek zorunda kalması ve maliyetlerin artmasının, kaynak ihtiyacını yükselttiği özellikle vurgulanmaktadır. Bu nedenle dağıtım formülünün yalnızca nüfusa değil yüzölçümüne de dayanması, genişleyen coğrafyanın maliyet etkisini bütçe yapısına yansıtma yönünde bir çaba olarak yorumlanabilir.

5779 sayılı Kanun'un öne çıkan yönlerinden biri, yerel yönetimlere ayrılan payların hukuki statüsünü açık biçimde tanımlamasıdır. Kanunun, bu payların "vergi hükmünde" olduğunu hükme bağlaması, belediyeler açısından bu kalemin düzenli ve güçlü bir transfer geliri niteliği taşımasını destekler niteliktedir (5779 sayılı Kanun, m. 7/1). Bununla birlikte aynı düzenleme, yerel gelir yapısının zamanla transfer ağırlıklı bir görünüme kaymasını da kolaylaştırabilir. Diğer taraftan Kanun, mahalli idarelere yardım amacıyla bakanlıklar ile bağlı/ilgili kuruluşların bütçelerine pay, fon veya özel hesap gibi adlarla ayrıca ödenek konulmasını sınırlandırarak finansmanda daha kurala bağlı ve tek kanallı bir dağıtım anlayışını güçlendirmektedir (5779 sayılı Kanun, m. 6/3). Bu yaklaşım, standart ve öngörülebilir bir finansman kurgusu üretirken, yerel yatırım ihtiyacına göre esnek mali destek üretmeyi zorlaştırabilecek bir etki de doğurabilir. Diğer yandan büyükşehir belediyelerinin genel bütçe paylarına dayanan transfer gelirleri, kesinti/mahsup uygulamalarına açık bir yapıda kurgulanmıştır. 5779 sayılı

Kanun; belediyeler ve bağılı kuruluşlar ile bunlara ait tüzel kişilerin Devlete olan borçları, Hazine alacağı niteliğindeki borçları, İller Bankasına olan borçları ve sosyal güvenlik kuruluşlarına olan borçları gibi yükümlölükleri için, alacaklı idarenin talebi üzerine genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan tutardan kesinti yapılarak alacaklıya ödeme yapılabilmesine imkân tanımaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 7/2). Bu çerçevede bazı borç türleri bakımından kesintiye üst sınır getirilmesi, payın tamamen kesilerek belediyenin nakit akışının durmasını önlemeye yönelik bir güvence olarak görülebilir; ancak borçluluğun arttığı dönemlerde pay gelirlerinin kayda değer bir kısmının borç servisine yönelmesi, yatırım ve hizmet finansmanı üzerinde baskı oluşturabilmektedir (5779 sayılı Kanun, m. 7/4). Ayrıca kesinti oranlarının ve kesinti/mahsup işlemlerine ilişkin usul-esasların belirlenmesinde yürütmeye tanınan yetki ve takdir alanı, transfer gelirlerinin fiili nakit akışında belirsizlik yaratabilen bir unsur olarak değerlendirilebilir (5779 sayılı Kanun, m. 7/5).

6360 sayılı Kanun sonrasında gelir yapısındaki değişim, yalnızca genel bütçe pay oranlarının güncellenmesiyle sınırlı kalmamış; bazı öz gelir kalemlerinin ilçe-büyükşehir düzeyleri arasındaki kurumsal dağılımında da ölçek etkisi belirginleşmiştir (6360 sayılı Kanun, m. 1/3). Uygulama değerlendirmeleri, bazı büyükşehirlerde ilan ve reklam gibi gelirlerin ilçe bütçeleri açısından daraltıcı, büyükşehir bütçesi açısından ise genişletici bir sonuç doğurabildiğine işaret etmektedir. Nitekim büyükşehirin yetki alanındaki ana akslar ve bu alanlara cepheli yapılardaki ilan-reklam vergileri ile bunlara bağılı asma/tahsis/bakım ücretlerinin büyükşehir geliri kapsamında görülmesi, bu tür gelirlerin ağırlığının büyükşehirde toplanmasına zemin hazırlamaktadır (6360 sayılı Kanun, m. 7; 5216 sayılı Kanun, m. 7/1-g, m. 23/e). Benzer biçimde otopark gelirleri bakımından da, park yeri işletim gelirinin belirli bir kısmının büyükşehir gelirlerine yönelmesi ve ilgili tutarların belirlenen süre içinde büyükşehirde aktarılmasına dönük kurallar, ilçe mali yapısını zayıflatabilirken büyükşehir düzeyinde finansman kapasitesini

güçlendirebilmektedir (6360 sayılı Kanun, m. 11; 5216 sayılı Kanun, m. 23/f, m. 27). Ulaşım alanında 6360 sayılı Kanun sonrasında UKOME üzerinden kurulan koordinasyon ve karar alma yapısının güçlenmesi, büyükşehir belediyesinin toplu taşıma hizmetlerini planlama ve düzenleme kapasitesini artırmıştır (6360 sayılı Kanun, m. 8; 5216 sayılı Kanun, m. 9). Bu kurumsal çerçeve, büyükşehir belediyesinin toplu taşımayı yürütmesi ve bilet ücret/tarifelerini belirleme yetkisiyle birlikte düşünüldüğünde, toplu taşıma hizmetlerinden doğan ücret gelirlerinin büyükşehir bütçesine daha güçlü biçimde yansımaları kolaylaştıran bir zemin oluşturmaktadır (5216 sayılı Kanun, m. 7/1-f; m. 7/1-p; m. 23/m). Bununla birlikte, köy ve beldelerin mahalle statüsüne dönüşmesiyle birlikte bazı hizmet bedellerinin artması, yerel düzeyde “maliyet yükü” tartışmalarını da gündeme taşıyabilmektedir (6360 sayılı Kanun, m. 1/3). Bu çerçevede ortaya çıkan tablo, büyükşehir sisteminde gelirlerin belirli kalemlerde merkezileşme eğilimi gösterdiğini; ilçe belediyelerinin bazı öz gelirleri daralırken büyükşehir belediyesinin hem transfer hem de hizmet gelirleri içindeki ağırlığının arttığını düşündürmektedir.

