

17691

T. C.  
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE "ANAKENT MODELİ"  
VE İSTANBUL BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYESİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

DANIŞMAN: **PROF. DR. FUAT ÇELEBİOĞLU**

HAZIRLAYAN  
**LEYLA YILMAZ**  
3342

İSTANBUL - 1991

17691

## Ö N S Ö Z

Kuşkusuz yerel yönetimler demokrasinin gerçekleşmesi ve yaşaması için önemli ve temel unsuru oluşturmaktadır.

Bu bakımdan ülkemiz yerel yönetimleri gerek tarihsel gelişim gerekse işlevsel bakımdan inceleyip irdelemek ve geleceği yönelik ipuçları elde etmek amacıyla ana ögelere yönelik bir çalışmayı dar olanaklarla da olsa yapmaya çalışmış bulunmaktayım.

Konuyla ilgili inceleme ve yorumlarla ilgili değerlendirmelerin tamamen kişisel olduğunu ve hataların bağışlanacağını umarım.

Konuya değişik bir yorum getirebildiğim umuduyla bu konuda bana tez hazırlama fırsatı veren değerli hocam **Prof. Dr. Fuat Çelebioğlu**'na, konuyla ilgili olarak değerli katkıları olan başta İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı **Prof. Dr. Nurettin SÖZEN** ve Belediyemiz ilgili birim sorumlu ve çalışanları ile sistematik yardımlarını benden esirgemeyen değerli hocama **Doç.Dr. Ömür Babaoğlu**'na içten teşekkürlerimi sunarım.

**LEYLA YILMAZ**

## İÇİNDEKİLER

### NSÖZ İRİŞ İRİNCİ BÖLÜM

I)- KAMU YÖNETİMİ.....	4
A- Kamu Yönetim Şekilleri.....	5
1- Merkezden Yönetim.....	6
2- Yerinden Yönetim.....	7
II)- YEREL YÖNETİM KAVRAMI.....	
A- Yerel Yönetim.....	8
1- Hizmet Yerinden Yönetim.....	9
2- Mahalli Yerinden Yönetim.....	10
B- Yerel Yönetimin Nitelikleri.....	11
C- Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri.....	12
D- Yerel Yönetimin Türleri.....	12
1- Genel Amaçlı Yerel Yönetimler.....	12
2- Özel Amaçlı Yerel Yönetimler.....	13-14
E- Yerel Özerklik.....	
F- Yerel Yönetim - Demokrasi.....	

### İKİNCİ BÖLÜM

#### LKEMİZDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ.....

I)- BELEDİYELER.....	15
A- Cumhuriyet Döneminden Önce.....	16-17
B- Cumhuriyet Döneminden Sonra.....	18
C- Belediyelerin Kuruluş Amacı.....	19
D- Görevleri.....	20-21-22
E- Yetkileri.....	23
F- Organları.....	23
II)- İL ÖZEL YÖNETİMİ.....	24
A- Amacı - Yasal Dayanakları.....	24
B- Görevleri.....	24
C- Organları.....	24-25
III)- KÖYLER.....	26
A- Amacı Yasal Dayanağı.....	
B- Organları .....	

### ÇÜNCÜ BÖLÜM

#### ÜRKIYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE ANAKENT YÖNETİM MODELİ..... 27

I)- ANAKENT (METROPOLİTAN) YÖNETİMİ.....	27
--	----

A- Kavramı- Tanımı - Tarihsel Gelişimi.....	28
B- Kentleşme ve Anakentler.....	29
C- Anakent Yönetim Modelleri.....	29-30
1- Geçici Küçük Ölçekli Dar Amaçlı Çözümler.....	31
2- Uzun Süreli Yönetim Modelleri.....	32
II)- TÜRKİYE'DE ANAKENT YÖNETİMİ.....	33-34
A- Anakent Programının Uygulamadaki Gelişimi.....	35-36-37-38
B- Ülkemizde Anakent Yönetimi Konusunda Yapılan Çalışmalar.....	39
C- Türkiye'de Anakent Yönetiminde Önerilen Modeller.....	39
1- Hizmet Birlikleri.....	39-40-41
2- Özel Amaçlı Örgütler.....	42
3- İl Özel Yönetiminin Geliştirilmesi.....	42
4- Federasyon Modeli .....	43
D- Bugünkü Türk - Metropolitan Yönetimin Sistemi.....	43
1- Tüzel Yapısı.....	44
2- Amacı Tanımı.....	45
3- Anakent - Metropolitan - Yönetimin Organları.....	46
4- Büyük Şehir (Metropolitan) Yönetimin İdari Yapısı.....	46-47
5- Büyük Şehir Yönetiminin Yetki ve Görevleri.....	48-49
6- Büyükşehir Yönetiminin Finansmanı.....	50
7- Büyük Şehir Yönetiminde Koordinasyon.....	51
8- Büyük Şehir Yönetimlerinde Anlaşmazlıkların Çözümü.....	51
9- Büyük Şehir Yönetiminin Plan, Program ve Bütçesi.....	52
10- Büyük Şehir Belediyesine Bağlı Kuruluşlarla İlişkiler.....	53-54-55
E- Türkiye'de Vesayet Denetimi.....	57
III)- İSTANBUL BÜYÜK ŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ.....	57
A- İstanbul Belediyesinin Tarihçesi.....	57-58
1- Kadılık ve Şehremaneti Süreci.....	59-61
2- Belediye Başkanlığı Süreci.....	
B- İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN YÖNETİM SİSTEMİ.....	

## **ÖRDÜNCÜ BÖLÜM**

BÜYÜK ŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ.....	63-70
---	-------

## **EŞİNCİ BÖLÜM**

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yönetiminin Değerlendirilmesi.....	71-76
---	-------

DÖNÜŞ.....	77-85
------------	-------

AYNAKÇA.....	86-88
--------------	-------

## G İ R İ Ő

1982 Anayasası ile ÷lkemizde yerel yönetim sisteminde yapılan değişikliklerle bu kurumlar yeni bir döneme girdiler. Türkiye'de mevcut merkezi yönetim sistemi, güçlü bir yerel yönetim geleneğinin doğmasına olanak vermemiştir. Yeni yasal değişiklikler de, belediyelerin merkezi yönetim karşısında güçsüz ve onlara bağımlılığı konusunda yeterli bir gelişme getirmemiştir.

Yerel yönetim geleneği demokratik hakların ve kuralların toplumda yerleşmesini sağlayan, gelişmesini destekleyen toplumsal bir süreçtir.

÷lkemizde son yıllarda yerel yönetim birimleri içerisinde kamuoyunun dikkatini üzerinde toplayan kurumlar özellikle belediyeler olmuştur. Bunun en önemli nedeni, belediye hizmetlerinin, halkın günlük ihtiyacına yönelik olmasındadır.