2.3. 6360 Sonrasında Büyükşehirlerde Genişleyen Hizmet Alanının Mali Etkileri

Büyükşehir belediyelerinde “hizmet alanının genişlemesi”, basitçe sınır çizgisinin büyümesinden ibaret değildir; asıl mesele, belediyenin planlama, altyapı, ulaşım, çevre ve sosyal hizmetler gibi çok katmanlı görevleri daha geniş, daha dağınık ve kentsel-kırsal özellikleri birlikte taşıyan bir mekânda yürütmek zorunda kalmasıdır. Nitekim 6360 sayılı Kanun’la birlikte bazı illerde büyükşehir belediyesi kurulmuş, mevcut büyükşehirlerin sınırları da il mülki sınırına taşınmıştır (6360 Sayılı Kanun, md. 1/1-2). Aynı düzenleme, büyükşehir ilçe sınırları içindeki köyler ile belde belediyelerinin tüzel kişiliğini kaldırarak köyleri mahalleye, belde belediyelerini de tek mahalle statüsüne dönüştürmüştür (6360 Sayılı Kanun, md. 1/3). Üstelik bu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılması,

bazı yerel hizmet yüklerinin belediye sistemine daha belirgin biçimde aktarılmasına yol açmıştır (6360 Sayılı Kanun, md. 1/5). Bu yapısal dönüşümün mali etkileri incelendiğinde, genişleyen hizmet alanının bütçe üzerinde ilave yük oluşturduğu görülmektedir.

5216 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesine stratejik plan, yatırım programı ve bütçe hazırlama gibi mali yönetim sorumluluklarının yanı sıra; nazım imar planı yapma/onaylama ve büyük ölçekte kentsel düzeni yönlendirme gibi güçlü planlama yetkileri de vermektedir (5216 Sayılı Kanun, md. 7). Hizmet alanı il sınırına genişlediğinde, bu yetkiler daha geniş bir coğrafyada uygulanmak zorunda kalır. Bu durum; nüfusun daha seyrek olduğu yerlere ulaşmayı, hizmetin sürekliliğini sağlamayı ve farklı yerleşimlerde benzer bir hizmet standardı oluşturmayı güçleştirdiği için, birim maliyetlerin yükselmesine neden olabilmektedir.

Kırsal yerleşimlerin mahalleye dönüştürülmesiyle birlikte yol, içme suyu, kanalizasyon, atıksu, katı atık toplama ve taşıma, mezarlık hizmetleri, sosyal destek ve ulaşım gibi hizmet başlıklarının sunumu hem mesafelerin uzaması hem de altyapı eksiklikleri nedeniyle daha yüksek maliyet gerektirebilmektedir. Bu noktada 5216 sayılı Kanun'da altyapı hizmetlerinin büyükşehir ölçeğinde koordinasyonu için ayrıca bir altyapı koordinasyon merkezinin öngörülmesi, artan yatırım ve eşgüdüm ihtiyacının kurumsal düzeyde karşılanmasına yönelik bir çerçeve ortaya koymaktadır (5216 Sayılı Kanun, md. 8).

Hizmet alanının genişlemesi birikmiş altyapı eksiklerini kısa sürede telafi etme zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle 6360 sayılı Kanun, İstanbul ve Kocaeli dışındaki büyükşehirlerde, belediyelerin yatırım bütçelerinin belirli bir bölümünün on yıl süreyle bu yeni yerleşimlerin altyapı yatırımlarına tahsisini zorunlu kılarak, genişleme sürecini mali açıdan altyapı odaklı bir yatırım programına dönüştürmüştür (6360 Sayılı Kanun, Geçici md. 1/24). Bu düzenleme, bir yandan altyapı

açığını kapatmayı hedefleyen asgari bir yatırım güvencesi oluştururken, diğer yandan yatırım ödeneklerinin kullanımını belirli bir öncelik çerçevesine bağlayarak kaynak tahsisini yönlendirmektedir; dolayısıyla genişleme süreci yalnızca hizmet talebini artırmakla kalmamakta, aynı zamanda belirli bir dönem için daha yoğun altyapı yatırımı yükümlülüğü de doğurmaktadır. Bu kapsamda dikkat çeken bir diğer mali boyut, kurumsal yeniden yapılanmanın uygulamaya geçirildiği geçiş döneminde ortaya çıkan idari ve mali yüklerdir. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun, tüzel kişiliği sona erdirilen idarelere ilişkin devir, tasfiye ve paylaşırma işlemlerinin yürütölmesini “komisyon” mekanizmasına bağlamış; valinin oluşturacağı ve bir vali yardımcısının başkanlık edeceği bu yapı aracılığıyla sürecin koordineli biçimde işletölmesini, ayrıca ihtiyaç hâlinde valinin görevlendirmesiyle alt komisyonlar kurulabilmesini öngörmüştür (6360 Sayılı Kanun, Geçici md. 1/1).

Devir ve tasfiye sürecinde yalnızca idari sınırlar değışmemekte; aynı zamanda tüzel kişiliği kaldırılan birimlere ait taşınır ve taşınmazlar ile bunlara bağlı hak, alacak ve borçlar komisyon kararları doğrultusunda ilgili kurumlara ya da belediyelere aktarılabilir (6360 Sayılı Kanun, Geçici md. 1/3; Geçici md. 1/5; Geçici md. 1/7). Bu süreçte belediyeler, hizmet alanının büyümesinin yanı sıra devralınan borçları ve yeni hizmetlerin sürekliliğinden kaynaklanan işletme yüklerini de bütçe dengesi içinde yönetmek durumunda kalabilmektedir. Uygulamada hizmet standartlarını yükseltme beklentisi de bu tabloya eklendiğinde, yatırım harcamaları ile cari giderlerin aynı dönemde birlikte artması olasılığı güçlenmektedir. Buna karşılık, hizmet alanındaki genişlemenin mali sonuçları yalnızca giderler üzerinden değil, gelir yapısında yapılan uyarlamalar üzerinden de değerlendirilmelidir. Nitekim gelir boyutu bakımından, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden il özel idareleri ile belediyelere pay aktarımının esaslarını belirleyen temel çerçeve 5779 sayılı Kanun ile kurulmuştur (5779 Sayılı Kanun, md. 1). 6360 sayılı Kanun’la birlikte bu pay sistemi yeniden kurgulanmış; büyükşehir

dışındaki belediyeler için %1,50, büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri için %4,50 ve il özel idareleri için %0,5 oranında pay ayrılması hükmüne bağlanmıştır (5779 Sayılı Kanun, md. 2/2).

Büyükşehir belediyelerinin payları iki ana mekanizma üzerinden oluşmaktadır: büyükşehir sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden (belirli ÖTV istisnaları hariç) %6 oranında bir payın doğrudan büyükşehir belediyesine ayrılması ve ayrıca büyükşehir ilçe belediyelerine tahsis edilen payların %30'luk kısmının büyükşehir belediyesi payı olarak büyükşehir bütçesine aktarılması bu sistemin dayanak noktalarını oluşturmaktadır (5779 Sayılı Kanun, md. 2/3). Büyükşehir belediyelerine ayrılan payın dağıtımında nüfusun yanı sıra yüzölçümü ölçütünün de kullanılması, geniş coğrafyada hizmet sunumunun maliyet boyutunu kısmen dikkate alan bir dağıtım mantığına işaret etmektedir (5779 Sayılı Kanun, md. 5/4).