Uzun yıllar önce belediye başkanları atama ile yapılırken toplumda bu konu ile ilgili bir tepki olmuyordu. Ancak bugün yerel yönetim liderleri politik ağırlığı olan kişiler arasında seçilmektedir.

Böylece Türk halkı evinden çıkıp, kent ve ÷lke yönetimine katılmada söz sahibi olma sürecini başlatmış bulunmaktadır.

Çoğulcu demokrasi anlayışının gelişme göstergesi sayılan bu değişimler, belediyelerin uzun yıllardır var olan sorunlarının açıklığa kavuşmasını sağlamıştır.

Son yıllarda kamuoyunda beliren bu yoğun ilginin sonucunda yerel yönetimlerin sorunlarına daha detaylı eğilme gereği duyulmuştur.

Böylece yerel yönetimlere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamak, çağın gerektirdiği hizmetleri sunarak çalışma birimlerine kavuşturulması için yapılan çalışmalar hız kazanmıştır.

Ancak 1950'li yıllardan beri süregelen hızlı kentleşme hareketleri yalnız ÷lkemizde değil tüm dünyada yerel yönetimlerin sorunlarına yeni boyutlar getirmiştir.

## **- KONUNUN SEÇİMİ - KULLANILAN YÖNTEMLER:**

Türkiye'de görsel önemi olan bu konuyu yerel yönetimlerde meydana gelen değişiklikler, yerel yönetimler içinde belediyelerin önemini, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın yapısal ve fonksiyonel işlevlerini anlatmaya çalışacağım.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenerek, yeni bir belediyeçilik anlayışına doğru uzandığı bir dönemde konu üzerinde araştırma yapmak, bilgi derleyip toparlayarak daha büyük çalışmalara faydalı olabilecek notlar sunmak benim için önem taşımaktadır.

Ayrıca yerel yönetimlerin bir birimi olan İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nda çalışıyor olmam ve dolayısıyla belediye bürokrasisinin işleyişini yakından tanımam bu konu üzerinde çalışmamı etkileyen önemli faktörlerden biri olmuştur.

Çalışma bu konuda daha önceden yapılmış araştırma ile toplantıların incelenmesi, ilgili kaynakların değerlendirilmesi konu ile ilgili yöneticilerin görüşlerinin alınması sonucu kazanılan bilgilerin aktarımı şeklinde olmuştur.

# BÖLÜM 1

## I- KAMU YÖNETİMİ

Diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kamu hizmetlerinin bir bölümü yerel yönetimin bir bölümü de Merkezi Yönetim tarafından götürülmektedir.

Sosyal bir gelişme ile bugünkü şeklini almış olan devletin amacı kamusal hizmetler görmektir. Bu hizmetler toplu gereksinimleri karşılayan sürekli ve düzenli hizmetlerdir. Milli savunma, eğitim, sağlık ve bayındırlık hizmetleri gibi. (1)

Kamu hizmetinin nitelikleri bunun devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetim ve denetimi altında kurulan ve işleyen teşebbüs olması, genel ve toplu ihtiyaçları karşılaması kamu yararını sağlamak için kurulmuş olması sürekli ve düzenli bir şekilde işlemesi gerekir. Devlet genel hizmetleri görürken ülkenin sosyal yapısına, politik ve ekonomik koşullarına, olasılıklara ve görülecek olan hizmetlere göre en uygun sistemi uygular.

### A) - Kamu Yönetim Şekilleri;

Genellikle kamu yönetimi açısından uygulanan birbirine karşıt iki sistem vardır. Bu iki sisteme hakim olan ortak ve teknik esaslar şudur:

Kamu hizmetlerinin yönetimi merkezdemi toplanmalı yoksa bu hizmetler değişik yönetim birimleri arasındamı dağıtılmalıdır. Ülkemizin idari yapısı merkezden yönetim ve yerinden yönetim sistemine dayanmaktadır.

---

(1) Doç. Dr. Cüneyt Binatlı *Belediye Hizmetleri Finansmanı* 1977 S. 16

## **1) MERKEZDEN YÖNETİM (Centralisation);**

Merkezden yönetim, hiyerarşi denilen bir yasal bağ ile zincir halinde merkeze bağlanmış kişilerden oluşan tek bir örgüt halinde ortaya çıkan yönetim biçimidir. Bu yönetim biçiminde merkez memurları daha geniş yetkilere sahip olduğu halde alt kademelerin yetkilerinin ve haklarının azaldığı bir yönetim biçimidir. Merkezden yönetim katı bir biçimde uygulandığı zaman bütün kararların üst yöneticiler tarafından alınması alt kademedeki memurların herşeyi üstlerine danışarak yürütmeleri gerekir. Bu tür katı merkeziyetçiliğin önemli sakıncaları vardır. İşler gecikir hizmetlerin maliyeti artar bu nedenle merkeziyetçilik katı biçimde uygulanamaz hiyerarşik bağlılığın yanında alt kademedekilere karar alma yetkisi tanır. (2)

### **Hiyerarşi;**

Üst makamların emir verme yetkisini ast ve üst ilişkilerini üst makamların alt makamlara emir verme ve onları denetleme yetkilerini ifade eder. Merkezden yönetimde yetki ve sorumluluk kanalları hiyerarşik kademeler izler. Yetki vermede izlenecek yolu ve uyuşmazlık olan hallerde vatandaşların başvuracakları yeri saptar.

### **Yetki Devri - Yetki Genişliği;**

Merkezden yönetimin özellikle büyük kuruluşlarda katı bir biçimde uygulanması olanaksızdır. İşlerin bir kanaldan yönetilmesi ve yetkilerin bir yerde toplanması güçlükler doğuracağı gibi verimi azaltır. Her işin bir uzmanlık alanı ve yetkilisi vardır. İşin asıl uzmanına yetki verilmesi gerekir. Bir ülkede o ülkenin yönetimini ilgilendiren bütün kararların yönetimi elinde bulunduran hükümet tarafından alınmasında sayısız sakıncalar vardır. İşler daha ağır yürür ve yöneticiler halktan çok uzaklaşmış olur. Böyle durumlarda merkez organlarının yetkilerini sınırlamak bunların bir kısmını yönetilen halka daha yakın makamlara vermek zorunluğu doğar. Merkezi yönetimin yetkilerini hafifletmenin iki yolu vardır. Ya merkezden yönetim alt kademelerine yetki verilir ya da yerinden yönetim kuruluşlarına yer verilir.