6360 sayılı Kanun, köy tüzel kişiliğinin kaldırılıp mahalle statüsüne geçildiği yerleşimlerde geçiş dönemini mali açıdan yumuşatmayı hedeflemiştir. Bu çerçevede, söz konusu alanlarda emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu kapsamında tahsil edilen bazı vergi, harç ve katılım payları 31/12/2025'e kadar uygulanmamakta; ayrıca içme ve kullanma suyuna ilişkin ücretlendirme de aynı tarihe kadar en düşük tarifenin %25'ini aşmayacak biçimde sınırlandırılmaktadır (6360 sayılı Kanun, Geçici md. 1/15). Bu tür geçiş düzenlemeleri, mahalleye dönüşen yerleşimlerin kısa sürede yüksek vergiler ve ücretlerle karşılaşmasını önleyerek uyum sürecini kolaylaştırmayı hedeflemektedir. Ancak kırsal alanlarda hizmet götürmenin maliyeti yükselirken, bazı gelir kalemlerinin ertelenmesi belediyelerin kısa vadede öz gelir yaratma imkânını daraltabilmektedir. Bununla birlikte, hizmet alanının genişlediği bir yapıda kaynakların farklı yerleşimler arasında dengeli biçimde paylaşılması, mali yönetimin en belirleyici unsurlarından biri hâline gelmektedir.

5216 sayılı Kanun’a göre büyükşehir belediyesi, görev alanındaki hizmetleri mali ve teknik kapasitesini gözeterek; nüfus büyüklüğü ve hizmet alanının özelliklerini dikkate alacak biçimde dengeli şekilde yürütmekle yükümlüdür. Bunun yanı sıra, yatırım programında yer alan iş ve projelerin gerçekleştirilmesini desteklemek amacıyla ilçe belediyelerine belirli sınırlar dâhilinde nakdî veya aynî yardım sağlanabilmesine de izin verilmektedir (5216 Sayılı Kanun, md. 27).

Genel anlamda büyükşehir belediyelerinde hizmet alanının genişlemesi, yalnızca idari sınırların büyümesiyle açıklanamayacak kadar kapsamlı bir dönüşüm yaratmaktadır. Coğrafi alanın genişlemesiyle birlikte hizmetin ulaştırılacağı yerleşimlerin çeşitlenmesi ve yerleşimlerin daha dağınık hale gelmesi, altyapı ve günlük hizmetlerin birim maliyetlerini artırmakta; özellikle kırsal nitelikli alanlarda standartları eşitleme çabası belediyeler üzerinde sürekli bir harcama baskısı oluşturmaktadır. Bu süreçte yeni yerleşimlerin birikmiş altyapı ihtiyaçları yatırımları öne çıkarırken, kurumsal dönüşümün beraberinde getirdiği devir ve yeniden yapılanma uygulamaları da belediyelerin mali yönetimini daha karmaşık hale getirmektedir. Öte yandan, gelir tarafındaki düzenlemeler genişleyen yükü dengelemeyi amaçlasa da geçiş döneminde bazı gelirlerin ertelenmesi gibi uygulamalar, kısa vadede öz gelir kapasitesini sınırlayabilmekte; böylece harcama baskısı ile gelir esnekliği arasındaki uyum daha kırılgan bir yapıya dönüşebilmektedir. Bu nedenle hizmet alanı genişlemesinin mali etkisi, tek yönlü bir artış ya da azalış üzerinden değil; yatırım ihtiyacı, işletme giderleri, kurumsal uyum maliyetleri ve gelir üretme kapasitesi birlikte değerlendirilerek bütüncül bir mali planlama ve denge arayışı çerçevesinde ele alınmalıdır.

2.4. 6360 Sonrası Büyükşehir Belediyelerinde Kırsal Hizmetlerde Maliyet Analizi

Kırsal alanlarda kamu hizmeti sunumunun maliyeti, yalnızca “daha fazla harcama yapılıyor” şeklinde basit bir açıklamayla kavranamaz. Maliyeti asıl yükselten unsur; geniş bir coğrafyada, seyrek ve dağınık yerleşim düzeni içinde hizmet üretme zorunluluğudur. Yerleşimler arasındaki mesafenin artması, hizmet ekiplerinin daha uzun süre yolda kalması ve aynı gün içinde daha az noktaya ulaşabilmesi anlamına gelir. Bu durum yakıt tüketimini, araç yıpranmasını ve zaman kaybını artırırken personel ve ekipman kapasitesinin geniş bir alana yayılmasına yol açar. Dolayısıyla kırsalda hizmet sunumu, kent merkezine kıyasla yapısal olarak daha yüksek bir lojistik ve organizasyon maliyeti üretir. Bu nedenle kırsala ilişkin maliyet analizi yapılırken sadece toplam harcama büyüklüğüne odaklanmak yeterli değildir. Asıl açıklayıcı olan, hizmetin birim maliyetini ortaya koyan göstergelerdir. Kişi başına maliyet, kilometre başına maliyet ya da atık yönetiminde ton başına maliyet gibi ölçütler, aynı hizmetin kentte ve kırsalda hangi koşullarda üretildiğini daha görünür kılar. Çünkü kent merkezinde hizmet, daha kısa mesafelerde ve daha yoğun bir kullanıcı kitlesine ulaşacak şekilde sunulabilirken; kırsalda daha uzun güzergâhlarda, daha az yararlanıcı için ve daha fazla planlama–taşıma faaliyetiyle yürütülmek zorundadır. Bu farklı üretim biçimi, maliyet yapısını doğrudan etkiler ve kırsal hizmetleri kaçınılmaz biçimde pahalılaştırır. Kırsalda maliyeti artıran en güçlü unsurlardan biri ise altyapı yetersizliği olarak öne çıkar. Kent merkezlerinde uzun yıllar içinde oluşmuş altyapı standardı, kırsal yerleşimlerde çoğu zaman eksik, düzensiz ya da parçalı bir nitelik taşır. Bu nedenle içme suyu şebekesi, kanalizasyon sistemi ve yol standardı gibi temel alanlarda işe “mevcut sistemi işletmekle” değil, çoğu kez “altyapıyı yeniden kurmakla” başlanır. Uygulama deneyimlerinde içme suyu hatlarının döşenmesi gibi çalışmaların hem ciddi güçlükler doğurduğu hem de yüksek maliyet yarattığı özellikle vurgulanmaktadır (Mengi & Özgül, 2024; 17-19). Bu yatırım baskısının hukuki

çerçevede de dikkate alındığı görülmektedir. 6360 sayılı Kanun, büyükşehir sınırlarına dâhil edilen yerleşimlerin altyapı ihtiyaçlarının karşılanabilmesi için belirli bir süre yatırım bütçesinden asgari pay ayrılmasını öngörerek, geçiş döneminde yatırım harcamalarının ağırlık kazanacağını kabul etmektedir (6360 sayılı Kanun, Geçici md. 1/25). Bu düzenleme, kırsal hizmet maliyetini değerlendirirken yalnızca cari giderlere odaklanmanın yanıltıcı olacağını; özellikle ilk yıllarda belirleyici kalemin büyük ölçüde yatırım harcamaları olacağını ortaya koymaktadır.

Kırsal hizmetlerin maliyetini sağlıklı biçimde değerlendirebilmek için analiz, pratikte üç temel bileşen üzerinden kurulmalıdır. İlk bileşen yatırım maliyetleridir; yol yapımı ve iyileştirmesi, içme suyu hatları, kanalizasyon şebekesi ve arıtma tesisleri gibi sermaye niteliğindeki harcamalar bu grupta yer alır. İkinci bileşen işletme ve bakım maliyetleridir; yakıt, enerji, bakım-onarım giderleri, personel maliyetleri ve hizmet alımları gibi sürekli tekrar eden cari kalemler burada toplanır. Üçüncü bileşen ise kurumsal maliyetlerdir; örgütlenme, koordinasyon, şubeleşme, denetim ve ihale süreçleri gibi idari işleyişin ürettiği giderler kırsal hizmetlerin toplam maliyetini belirleyen önemli unsurlardır. Bu çerçevede işletme maliyetlerinin en belirgin biçimde hissedildiği alanlardan biri katı atık yönetimidir. Büyükşehir ölçeğinde düzenli depolama ve bütünleşik bir atık yönetimi, çevre ve halk sağlığı bakımından daha yüksek bir standart anlamına gelse de kırsalda yerleşimlerin dağınık yapısı nedeniyle toplama ve taşıma güzergâhları uzamakta; bu da transfer noktası ihtiyacını, araç filosu gereksinimini ve akaryakıt tüketimini artırmaktadır. Uygulama deneyimlerinde bazı ilçelerde, çöpün transfer noktalarına taşınmasının ve düzensiz depolamadan düzenli depolamaya geçişin maliyeti yükselttiği özellikle belirtilmektedir (Mengi & Özgül, 2024; 108-109). Bu durum, büyükşehir belediyelerine katı atık alanında tanınan görev ve yetki çerçevesiyle yakından ilişkilidir (5216 sayılı Kanun, md. 7). Dolayısıyla hizmet

standardı yükseldikçe işletme giderlerinin artması beklenebilir; ancak bu artış yalnızca bütçe açısından değil, “toplumsal maliyet” perspektifiyle de değerlendirilmelidir.

Maliyet boyutunun yalnız sahadaki iş üretimiyle sınırlı kalmadığı, kurumsal ve yönetsel düzeyde de güçlü biçimde ortaya çıktığı görülmektedir. Köy ve beldelerin mahalle statüsüne dönüştürülmesiyle birlikte, daha önce yerinde ve hızlı çözülebilen küçük ölçekli ihtiyaçların merkezî bir işleyiş içinde daha fazla işlem adımına bağlanması ve taleplerin birikmesi mümkündür. Saha değerlendirmelerinde, geçmişte köy bütçesiyle karşılanabilen bazı ihtiyaçların mahalle düzeninde muhtarlıkların bütçesiz kalması nedeniyle çözümsüzleşebildiği; muhtarlıkların ise daha çok temsil ve aracı konumuna çekildiğini ortaya koymaktadır. (Mengi & Özgül, 2024). Bu tür değişimler bütçede her zaman ayrı bir gider kalemi olarak görünmese de hizmet gecikmesi, talep yönetiminin zorlaşması ve idari süreçlerin yoğunlaşması üzerinden “örtük” maliyetler üretebilir.

Kırsal hizmet maliyetlerinin son dönemde daha belirgin biçimde tartışılır hâle gelmesinde, büyükşehir belediyesi modelini il sınırına kadar genişleten yasal düzenlemelerin etkisi büyüktür. Bu çerçevede 6360 sayılı Kanun, bazı illerde büyükşehir belediyesi sınırlarını il mülki sınırıyla çakıştırarak kırsal yerleşimleri büyükşehir hizmet alanının içine almış; buna paralel olarak il özel idarelerinin tüzel kişiliğini sona erdirmiş ve çok sayıda köy ile beldeyi mahalle statüsüne dönüştürmüştür (6360 sayılı Kanun, md. 1/2-3-5). Böylece kırsal alanlara yönelik hizmetlerin planlanması ve yürütülmesi, daha geniş bir ölçeğe taşınmış; belediyeler açısından hem hizmet coğrafyası büyümüş hem de bu yeni ölçeğe uygun maliyet hesaplama ve kaynak planlama ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Hizmet alanının il geneline yayılması, aynı faaliyetlerin artık daha uzak, daha seyrek ve çoğu zaman altyapı standardı daha düşük yerleşimlerde yürütülmesi anlamına gelir. Bu nedenle maliyet artışı yalnızca yapılan işin miktarının büyümesinden kaynaklanmaz; mesafenin uzaması, koordinasyon ihtiyacının artması ve operasyonel kaynakların daha geniş bir alana yayılması gibi yapısal etkenler de maliyeti yukarı çeker. Başka bir ifadeyle,

genişleyen hizmet sahası belediyeleri yalnız daha fazla hizmet üretmeye değil, aynı zamanda hizmeti daha zor koşullarda üretmeye zorlamaktadır. Bu bağlamda hizmet alanı genişlerken gelirler aynı ölçüde uyarlanmazsa, kırsal hizmetlerin yükselen maliyeti belediye bütçelerinde sürekli bir baskı yaratabilir ve özellikle yatırım–işletme dengesi açısından kalıcı bir finansman açığı riskini güçlendirebilir.