---

(2) Prof. Dr. İsmet Giritli, *Amme İdaresi, Teşkilatı ve Personeli İstanbul 1963 S.10*



## 2) YERİNDEN YÖNETİM;

Yerinden yönetimde bazı yönetsel görevlerin yürütülmesi yetkisini, yerel halkı temsil etme olayından alan bir meclise veya yerel nitelikteki ayrı organlara ve yetkilere sahip kuruluşlara verilmiş ise bu tür yönetim biçimine de yerinden yönetim (ademi merkezîyet, desantrali-sation) denmektedir. (3) yerinden yönetimde, yerel örgütler ve bunların memurları merkez örgütlerinden emir almazlar. Ancak merkezin belirli ölçüler içinde denetleme yetkisi vardır. Diğer bir deşîyle yerinden yönetim kamu hizmetlerinin yönetiminin merkezden yönetimden ayrı özerk kamu hukuku tüzel kişilerine verilmesidir yerinden yönetim, yetki genişliğine dayanan merkezden yönetime göre daha güçlü bir yönetim biçimidir.

---

(3) *İsmet Girgitli Amme İdaresi, Teşkilatı ve Personeli İstanbul 1963 S.13*

## **II- YEREL YÖNETİM KAVRAMI;**

### **A)- Yerel Yönetim (Yerinden Yönetim)**

Yerel halkın kendi eliyle seçtiği organlarca yönetildiği yönetim biçimidir. Yerel yönetim birimi ise merkezi yönetimce kurallar koymaya, akçal yükümlülükler getirmeye yetkili kılınmış bir yerel meclisin denetimi altındaki bir yönetim birimidir. Yerel yönetim biliminde adem-i merkeziyet olarak bilinen siyasal bir kavramdır. Yönetimde adem-i merkeziyet iki biçimde uygulanır. (4)

#### **- Yetki Genişliği (Decancentration);**

Merkezdeki kuruluşların merkezden uzakta bulunan bir kuruluşa, belli gereksinimleri yerine getirmelerine yetecek bir veya daha fazla yetkiyi kullanmak üzere devretmesidir. Merkezi kuruluşların, kimi işlevleri taşrada kurdukları örgütler eliyle yürütmeleri yetki genişliğine dayanır.

#### **- Yerinden Yönetim (Devolution);**

Yasalar uyarınca oluşturulan yönetim organlarına yasalarla belirlenen işlevleri görebilmeleri için tüzel, siyasal ve akçal yetkilerin verilmesidir.

Yetki genişliğine dayanan birimler ile yerinden yönetim birimleri yetkilerini merkezi yönetimin izni ile devralmış durumdadırlar. Bu yönetim birimlerine komün (commune, collectivites, locales) adıda verilmektedir. Komünler, belli bir bölgede oturan kişilerin, komşuluktan doğan gereksinimlerini karşılayan ve kendi kendilerini yönetecek, özerk bir varlığa sahip kamu kuruluşlarıdır. Varlığını devlete borçlu olmayan bu topluluk bugünkü modern devletlerin kurulmalarından çok önce ortaya çıkmıştır. (5) kominlerin kaynağını, eski yunan sitemlerine ve roma municipelerine kadar götürmek mümkündür.

Ancak kominler ilk defa 18. YY'da Kuzey İtalya'da Ortaya çıkmıştır. Bu topluluklar daha sonra Almanya, Fransa'da, İngiltere'de ve İspanya'da görülmüştür.

(4) J.P. Mackintosh, *The Devolution of power: Local Democracy, Regionalism and nationalism penguin, middlesex 1968.*

(5) Doç. Dr. Cüneyt Binatlı *Belediye Hizmetleri Finansmanı S.8*

Ortaçağ'da gerçek bir bağımsızlık kazanan kominlerin gelişmesi ve son bulunması farklı şekillerde oluşmuştur. 15. YY'da Feodalizmin yıkılması, ticari rekabetler, kominler arası anlaşmazlıklar kominlerin bağımsızlıklarını kaybetmelerinin başlıca nedeni olmuştur. Günümüzdeki kominleri, ortaçağ kominleri ile kıyaslamak mümkün değildir. Ortaçağdaki kominlerin başında bir mayor (Belediye Başkanı) ve Belediye Meclisi bulunmaktadır. Ayrıca o dönemde kominin yasama, yürütme ve yargı yetkileri vardır. Bugünkü kominler ise ne feodalite ne de federasyondur. Bugün komin, devletin bir kısım hizmetlerinin yapımı için yerel kuruluşlara verdiği yetkidir. (6)

Yerinden yönetim siyasal ve yönetsel amaçlı olabilir.

### - Siyasi Amaçlı Yerinden Yönetim:

Yasama ve yargı alanlarında da yerinden yönetim kuruluşlarının yetkili olduğu yönetimdir. Daha çok federal devletlerde, (ABD, Federal Almanya, İsviçre gibi) anayasalarca ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış bulunan yeni özerk statüye dayanan yönetim biçimidir. (7) Oysa tekçi devletlerde yerel yönetimler birer kamu tüzel kişisidir. Fransa, İngiltere ve ülkemizde yerel yönetim bu statüdedir. Federal yapıya sahip olan devletlerde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdır. Bu devletlerde eyaletler yasama ve yargı konularında bağımsızlıklarını korurken yerel yönetimler bu haklardan yararlanmazlar.

### - Yönetsel Yerinden Yönetim (İdari Adem-i Merkeziyet)

Bu yönetimde yasama ve yargı yetkisi merkezde toplanmıştır. Yerel yönetimlerin sadece yürütmeye ait yetkileri vardır. Bu yetkileri kullanan birimlere göre,

### 1) HİZMET YERİNDEN YÖNETİM:

Belirli bazı kamu hizmetlerinin, merkezin dışında bağımsız örgütlerce yerine getirilmesidir. Örneğin üniversiteler, ticaret odaları, hizmet yerinden yönetimde özerklik hizmetin kendisine tanınmıştır.

---

(6) İsmail Hakkı Ülkmen. *Mahalli İdareler Maliyesi Ankara 1960 S.7*

(7) Halil Naderoglu, *Mahalli İdareleri, İstanbul 1984 S.11*

## 2) MAHALLİ YERİNDEN YÖNETİM:

Bir yörede yaşayanlara ortak ve yerel nitelikteki, ihtiyaçları gidermek bunları kendi organları eliyle gerçekleştirmek için özerklik tanımaktır. Ülkemizde mahalli yerinden yönetim kuruluşları İl Özel İdaresi, Belediye ve köylerdir. yerinden yönetim veya merkezden yönetim politik bir seçim olmakla beraber pek çok ülkede her iki yönetim şekli birbirine kaynaşmış durumdadır ve karar alma organı olarak merkezi yönetimin ağırlığı daha fazladır. (8) Böylece her iki yönetim türü birlikte kullanılmakta ve birbirini tamamlamaktadır.

Yerinden yönetim biçiminin uygulanması ile devlet tüzel kişiliği içinde ikinci derecede bir takım tüzel kişilikler ortaya çıkmaktadır. Bu tüzel kişilere özel hukuk tüzel kişiliklerinden ayırmak amacı ile "Kamu Hukuku Tüzel Kişileri" adı verilir. Bu tüzel kişilerde kamu kuruluşları ve kamu kurumları diye ikiye ayrılır.