2.5. 6360 Sonrasında Büyükşehir Belediyelerinde Yatırım, Harcama ve Borçlanma Dinamikleri

6360 sayılı düzenleme, büyükşehir belediyeciliğini yalnızca idari sınırlarla sınırlı bir reform olmaktan çıkarıp belediyelerin mali çerçevesinde yeniden şekillendiren bir dönüm noktası haline getirdi. Bu çerçevede yaşanan değişim sonrası büyükşehir belediyesinin mali yapısında yer alan yatırım cephesinde en dikkat çekici kırılma, büyükşehir belediyelerinin sorumluluk alanının genişlemesiyle birlikte kırsal altyapı ve hizmetlere “zorunlu yönelim” yaşanmasını da beraberinde getirdi. Bu bağlamda kanun sonrası mahalleye dönüşen eski köy ve beldelerin altyapı ihtiyaçlarını hızla karşılamak amacıyla büyükşehir belediyelerinin yatırım bütçelerinin belirli bir bölümünü bu alanlara ayırması öngörülmüş; bu çerçevede “en az %10”luk payın on yıl boyunca bu yeni katılan yerleşimlere yönlendirilmesi yaklaşımı öne çıkmıştır (6360 Sayılı Kanun, Geçici Madde 1/24). 6360 Sayılı Kanun’un geçici maddesinde belirtilen bu hüküm sonrası belediyeler, stratejik önceliklerini serbestçe belirledikleri “esnek yatırım sepeti” yerine belirli bir kısmı mevzuatla tanımlanmış bir yatırım rotasıyla hareket etmek zorunda kalmıştır.

6360 sayılı Kanun’la birlikte büyükşehir statüsündeki illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliği kaldırılması sonucu yaşanan değişim, yatırım ve yönetim düzeninde önemli bir kırılma yaratmıştır (6360 Sayılı Kanun, md. 1/5). Yaşanan bu değişim sonucunda il özel idarelerinin devreden çıkmasıyla, valilik bünyesinde Yatırım İzleme ve

Koordinasyon Başkanlıkları (YİKOB) kurulmuş; böylece il düzeyindeki yatırım süreçlerinin izlenmesi, yürütülmesi ve kurumlar arası koordinasyonunda valiliğin rolü belirgin biçimde artmıştır (6360 Sayılı Kanun, md. 34). Uygulamada bu durum, bazı yatırım başlıklarında belediyelerin yanında merkezi idarenin taşra örgütlenmesinin daha görünür hale gelmesiyle sonuçlanmış ve yerel düzeyde yetki paylaşımına ilişkin tartışmaları da beraberinde getirmiştir (Taşcıer, 2018). Bu bağlamda büyükşehir belediyelerinin hizmet alanının il sınırına genişlemesi, harcama yapısında kalıcı bir baskı yaratmıştır. Hizmetlerin daha geniş bir coğrafyada yürütülmesi; ulaşım, atık yönetimi, bakım-onarım ve saha organizasyonu gibi faaliyetlerde süreklilik gösteren giderleri artırarak cari harcamaların bütçe içindeki ağırlığını büyümüştür. Aynı zamanda altyapı ve yatırım ihtiyaçlarının il geneline yayılması, bu gereksinimlerin eş zamanlı biçimde karşılanmasını zorunlu kılmış ve finansman ihtiyacını daha görünür hâle getirmiştir. Bu süreçte artan finansman gereksiniminin karşılanmasını sağlamak üzere belediyelerin borçlanması, Belediye Kanunu’nun çizdiği sınırlar içinde yürütülmüş; buna göre özellikle dış borçlanma, yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla kullanılabilecek şekilde yasal bir çerçevede düzenlenmiştir (5393 Sayılı Kanun, md. 68/a).

6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyelerinin görev alanı genişledikçe yatırım ihtiyacı ve buna bağlı finansman arayışı daha sık gündeme gelmiştir. Ancak belediyelerin borçlanma imkânı, ihtiyaçlardan önce mevzuatın çizdiği sınırlar içinde tanımlanır. Bu sınırların en belirleyici olanı, borç stokuna ilişkin üst tavan düzenlemesidir. Buna göre belediye; bağlı kuruluşları ve sermayesinin çoğunluğuna sahip olduğu şirketlerle birlikte, faiz dâhil iç ve dış borç stokunu belirlenmiş üst sınırın üzerine çıkaramaz. Büyükşehir belediyelerinde ise bu üst sınır “bir buçuk kat” esasına göre uygulanır (5393 Sayılı Kanun, md. 68/d). Bu nedenle 6360 sonrası dönemde yatırım

baskısı borçlanmayı daha görünür kılsa da, belediyelerin borçlanma kapasitesi nihayetinde bu tavan üzerinden şekillenmektedir.

Borçlanmaya ilişkin sınırlamalar yalnızca miktarla sınırlı değildir; özellikle iç borçlanmada kademeli bir izin/karar mekanizması işletilir. Yıl içinde belirli bir eşiğe kadar yapılacak iç borçlanma belediye meclisi kararıyla mümkünken, bu sınır aşıldığında meclisin üye tam sayısının salt çoğunluğunun yanı sıra Bakanlık onayı da aranmaktadır (5393 Sayılı Kanun, md. 68/e). Dolayısıyla borçlanma, yalnızca “mali gereklilik” üzerinden değil, aynı zamanda “hukuki onay süreci” üzerinden de yönetilmek zorundadır.

Ölçeğin büyümesiyle birlikte mali yönetimde öne çıkan bir diğer başlık, tüzel kişiliği sona eren yerel idarelerin tasfiye sürecidir. Kapanış sürecindeki belediye ve köylerde taşınmaz satışlarıyla birlikte, kapanış tarihini aşan vadeye sahip borçlanmaların Bakanlık onayına bağlanması, mali yükün kontrolsüz biçimde devredilmesini önlemeye dönük bir güvence olarak düzenlenmiştir (5393 Sayılı Kanun, md. 12). Aynı maddede, personel kaynaklı yüklerin yönetimi açısından ihbar ve kıdem tazminatı ödemeleri için borçlanma imkânı da hükme bağlanmış; borç stok sınırı aşılsa dahi, ancak Bakanlık onayıyla ve yalnızca bu amaçla kullanılabileceği hükme bağlanmıştır (5393 Sayılı Kanun, md. 12).

Bu çerçeve birlikte değerlendirildiğinde, belediye borçlanmasının “genel bir kaynak yaratma” yolu olarak değil; miktar, amaç ve izin süreçleriyle sınırlandırılmış, kontrollü bir mali araç olarak kurgulandığı anlaşılmaktadır.

SONUÇ

Bu çalışma, 6360 sayılı düzenlemeyi yalnızca büyükşehir belediyelerinin sınırlarını genişleten “teknik” bir değişiklik olarak değil; hizmet üretiminin ölçeğini, kurumsal koordinasyon mimarisini ve özellikle mali yönetimin önceliklerini yeniden tanımlayan yapısal bir kırılma olarak ele almıştır. İnceleme iki eksen üzerinde ilerlemiştir: Birinci eksen, büyükşehir modelinin kavramsal-kurumsal arka planı ve 6360’a gelene kadar ölçek/yetki genişlemesinin nasıl bir birikim ürettiği; ikinci eksen ise bu dönüşümün gelir yapısı, harcama kompozisyonu, yatırım baskısı ve borçlanma davranışı üzerinden mali alanda nasıl karşılık bulduğu olmuştur.

Birinci bölümde ortaya konduğu üzere, büyükşehir belediyesi modeli tarihsel olarak metropoliten büyümenin ürettiği planlama, altyapı ve koordinasyon sorunlarına daha bütüncül bir yönetim ölçeğiyle yanıt verme arayışının ürünüdür. Türkiye’de bu arayış, iki kademeli yapının kurulması, görev paylaşımının yeniden kurgulanması ve koordinasyon mekanizmalarının güçlendirilmesiyle aşama aşama derinleşmiş; 6360 sayılı Kanun ile birlikte ise belediye coğrafyası ile idari coğrafya büyük ölçüde çakıştırılarak il ölçeğinde yeni bir yönetim alanı oluşturulmuştur. Köylerin ve belde belediyelerinin mahalle statüsüne dönüştürülmesi ve il özel idarelerinin sistemden çekilmesi, dönüşümün yalnızca “sınır” meselesi olmadığını; yerel hizmetin hangi kurumlar üzerinden, hangi koordinasyon düzeni içinde ve hangi ölçek mantığıyla yürütüleceğini de yeniden belirlediğini göstermiştir. Bu çerçevede YİKOB’un valilik bünyesinde daha görünür bir aktör hâline gelmesi, il düzeyinde yatırım izleme ve koordinasyon düzeninin yeniden şekillendiği bir döneme işaret etmiş; bazı başlıklarda “kimin neyi yapacağı” sorusunu tekrar gündeme taşımıştır.

İkinci bölümde değerlendirilen mali yansımalar ise 6360 sonrasında büyükşehir belediyelerinin mali gündeminin belirgin biçimde değiştiğini göstermektedir. Hizmet alanının il sınırına yayılması, belediyeleri kent merkezine odaklanan alışılmış yatırım

izgisinden uzaklaştırmış; kırsal altyapı ve temel hizmet ihtiyaçlarını daha görünür, ertelenmesi zor ve kısa sürede karşılanması beklenen bir gündem hâline getirmiştir. Üstelik bu yönelim, sadece “tercih edilen” bir yatırım yönü değil; genişleyen hizmet sahasının zorunlu ihtiyaçlarıyla ve geçiş döneminde yatırım btesinin belirli bir kısmını yeni katılan yerleşimlerin altyapısına yönlendirme yaklaşımıyla daha kurallı bir yatırım düzenine dönüşmüştür. Böylece yatırım kararları, her zaman serbestçe dağıtılabilen bir “esnek sepet” olmaktan çıkıp, genişleyen coğrafyanın asgari altyapı gereksinimleri tarafından daha güçlü biçimde yönlendirilen bir yapıya yaklaşmıştır.

Mali etkiler yalnızca yatırım cephesinde değil, cari harcamalar üzerinde de kalıcı bir baskı olarak ortaya çıkmıştır. Ulaşım, atık yönetimi, bakım-onarım ve saha organizasyonu gibi süreklilik gerektiren işlerin daha geniş, daha dağınık ve farklı yerleşim özellikleri taşıyan alanlarda yürütülmesi; işletme giderlerini yükseltmiş, hizmet üretim maliyetlerini artırmış ve belediye btelerinde “süreklilik” taşıyan giderlerin ağırlığını bytmştr. Kırsal hizmetlerin doğası gereği daha yüksek lojistik/organizasyon maliyeti üretmesi; altyapı yetersizliği nedeniyle kimi yerlerde işletmeden önce “yeniden kurma” yatırımını zorunlu kılması; katı atık gibi hizmetlerde toplama-taşıma güzergâhlarının uzaması ve transfer ihtiyacının artması gibi dinamikler, maliyet artışının konjonktürel değil yapısal bir karakter taşıdığını göstermektedir. Bu nedenle 6360 sonrası dönemde mali yönetimin temel meselesi, sadece harcama artışı değil; harcamanın niteliğinin değişmesi ve bu yeni harcama desenini sürdürülebilir biçimde finanse edebilme kapasitesidir.

Gelir tarafında ise büyükşehir belediyelerinin mali yapısında merkezi idareden aktarılan payların belirleyici ağırlığını koruduğu; 6360 sonrasında pay sistemindeki uyarlamalarla birlikte transferlerin öneminin daha da arttığı görülmektedir. Dağıtım ölçütlerine yüzölçümü değişkeninin eklenmesi, il sınırına kadar genişleyen hizmet alanında coğrafi maliyet farklarını kısmen hesaba katma girişimi olarak okunabilir.

Bununla birlikte, genişleyen hizmet yükünün her koşulda gelir esnekliğiyle bire bir dengelenemediği; geçiş döneminde bazı öz gelir kalemlerinin ertelenmesi veya sınırlanmasının kısa vadede öz gelir kapasitesini daraltabildiği; bazı gelir başlıklarında (ilan-reklam, otopark ve ulaşım hizmet gelirleri gibi) büyükşehir düzeyinin güçlenmesine karşılık ilçe düzeyinde daraltıcı etkiler doğabildiği bir tablo ortaya çıkmaktadır. Sonuç olarak, 6360 sonrasında büyükşehirlerde mali denge arayışı, bir yandan artan transferlerle desteklenen; diğer yandan harcama baskısı, hizmet standardı beklentisi ve coğrafi genişlemenin ürettiği maliyetlerle zorlanan ikili bir yapıda şekillenmiştir.

Genel değerlendirme olarak, 6360 sayılı düzenlemenin büyükşehir belediyelerinde üç temel sonuç ürettiği söylenebilir. Birincisi, hizmet ölçeğini il düzeyine taşıyarak kırsal altyapı ve temel hizmetleri belediye gündeminin merkezine çekmiş; yatırım önceliklerini yeniden sıralamıştır. İkincisi, dağınık ve geniş hizmet sahasının işletme gereksinimleri nedeniyle cari harcamalar üzerinde kalıcı bir baskı oluşturmuş; hizmet üretim maliyetlerini yapısal olarak yükseltmiştir. Üçüncüsü, gelir tarafında transfer ağırlığını koruyan/artan bir yapıyla birlikte borçlanma ihtiyacını daha görünür kılmış; ancak borçlanmayı mevzuat sınırları ve onay mekanizmalarıyla çevrili bir disiplin alanı içinde tutmuştur. Bu üç sonuç birlikte düşünüldüğünde 6360, büyükşehir belediyeciliğinde “yönetim ölçeği büyüdükçe mali yönetimin de daha kurallı, daha planlı ve daha maliyet-duyarlı” olmak zorunda kaldığı bir döneme işaret etmektedir.