- **Kamu Kurumları:** Belli bir veya bir kaç hizmeti gören kuruluşlardır. Üniversite, bilim kurumları gibi.

- **Kamu Kuruluşları:** Bir bölgede yaşayan kimselerin tamamını ilgilendiren, kamu hizmetlerini gören tüzel kişilerdir. Türkiye'de, belediye, köy, il gibi belli bir bölgede yaşayan halkın kamu hizmetlerini gören kamu kuruluşlarıdır.

(8) Doç. Dr. Cüneyt Birathlı Belediye Hizmetleri Finansmanı S.9

## **B) Yerel Yönetim Nitelikleri:**

Yerel yönetimlerde ihtiyaçların karşılanması, yerel çıkarların yönetiminin, merkezi yönetime verilmesi ile oluşacak sakıncalar nedeniyle, bütün ülkelerde bu çıkarların yönetimi köy, ilçe, şehirler ve il halkının seçeceği temsilcilere yerel meclislere bırakılmıştır. Ancak bu temsilciler merkezi yönetimin denetimi altındadır. Yerel kuruluşlar, yerel meclisler ve yürütme organlarından oluşurlar.

Yerel yönetim merkezi yönetimden ayrı bir tüzel kişiliğe sahiptir. Devlet bütçesinden ayrı bütçesi ve gelir kaynakları vardır. Yerel meclisler, o bölge için geçerli olan yürütücü kararları alır ve yürütme organları aracılığı ile bunları uygulayabilir.

Yerel kamu hizmetlerine ayrılacak giderleri saptamak, bu giderlerin karşılanması için o bölgede yaşayan kişiler üzerine parasal yükümlülükler yüklemek konusunda da yetkileri vardır. Ayrıca bütçelerini hazırlamak ve uygulamak merkezi yönetimin denetimi altında kendilerine bırakılmıştır.

## **C) Yerel Yönetimlerin Varlık Nedenleri:**

Devletlerin türlü görevleri vardır. Devletin ülke şehir yönetiminde çeşitli kararlar alması ve bu kararların bir merkezden yönetilmesi oldukça güç ve sakıncalıdır. Bu konuda gerekli kararın alınması merkezle yazışma ve diğer ilgili kurumlara bildirilmesi oldukça uzun zaman alacağından işlerin gecikmesine neden olur. Ayrıca yerel nitelikte çoğu hizmetin merkezi idare tarafından değerlendirilmesi ve önem niteliğinin belirlenmesi oldukça güçtür. Bu nedenle merkezden yönetim adına hareket edecek yerel hizmetlerin görülmesini sağlayacak örgüt ve kişilere ihtiyaç vardır.

Bu nedenle ya merkezden yönetimin taşra temsilcilerine geniş yetkiler verilir. Ancak bu sistemle hizmetlerin istenilen biçimde yürütülmesine imkan yoktur.

Ya da tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim kuruluşlarına yer verilir. Bu amaçla yerel yönetim kuruluşlarının varlık nedenlerini yerine getirdikleri ihtiyaçlar ve gelişmeleri sağlayan nedenlerden ötürü siyasal-yönetimsel ve toplumsal olarak üç grupta toplanabilir.(9) Siyasal yerel yönetimler bir ülkede siyasal birliğin sağlanmasında oldukça önemli rol oynar.

(9) Prof. Dr. Ruşen Keleş - Prof. Fehmi Yavuz Yerel yönetimler Ankara 1989 S.31

Siyasal birliğin güçlü olmadığı yerlerde merkez dışındaki güçlerin etkinliğini azaltarak, merkezi güçlü kılmak doğaldır. Mevcut yerel birimlerin yetkilerinin sınırlandırılmasına bu amaçla başvurulur. Yerel yönetimlerin güçlenmesine, merkezi yönetimi güçlendirdikleri ulusal bütünlüğü koruyup geliştirdikleri ölçüde gözyumudur.

Yerel yönetimlerin varlık nedenlerinden en önemli olanı yönetsel nitelik taşıyan nedenlerdir. Nitekim bir ülkede tüm kamu hizmetlerinin merkezce karşılanması ve zamanında yerine getirmesi oldukça güçtür. Bu nedenle, yerel yönetimlerin ne ölçüde geliştirileceği ve hangi görevleri bu tür kamu kuruluşlarına bırakılacağı önemli bir sorun oluşturmaktadır. Bu da yönetimde etkinlik kavramıyla yakından ilgilidir. Yerel yönetimlerde etkinliğin arttırılması;

- \* Yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasıyla kaynak ve para savurganlığının önlenmesi şeklinde olabilir.
- \* Yerel yönetim birimlerine en uygun şartlarda en iyi gerçekleştirebilecekleri hizmetlerin bırakılması.
- \* Veya hizmet alanının sınırlandırılması şeklinde olabilir.

Bir ülkedeki toplumsal gelişme yerel yönetimlerin gelişmesi ile yakından ilgilidir. Nitekim yerel yönetimlerdeki gelişme, ülkenin kentleşmesine, sanayileşmesine ve o ülkenin gelişme hızına bağlıdır. (10)

Mesela, belli bir yöre halkının demokratik veya totaliter düşünceye sahip olması yerel yönetimlerin, gelişmesinde önemli bir etkidir. Örneğin Fas'ta arapların yoğun olduğu bölgelerde yerel yönetimler, berber asıllı kişilerin yoğun olduğu bölgelere nazaran daha az gelişmiştir.

Hollanda ve İsveç gibi ulusal birliklerini sağlamlaştıran ülkelerde yerel yönetimlere hizmetlerin daha etkin bir biçimde görülmesi için ön planda yer verilmektedir.

Bağımsızlıklarını yeni elde etmiş ülkelerde ise yerel özerklik ikinci planda kalmaktadır.

#### **D) Yerel Yönetim Türleri:**

Amaç ve işlevlerine göre yerel yönetimleri iki gruba ayırmak mümkündür.

---

(10) İsmail Beşikçi. *Doğu Anadolunun Düzeni*. ABC Yayınları İstanbul 1969 S. 31

## 1) GENEL AMAÇLI YEREL YÖNETİMLER:

Bir bölgedeki yerel toplumun bütün ihtiyaçlarını karşılamak durumunda olan yerel birimlerdir. İngiliz, Fransız, Sovyet ve Türk Belediyeleri gibi.

## 2) ÖZEL AMAÇLI YEREL BİRİMLER:

Yalnızca bir yerel kamu hizmetinin sağlık eğitim gibi görülmesiyle görevlendirilmiş kuruluşlardır.

\* Yerel yönetimleri nitelikleri bakımından da

- 1) Temsil ilkelerine dayalı yerel yönetimler
  - 2) Temsili nitelikte olmayan yerel yönetimler
- olmak üzere ikiye ayırmak mümkündür.

Temsil ilkesine dayalı yerel yönetimlere örnek olarak belediyeleri gösterebiliriz. Temsili nitelikte olmayan yerel yönetim organları atamayla oluşur. Polis ve posta hizmetlerinin görülmesi için oluşturulan hizmet birliklerini bunlara örnek olarak verebiliriz.

## E) Yerel Özerklik

Özerklik merkezden yönetimin ve bürokratik çalışmanın sakıncalarını en aza indirmek için düşünülen yönetim biçimidir. Yetkilerin tek elde toplanması, kararların merkez organlarınca alınmasını da zorlaştırmaktır. Özerklik, kurumların kendi sorumlulukları altında, kendi çıkarlarına uygun, ülke çıkarları doğrultusunda çözüm yolları aramak ve kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır. Bu hak anayasalarca güvence altına alınmaktadır. (11)

Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle gelmiş olması, yerel yönetimlere demokratik özerk niteliğini kazandırmaktadır. Ancak yerel yönetimler merkezden tümüyle bağımsız değildir. Yalnızca kendi gereksinimlerini merkez dışında kendi olanaklarıyla karşılayabilirler. Yerel yönetim bir tüzel kişiliğin özerkliğidir. Bu özerklikte, merkezi ve yerel yönetim biriminin ayrı ayrı işlevleri bulunur.

- Özerklik için yalnızca seçilmiş organlarca karar alma ve bunları uygulama hakkına sahip olmak yeterli değildir. Yerel yönetimin mali özerkliğinin de sağlanması gerekir.
- Merkezi yönetimin yerel birimi üzerine uyguladığı denetim sınırlanmalıdır.

---

(11) Lütfü Duran İdare Hukuku ders notları İstanbul 1982 S. 49

Türkiye'de ne anakent yönetimleri, ne de öteki yerel yönetim birimleri tam anlamıyla özerk sayılmazlar. Yönetim bakımından, siyasal ve akçal yönlerinden, merkezi yönetime bağımlı durumdadırlar. Anayasanın 127. maddesine göre, yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanmalarına ya da yitirmelerine ilişkin anlaşmazlıkların çözümünün yargı eliyle olması gerekiyor. Ancak geçici bir çözüm olarak İçişleri Bakanı, yerel yönetimleri bu tür organlarını ya da organların üyelerini, görevleri ile ilgili bir suçtan dolayı haklarında kovuşturma yada soruşturma başlatılmış ise, kesin hüküm verilinceye kadar, görevden alabilmektedir. Böyle bir önlem Anakent Belediyesi'nin organları için de söz konusudur.

Ender olarak kullanılsa bile, yerel özerklik ilkesinin zedelenmesine neden olmaktadır.

Buna karşın, Anakent Belediye Başkanlarına tanınan Meclis kararlarını yeniden gözden geçirme yetkisi yerel özellik anlayışına uymayan yetkililerdir.

Türkiye'deki anakentler, başka yerel yönetim birimleri gibi akçal bakımdan güçsüz görevlerini yerine getirebilecek olanaklardan yoksundurlar. (12)

## **F) Yerel Yönetim - Demokrasi**

Yerel yönetim birimleri vatandaşa en yakın düzeydeki hizmet birimidir. Vatandaşlar demokratik ilkeleri ve davranışları en çok yerel yönetim birimleri sayesinde kazanır. Yerel konuları tartışmayı ve başka düşüncelere saygı duymayı bu birimler aracılığı ile sağlarlar. Yerel düzeyde en iyi yöneticileri seçmeyi öğrenen vatandaş, ulusal düzeydeki temsilcilerini de aynı davranış biçimi içinde seçecektir. Bu nedenlerle hemen hemen bütün ülkelerde yerel yönetimler demokratik kurumların ilki olarak görülür. Çünkü bu birimlerde halk kendi kendini yönetme olanağına sahiptir. Ancak yerel yönetim organlarının seçimle gelmesi bu birimlere demokratik nitelik kazandırmaya yetmez demokrasi kavramının önemli ögesi olan halk katılımının ve çoğunluk ilkesinin sağlanması gerekir.

---

(12) Prof.Dr. Nuri Tortop, *Mahalli İdareler Ankara 1989 S.25*



Ayrıca seçimle işbaşına gelen yöneticilere karşı hesap verme sorumluluğunu duymaları gerekir.

Yerel meclisler, küçük yerleşme birimlerinde yaşayan vatandaşlarla karşılıklı etkileşim içinde bulunurlar. Buradaki temsilciler halkın isteklerine önem vermek ve değerlendirmek zorundadır.

Seçilmiş temsilciler, belli bir siyasal partinin seçmenlerince seçilmiş olsalar da hizmetleri siyasal bir tercih yapmaksızın tüm vatandaşlara eşit olarak sunmak zorundadır.

Halka açık olmak, halkın dilek ve isteklerini değerlendirmek bunlardan yararlanarak karar oluşturmak yerel yönetim birimlerinin göreğidir. Yerel yönetim birimlerinde etkinlik ve tarafsızlığın sağlanması bu birimlerin görevlerini gerçekleştirebilecek gelir kaynaklarına kavuşturulmasıyla sağlanabilir.

Bu birimlerde belediye başkanları kendi siyasal partileri dışında diğer partilerle de yakın ilişkiler kurmak zorunluluğu duymaktadırlar. Nitekim belediye başkanları diğer siyasal partilerin seçmenlerinden de oy alabiliyorlar. Mesela başkanın seçildiği siyasal partinin meclisindeki üye sayısı kendisine yeterli çoğunluğu sağlayamadığı durumlarda diğer parti üyelerinin desteğine ihtiyaç duyabilmektedir. Bu da belediye başkanının daha ılımlı bir yönetim biçimi gerçekleştirmesini sağlamaktadır.

Belediye başkanlarının kamu hizmetlerini vatandaşlara tarafsız gösterme çabası içinde en çok kendi siyasal yandaşları tarafından zorlandıkları öne sürülmektedir.

Yerel kuruluşlar siyasal olgunluğun gelişmesi demokratik anlayışın benimsenmesi yönünde önemli temel kuruluşlardır. Bu yönetimlerde sağlanacak başarı demokratik anlayışın gelişmesinde, başarıya ulaşılmasına ve ülke düzeyinde yumuşamaya yardımcı olacaktır. (13)

---

(13) Frank Tachau, "Türkiye'de Mahalli Politikacılar SBF, İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları 8. 1966 S.93-134

## B Ö L Ü M 2

### ★ ÜLKEMİZDE YEREL YÖNETİMLERİN GELİŞİMİ ★

#### I) - BELEDİYELER

Belediyeler Yerel Yönetim sistemi içerisinde birer komin idaresi olarak toplu yaşamın ortaya çıkardığı yönetim birimleridir. Tarih boyunca devlet, toplumun ve toplumu oluşturan yurttaşların maddi ve manevi refahını sağlamak amacı ile birçok görevi yüklenmek zorunda kalmıştır. Zamanla bütün kamu hizmetleri devlet tüzel kişiliğinden ayrı bir takım yerel kuruluşlara bırakılmıştır.