Bu çerçevede 6360 sonrası mali yönetim açısından öne çıkan ihtiyaç, genişleyen coğrafyada hizmetin gerçek maliyetini görünür kılan bir planlama ve bütçeleme yaklaşımının güçlendirilmesidir. Kırsal hizmetlerde kişi başına, kilometre başına ve hizmet türüne göre birim maliyet hesaplarının sistematik biçimde üretilmesi; yatırım–işletme–bakım dengesinin birlikte tasarlanması; altyapı açığını kapatma hedefi ile cari giderlerde sürdürülebilirlik hedefinin aynı mali çerçeve içinde uyumlaştırılması kritik önem taşımaktadır. Aynı şekilde, devralınan yükümlülüklerin ve borç servisinin bütçe

üzerindeki etkisini orta vadeli bir perspektifle yöneten, nakit akışını ve kesinti/mahsup risklerini gözetten mali disiplin araçlarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Kurumsal düzeyde ise il ölçeğinde koordinasyonun hangi mekanizmalarla daha öngörülebilir hâle getirileceği; büyükşehir–ilçe ilişkilerinde görev sınırlarının uygulamada sürtüşme üretmeyecek biçimde nasıl işletileceği; yatırım izleme ve koordinasyon düzeninin yerel hizmet üretimiyle nasıl uyumlandırılacağı, dönüşümün kalıcı başarısını belirleyecek alanlar olarak görünmektedir.

Özetle 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyelerinde hizmet alanını genişletmekle kalmamış; yatırımın yönünü, harcamanın ağırlık merkezini ve finansman arayışının sınırlarını yeniden belirleyen bütüncül bir dönüşüm yaratmıştır. Bu dönüşümün sürdürülebilirliği, genişleyen coğrafyanın maliyet gerçekliğini bütçe kararlarına taşıyan; gelir yapısının kısıtlarını ve borçlanmanın hukuki sınırlarını gözetten; kırsal-kentsel hizmet standardını dengelerken mali disiplini koruyabilen bir mali yönetim kapasitesinin güçlendirilmesine bağlıdır.

KAYNAKÇA

Arıkboğa, Ü. (2025). **Belediyelerin öz gelirleri ve reform ihtiyacı: Marmara Bölgesi belediyeleri üzerinden bir değerlendendirme**. Sayıştay Dergisi, 36(138), 603–634.

Belediye Gelirleri Kanunu (Kanun No. 2464). (1981, 29 Mayıs). Resmî Gazete (Sayı: 17354).

Belediye Kanunu (Kanun No. 5393). (2005, 13 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 25874).

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (Kanun No. 3030). (1984, 9 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 18453).

Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname (KHK No. 195). (1984, 23 Mart). Resmî Gazete (Sayı: 18350).

Büyükşehir Belediyesi Kanunu (Kanun No. 5216). (2004, 23 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 25531).

Erim, N. (1990). **Yerel yönetimler ve toplumcu belediyeçilik**. İçinde M. Ersoy (Ed.), **Yerel yönetim ve yerel siyasal güç kuramları** (ss. 384–386). Ankara: İmge Kitabevi.

Ersoy, M. (2023). **Yerel yönetim ve yerel siyasal güç kuramları**. Ankara: İmge Kitabevi.

Gözler, K. (2022). **Mahalli İdareler Hukuku**. Bursa: Ekin Yayınevi.

Gözler, K. (2019). **Türkiye'nin Yönetim Yapısı**. Bursa: Ekin Yayınevi.

Güler, B. A. (2021). **Türkiye'nin Yönetimi: Yapı**. Ankara: İmge Kitabevi.

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun (Kanun No. 5779). (2008, 15 Temmuz). Resmî Gazete (Sayı: 26937).

Keleş, R. & Mengi, A. (2021). **Kent Hukuku**. Ankara: İmge Kitabevi.

Keleş, R. (2023). **Yerinden yönetim ve siyaset** (13. bs.). Ankara: Cem Yayınevi.

Mengi, A., & Özgül, C. G. (Eds.). (2024). **6360 sayılı yasanın büyükşehirlerde 10 yıllık uygulama deneyimi** (Cilt 1–2). Ankara Üniversitesi Yayınları.

On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun (Kanun No. 6360). (2012, 6 Aralık). Resmî Gazete (Sayı: 28489).

Özgür, H., & Savaş Yavuzçehre, P. (2016). **Türkiye’nin büyükşehir belediyesi sistemi: 1982–2015**. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 7(1), 903–926.

Polatoğlu, A. (2015). **Büyükşehir belediye modeli ve Türkiye’de uygulanması üzerine düşünceler**. Yakın Doğu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 8(1), 43–62.

Taşcıer, A. M. (2018). **Neoliberalizmde merkezileşme-yerelleşme gerilimi: İl özel idareleri, YİKOB örnekleri ve yerelde merkezileşme**. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, 5(14), 650–662.

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası (2709), (1982, 7 Kasım), Resmî Gazete (Mükerrer), No. 17863.

Yücel, C. (2020). **20. yüzyıl Dünya ve Türkiye kentleşmesi üzerine bir derleme**. Erciyes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (50), 200–230.