"En iyi siyasal topluluk kendisini oluşturan kişilerin büyük kısmının kendilerine ait ortak işlerin yürütülmesinde aracısız söz sahibi olduğu bir topluluktur. Bu bakımdan aracıyı ortadan kaldırmak için, bütün ulusu kapsayan alandan bir hayli küçük yönetsel bölgelerin bulunması gerekir ki, bu birimler yerel yönetimlerdir. Belli bir alan içinde oturma nedeni ile doğan ortak ve genel hizmetlerin görülmesi için yerel halkın örgütlenmesi, yerel yönetimleri yaratmıştır. " (1)

---

(1) *Belediyeler. T.C. İçişleri Bakanlığı İçdüzen Genel Raporu Ankara 1972 s.10*

## A) Cumhuriyet Döneminden Önce Belediyeler

Osmanlı İmparatorluğu'nda kurumlaşmış bir yerel yönetim sistemi ancak 1854-1856 yıllarında batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda başlamıştır. (2)

Osmanlı İmparatorluğunda belediyeler kuruluncaya kadar kent hizmetleri vakıflar, esnaf örgütleri tarafından yürütülüyordu. Bu dönemde hükümet belediye ve yargı işleri ile kadılar ilgileniyordu. Aynı zamanda kadılar esnaf denetimi, narh işlerinde bakıyorlardı.

Osmanlı imparatorluğu döneminde belediyelerin kurulmasından sonra da "İkinci Bir Belediye" anlamına gelen evkaf nezaretinin yaşaması 2. Meşrutiyetin ilanına kadar sürmüştür. (3)

1855 yılında İstanbul'da ilk belediyenin kurulduğunu görüyoruz. Belediye kuruluşunun başında hükümetçe atanan bir "şehremini" bulunuyordu. Şehir mecliside yine hükümetçe atanan 12 kişiden oluşuyordu. Şehremini belediye meclisinin de başkanlığını yapıyordu. Meclis üyelerinin üçte ikisi her yıl yeniden değişik meslek çevrelerini temsil eden birimler arasından atanıyordu.

Bu örgüt kurulup işlemeye başlamadan önce İstanbul'da İntizam-ı şehir komisyonu (kent düzeni) kurulmuştur. (4) Bu kurulun üyeleri yabancı uyruklu kişiler arasından seçiliyor ve belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunuyordu.

Nitekim intizam-ı şehir komisyonunun önerisi üzerine 1858 yılında İstanbul'da Galata ve Beyoğlu bölgelerini içeren "Altıncı Belediye Dairesi" kuruldu. Dairenin başında hükümetçe atanan daire müdürü bulunuyordu. Ayrıca yabancı uyruklu kişilerde meclisde danışman olarak çalışabiliyorlardı. Resmi dil olarak osmanlıca ve fransızca kullanılıyordu.

1869 yılında "Dersaadet Belediye İdaresi nizamnamesi" ile İstanbul şehreminliği teşkilatı yeniden düzenlenmiş ve İstanbul'da 14 Belediye idaresi daha kurulmuştur. Bütün bu on dört belediye kuruluşu İstanbul Şehreminliği Teşkilatına bağlı olarak çalışıyorlardı.

---

(2) İlber Ortaylı *TÜrkiye İdare Tarihi* S.6

(3) Osman N.Ergin - *Vakıflar Belediyeler* S.44

(4) Prof. Dr. Ruşen Keleş - Prof. Dr. Fehmi Yavuz "Yerel Yönetimler " 1989 İst. S.38

Şehreminliği Teşkilatı da;

- \* Şehremini,
- \* Şehremaneti Meclisi,
- \* Cemiyet-i Umumiye organlarından oluşuyordu, Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanıyordu.

Cemiyeti Umumiye, Şehremini Başkanlığı'nda, on dört belediye dairesinin başkanlarından ve her dairenin meclis üyelerinin arasından seçeceği üçer üyeden oluşmaktadır.

Şehremaneti, zorunlu ihtiyaç maddelerinin bulunmasını sağlamak, şehrin temizliğini sağlamak, çarşı pazar ve esnaf denetimi yapmak, narh tesbiti ve denetimini yapmak, yol ve kaldırım yapmak onarmak ve devlete ait vergi resimlerini toplayıp maliye'ye teslim etmekle görevlendirilmişti.

1868 yılında İstanbul dışında taşrada belediye teşkilatı kurulması kararlaştırılmıştır. 1870 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, kaza ve sancak merkezlerinde belediye örgütü kurulması zorunlu hale getirilmiştir.

1876 anayasası, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesini öngörmüştür. 1877 yılında çıkarılan "Dersaadet Belediye Kanunu" mevcut düzeni değiştirmeden, İstanbul'da ki belediye dairelerini 14'den 20'ye çıkarmıştır.

Taşrada kurulacak belediye teşkilatının başında bir başkan belediye meclisi ve cemiyeti olmak üzere üç organ bulunacaktı. Belediye başkanı meclis üyeleri arasından hükümetçe atanacak, üyeler ise halk tarafından seçilecekti.

1912 yılında dersaadet belediyesi hakkındaki geçici kanunla İstanbul'da kurulmuş olan belediye daireleri kaldırılmış bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Şehremaneti meclisi yerine encümen kurulmuştur. Şehremini yine atama ile işbaşına geliyordu. (5)

Bö yönetim şekli 1930 yılında 1580 sayılı belediye kanunu yürürlüğe girinceye kadar sürmüştür.

---

(5) Doç. Dr. Cüneyt Binatlı *Belediye Hizmetler Finansmanı 1977 S.67*

## **B) Cumhuriyet Döneminde Belediyeler**

Türkiye Cumhuriyeti'nde belediyelerin ileri ve demokratik anlamda örgütlenmesi cumhuriyetten yedi yıl sonra başlamıştır. Daha önceki yıllarda belediyelerin yönetildiği yasalar 3 Nisan 1930 tarihinde 1580 sayılı belediye yasası ile yürürlükten kaldırıldı. Böylece Fransız sisteminin benzeri olarak, bütün Türk belediyeleri tek bir yasayla yönetilmeye başlandı. Bu konu, "İstanbul Belediyesi'nin Tarihçesi" başlığı altında geniş olarak incelenip irdelenmiştir.



## C) Belediyelerin Kurulması

### **Kurulması:**

1580 sayılı Belediye Kanununun 1. Maddesi'nde Belediye şöyle tanımlanmaktadır. "Belediye beldenin ve belde sakinlerinin mahalli mahiyetteki müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmi bir şahsiyettir."

Belediye'yi belde sınırları içinde yaşayan insanların yerel ve ortak hizmetlerine bu insanların yararına, verimli ekonomik bir biçimde yürütmek üzere kurulan ve üyeleri o belde halkı tarafından seçilen tüzel kişiliğe sahip bir örgüt olarak tanımlayabiliriz.