ÖZET

6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyeciliğinde yalnızca idari sınırları genişleten bir düzenleme olarak değil; hizmet üretimini il ölçeğine taşıyarak belediyelerin kurumsal işleyişini, koordinasyon mantığını ve mali karar süreçlerini yeniden tanımlayan yapısal bir dönüşüm olarak ele alınmalıdır. Bu çalışma, dönüşümün iki ana hattını birlikte değerlendirmektedir: İlk olarak ölçeğin büyümesiyle büyükşehir sisteminde ortaya çıkan yeni kurumsal ilişkiler ve koordinasyon düzeni açıklanmakta; ardından genişleyen hizmet coğrafyasının bütçe dengesi üzerindeki etkileri gelir yapısı, harcama kompozisyonu, yatırım öncelikleri ve borçlanma davranışı üzerinden analiz edilmektedir. Kanun sonrasında köy ve belde belediyelerinin mahalle statüsüne geçirilmesi ile il özel idarelerinin sistem dışına çıkması, yerel hizmetlerin örgütlenme biçimini doğrudan değiştirmiştir. Bu değişim, il düzeyinde “yetki ve sorumluluğun” nasıl paylaşıldığı sorusunu yeniden görünür kılarken, yatırım süreçlerinin izlenmesi ve kurumlar arası uyumun sağlanmasında valilik bünyesindeki koordinasyon mekanizmalarının rolünü de güçlendirmiştir. Böyle bir kurumsal zeminde büyükşehir belediyeleri, kent merkezine odaklanan klasik hizmet pratiğinin ötesine geçerek, kırsal nitelikli ve dağınık yerleşimlere uzanan daha geniş bir alanda planlama, altyapı ve temel hizmetleri yürütmekle yükümlü hale gelmiştir. Bu genişlemenin doğal sonucu olarak yatırım gündemi de yön değiştirmiş; birikmiş altyapı eksiklerinin kısa sürede telafi edilmesi beklentisi, kırsal altyapıyı belediye yatırımlarında daha öncelikli bir konuma taşımıştır. Geçiş hükümlerinin yatırım bütçesi içinde belirli alanlara ağırlık verilmesini teşvik eden yapısı ise bu yönelimi yalnızca “tercih” düzeyinde bırakmayıp daha belirgin bir öncelik çerçevesine bağlamıştır. Ölçek büyümesi, mali etkilerini yalnızca yatırım kalemlerinde değil, aynı zamanda günlük hizmet üretiminin maliyetlerinde de göstermiştir. Hizmet alanının il geneline yayılması; ulaşım, atık yönetimi, bakım-onarım ve saha organizasyonu gibi süreklilik gerektiren faaliyetlerin daha uzun mesafelerde, daha parçalı ve heterojen bir yerleşim

dokusu içinde yürütülmesine yol açmış; bu durum cari giderlerde kalıcı bir artış eğilimi yaratmıştır. Kırsal hizmetlerin görece yüksek lojistik ve işletme maliyeti, zamanla harcama kompozisyonunu yeniden şekillendirerek bütçede süreklilik taşıyan işletme giderlerinin ağırlığını artırmıştır. Buna karşılık gelir tarafında genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan payların belirleyici niteliği korunmuş; dağıtım formülünde yüzölçümünün sınırlı ölçüde dikkate alınması, genişleyen coğrafyanın maliyet etkisini kısmen yansıtmaya amacı taşımıştır. Ancak geçiş döneminde bazı vergi/harç ve ücret uygulamalarının ertelenmesi ya da sınırlandırılması, artan hizmet yüküne rağmen öz gelir üretme kapasitesini kısa vadede daraltabilmiş; böylece harcama baskısı ile gelir esnekliği arasındaki denge daha kırılgan bir zeminde kurulmuştur. Bu tabloda borçlanma, büyüyen yatırım ihtiyacı ve artan hizmet yükü karşısında daha görünür bir finansman seçeneğine dönüşmektedir. Ne var ki belediye borçlanması, mevzuatın çizdiği borç stoku tavanı ile izin ve onay süreçlerinin belirlediği kontrollü bir alanda gerçekleştiğinden, mali denge arayışı “ihtiyaç” ile “hukuki kapasite” arasındaki sınırlar içinde şekillenmektedir. Dolayısıyla 6360 sonrası dönemde mali yönetim; kırsal altyapı yatırım baskısı, genişleyen coğrafyanın yükselttiği cari giderler, transfer ağırlıklı gelir yapısı ve hukuki borçlanma sınırlarının birlikte belirlediği bir çerçeveye oturmaktadır.

Anahtar Kelimeler: 6360 sayılı Kanun, büyükşehir belediyesi, bütünşehir, mali yönetim, yerel yönetim maliyesi, yatırım harcamaları, cari giderler, kırsal hizmet maliyeti, merkezi transferler, borçlanma, YİKOB

ABSTRACT

Law No. 6360 should be understood not merely as a technical reform that expanded metropolitan municipal boundaries, but as a structural transformation that relocated service delivery to the provincial scale and, in doing so, reshaped institutional functioning, coordination mechanisms, and local fiscal decision-making. This study examines the transformation along two interrelated lines. First, it clarifies the new institutional relationships and coordination arrangements that emerged as the metropolitan governance scale expanded. Second, it analyzes the budgetary consequences of an enlarged service geography by focusing on changes in revenue structure, expenditure composition, investment priorities, and borrowing behavior.

Following the reform, the conversion of villages and town municipalities into neighborhood units and the abolition of special provincial administrations directly altered the organization of local public services. These changes brought the distribution of authority and responsibility back to the center of debate, while also increasing the visibility of provincial-level coordination mechanisms operating under the governorate, particularly in the monitoring and harmonization of investment processes. Within this institutional setting, metropolitan municipalities moved beyond a service model primarily oriented toward urban cores and assumed responsibility for planning, infrastructure, and basic services across a wider and more heterogeneous territory, including dispersed rural settlements. As a result, investment agendas shifted toward rural infrastructure, driven by accumulated service deficits and rising expectations for equalized service standards. Transitional provisions that encouraged allocating resources to specific infrastructure needs further reinforced this reorientation by establishing clearer investment priorities rather than leaving them to discretionary choice.

The fiscal implications of scale expansion became apparent not only in capital spending but also in the cost of routine service provision. Delivering continuous services—such as

transportation, solid waste management, maintenance and repair, and field operations—across longer distances and fragmented settlement patterns created a persistent upward pressure on current expenditures. The comparatively higher logistical and operational costs of rural services gradually transformed the expenditure mix by increasing the weight of recurring operating expenses. On the revenue side, the dominant role of shared tax revenues transferred from the central government largely persisted; incorporating surface area into the allocation formula aimed to reflect, to a limited extent, the cost implications of a broader service territory. However, the temporary postponement or limitation of certain local taxes, fees, and charges during the transition period constrained own-source revenue capacity in the short run, rendering the balance between spending pressures and revenue flexibility more fragile.

In this context, borrowing became a more visible financing option in response to expanding investment needs and growing service obligations. Nonetheless, municipal borrowing remains bounded by legally defined debt ceilings and approval procedures, meaning that fiscal balancing efforts are shaped by the tension between rising needs and constrained legal capacity. Overall, post-6360 metropolitan fiscal management has evolved within a framework defined jointly by rural infrastructure investment pressures, structurally higher current expenditures across an enlarged geography, a transfer-dependent revenue structure, and statutory limits on borrowing.

Keywords: Law No. 6360, metropolitan municipality, integrated metropolitan model, fiscal management, local public finance, capital expenditures, current expenditures, cost of rural services, intergovernmental transfers, borrowing, Investment Monitoring and Coordination Presidency (YİKOB)