Belediye sözcüğü de kökü arapça olup bir insan topluluğunun yerleşme amacı ile oturduğu yer anlamına gelen "BELED" kelimesinden gelir.

Türkiye'de belediye kurulmasına ait hükümler belediye kanununun 7. maddesinde açıklanmıştır. Buna göre nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulması mümkündür. Ancak bu kuruluş otomatik değildir. Köy halkının belediye kurulmasını istemesi, bu isteğin oylama ile resmi olarak saptanması, ilgili idare kurullarının olumlu kararı (İl Genel Meclisi) danıştayın incelenmesi, bakanlar kurulu kararı ve cumhurbaşkanının onaylaması ile bir köyde belediye kurulabilir.

Öte yandan il ve ilçe merkezlerinde nüfusa bakılmaksızın nüfusu 2000'den az da olsa belediye kurulması zorunludur. Bir köyde bir defa belediye kurulduktan sonra nüfusu 2000'den aşağı düşse de belediye kuruluşu devam eder.

Yine birbirine yakın köyler bir araya gelerek belediye teşkilatı kurulmasını isteyebilirler. Bu durumda, bir köyün belediye olması için aranan koşullardan başka, birleşecek köylerden herbirinin, belediye merkezi yapılacak yere uzaklığının 500 m'yi geçmemesi gerekir.

## D) Belediyelerin Görevleri

Belediyelerin vatandaşlara sunduğu hizmetler zaman içinde değişikliğe uğrar. Toplumsal gelişmeyle birlikte daha önce belediyelerce görülen bazı hizmetler devlet tarafından görülmeye başlanmıştır. Bazı hizmetlerin de teknik nedenlerden dolayı devlet tarafından görülmesi hale gelmiştir. (6)

Görev ve hizmet yönünden yapılan ayırımında üç ilke uygulanmaktadır.

★ ) **Genellik İlkesi:** Belediyede başka yönetimlere bırakılmamış ve yasaların yasaklamadığı bütün hizmetleri görmekte yetkilidir.

★ ) **Yetki İlkesi:** Belediyeler görmek istedikleri her yeni hizmet için merkezi yönetimden yetki almak zorundadır. İngiltere'yi buna örnek verebiliriz.

★ ) **Liste İlkesi:** Bu ilkeyi benimsemiş olan ülkelerde ise, belediyelerin yapacağı hizmetler yasalarla sınırlanmıştır. Ülkemizde durum budur. 1580 sayılı belediye yasanının 15. maddesinde, belediyelerin görevleri 76 madde halinde sıralanmıştır. Yasanın 18. maddesi, belediyelerin yasa ile, kendilerine yüklenen görev ve hizmetleri yaptıktan sonra, o kentte oturanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak için her türlü girişimde bulunabileceklerini göstermiştir. (7)

---

(6) Prof. Dr. Ruşen Keleş - Fehmi Yavuz, *Yerel Yönetimler Ankara 1989 S. 141*

(7) Prof. Dr. Nuri Tortop, *Mahalli İdareler 1984 S. 119 Ankara*

Belediye görevleri, zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Belediyeler, gelirlerine göre sınıflandırılmış ve belirli görevlerin, ancak belirli gelir dilimlerinde bulunan belediyeler için zorunlu ötekiler için ise isteğe bağlı olduğu gösterilmiştir. Yasada belirtilen belediye görevleri şunlardır:

- Bütün Belediyeler için zorunlu görevler.
- Gelirleri 50.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler.
- Gelirleri 200.000 liradan yukarı olan belediyeler için zorunlu görevler.
- Bütün belediyeler için isteğe bağlı görevler. (8)

Belediyelerin gelir kıstası gözönünde tutularak görevlerinin zorunlu ve isteğe bağlı olarak ayrılması günümüzde anlamını yitirmiştir. Kanunun çıkarıldığı 1930 yılından günümüze değin parasal değerde önemli değişimler olmuştur. O dönem için önemli gelir rakamları daha 1950'lerde önemini yitirmiştir. Yani, belediyeler için yasada gösterilen çok büyük ve çok sayıda hizmet ve görevler yerine getirilmesi zorunlu işler durumuna gelmiştir.

Belediyelerin, yasada sıralanan zorunlu görevlerinin sayısı oldukça çok olduğundan bunların tümünü yerine getirmeye çok az belediyenin gücü yeter. Böyle oluncada isteğe bağlı görevlere sıra gelmesi uzak bir olasılıktır.

Bütün belediyeler için zorunlu olan görevleri şu başlıklar altında toplayabiliriz.

- İmar planı ve programı - kentsel planlamayı yapmak
- Kentsel alt yapıyı belli bir düzen içinde yapmak
- Sağlık ve sosyal yardım hizmetleri sunmak
- Meydan ve pazar yeri yapmak
- Halk sağlığını ilgilendiren yerlerin denetimini yapmak
- Patlayıcı Madde ve Akaryakıt depoları kurmak
- Ulaşım hizmetlerinin düzenli akışını sağlamak
- Kentsel temizlik hizmetlerini gerçekleştirmek
- Kentin düzenini ve esenliğini sağlamak - zabıta ve itfaiye hizmetleri gibi.

---

(8) Prof. Dr. Fehmi Yavuz Mahalli İdarelerimizin Problemleri 1964 Ankara S. 5



- Tiyatro ve sinema v.b. kente eğitim kültür ve sanatla ilgili hizmetler sunmak, bu gibi yerlerin sağlık güvenlik ve yangınla ilgili önlemlerini almak.
- Mali görevler; işyerleri ile ilgili ruhsat (hafta tatili) vermek fiyat denetimi yapmak, narh koymak.
- Çevre koruma hizmetleri; halkın yararlanacağı iskele meydan köprü yeşil alanlar park, bahçe gibi alanların yapılması, temiz tutulması ve korunmasını sağlamak.
- Tüketiciyi korumak; hatta gerekli gördüğünde yiyecek ve yakacak maddeleri satın alıp stok etmek, gereksinim duyanlara dağıtmak, fonlar kurmak, üretim yerlerini denetlemek narh koymak ve fiyat denetimi yapmak gibi.

Belediye idareleri kanunun kendine verdiği görev ve hizmetleri yerine getirdikten sonra kent halkının ortak ve medeni ihtiyaçlarını karşılamak üzere girişimlerde bulunabilirler.

- Belediye görevlerindeki aksamanın nedenlerini şöyle sıralamak mümkündür.

İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra başlayan hızlı kentleşme ile büyük kentler kimi görevlerini çok düşük düzeyde gerçekleştirebilmişlerdir.

Belediyelerin gelir yetersizliği ve teknik yetersizlik içinde olmaları hizmetlerin tam olarak yerine getirilmesinde önemli rol oynamıştır. Bu nedenle belediyeler bir çok görevi gereği gibi yerine getirebilmek için başka bir çok görevde aksatmak durumunda kalmıştır. Gerek parlamanto gerekse genel yönetim, planlı kalkınma dönemine gelinceye dek, yasaların uygulanmasındaki başarı düzeyine bakmamıştır. Yasalarda yer alan hükümlerin gereği gibi uygulanmaması karşısında yeni tasarılarla çözüm yolu aranmıştır. (9)

Yine bir başka neden de bazı görevlerin başka yönetimlere devredilmesidir. Belediyeler özellikle sağlık alanında giderden kurtulmak için hastane ve doğumevlerini sağlık bakanlıklarına devretmişlerdir.

Örneğin, İstanbul Belediyesi elinde bulunan Cerrahpaşa, Haseki ve Zeynepkamil Hastaneleri'ni 1960 yılından beri, İstanbul Üniversitesi ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı'na devretmiştir.

---

(9) *Fehmi Yavuz Türk Mahalli İdarelerinin yeniden düzenlenmesi üzerine bir araştırma S.90-92 1969 Ankara*

## **E) Yetkileri**

Belediyeler, yasalarla kendilerine verilen görevleri yerine getirirken bir takım yetki ve haklardan yararlanırlar. Bunlar belediye yasasının 19. maddesinde gösterilmiştir.

Belediyeler yasal görevlerini yerine getirdikten sonra kent halkının ihtiyacını karşılamak için her türlü girişimde bulunmak yetkisine sahiptirler. Belediye gelirlerini toplamak halkın sağlık ve esenliğini sağlamak, kent düzenini korumak için emir vermek, yasalar koymak, uygulamak ve uymayanları cezalandırmak belediyelerin yetkilerindedir.

Belediyeler, su elektrik, tramvay, havagazı gibi hizmetlerle vapurla yolcu taşıma işlerini başkalarıyla ortaklık kurarak işletemezler. Ancak ayrıcalık verebilirler.

Öte yandan, belediye sınırları içinde otobüs, omnübüs, otokar, tünel ve trolleybüs gibi araçlarla yolcu taşımak ve mezbahalarda kesilen etleri taşıma haklarını, katılacakları ortaklıklar aracılığıyla kullanabilirler veya kiraya verebilirler. Ancak bu tür ayrıcalıkların verilebilmesi bakanlar kurulunun iznine bağlıdır. (10)

## **F) Organlar**

Belediyelerin temel karar alma ve yürütme organları, belediye meclisi, belediye encümeni, belediye başkanı ve hizmet birimlerden oluşur. (Anakent yönetimi konusu anlatılırken bu birimlerin görevleri daha geniş olarak açıklanmıştır.)

(10) *Sedat erdoğan - Belediye Tüzel Kişiliği ve Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Yetkileri 1981 İller Bankası S. 43*

## **II - İL ÖZEL YÖNETİMİ**

Belediyeler gibi birer yerel yönetim birimi olan, il özel yönetimleri de 19. yüzyılın ikinci yarısından sonra gelişmeye başlamıştır, 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ile İl Genel Meclisi kuruldu. Meclis Başkanlığı Merkezi YÖnetimce atanan vali tarafında yürütülüyordu. 1913'te kabul edilen idare-i Umumiye-i Vilayet Geçici Kanunu ile il özel yönetimi ve il genel yönetimi birlikte yeniden düzenlenmiştir.

Yasanın illerin genel yönetimine ait bölümü 1929'da 1426 sayılı yasa ile yürürlükten kalkmıştır. Ancak il özel yönetimlerine ait hükümlerin bir bölümü bugün hala yürürlükte. Bu yasanın yerini almak üzere hazırlanan 3360 sayılı yasa 1987 yılında yürürlüğe girmiştir.

### **A) Amacı ve Yasal Dayanağı**

Özel idareler varlığı Anayasa ile kabul edilmiş, tüzel kişiliğe haiz, bir kamu kuruluşudur. 1982 anayasasının 127. maddesine göre belediye ve köyler mahalli idare kuruluşları olarak sayılmış ve bunların genel karar organlarının halk tarafından seçileceği belirtilmiştir.

İl özel yönetimlerinin, belediyelerle köy muhtarlıklarından yönetim açısından en önemli farkı, yürütme organı olan valinin seçimle iş başına gelmemesidir.

### **B) Görevleri**

1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu İl Özel İdarelerine çok geniş yetkiler ve çalışma alanı tanımıştır. Ancak zamanla bazı bakanlıkların kuruluş kanunları il özel idarelerinin tarım sağlık bayındırlık ve eğitim alanlarındaki görevlerini başka kuruluşlara vermiştir.

İl Özel İdareleri Anayasal kuruluş oldukları için Anayasada yapılacak değişikliklerle kaldırılabilirler.

### **C) Organları**

İl Özel İdarelerinin üç organı bulunmaktadır.

## **VALİ;**

İl'de hem genel yönetimin başı hemde özel yönetimin yürütme organıdır. Aynı zamanda İl Genel Meclisi'nin de başkanıdır. Merkez tarafından atanır.

## **İL GENEL MECLİSİ;**

İl Genel meclisi üyeleri 19.7.1963 gün ve 306 sayılı yasaya göre seçilirler seçim 5 yılda bir tek dereceli, nispi temsil sistemine göre yapılır. İl Genel Meclisi her yıl Mayıs ve Kasım aylarında 30 günü geçmeyen olağan toplantılar yapar.

## **İL DAİMİ ENCÜMENİ;**

İl Daimi encümeni il genel meclisinin toplantıda olmadığı dönemlerde meclisin yerine geçer ve acil durumlarda meclis yerine karar alabilir. Görev süreleri bir yıldır.

### **III - KÖYLER:**

#### **A) Amacı Yasal Dayanağı ve Tanımı:**

Köy kanunumuzun 2. maddesine göre köy şu şekilde tarif edilmiştir. "Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi orta malları bulunan, toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe, ve tarlalarıyla birlikte köy teşkil ederler.

Köy çok eski bir geçmişe sahip olmasına rağmen bir yerel yönetim birimi olarak örgütlenmesi 1864 tarihli vilayet nizamnamesiyle mümkün olmuştur.

1870 tarihli nizamname ile köy yönetiminde bazı değişiklikler yapılmıştır. Köy'e tüzel kişilik tanınmıştır. Köy yönetimleri 1924 yılında 442 sayılı köy yasası çıkıncaya kadar yasal dayanaktan yoksul kalmıştır.

#### **B) Organları;**

Köy derneği, köy ihtiyar meclisi ve köy muhtarıdır.

## B Ö L Ü M 3

### TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLERDE ANAKENT YÖNETİMİ MODELİ

#### I) - ANAKENT (METROPOLİTAN) YÖNETİM

##### A) Kavramı - Tanımı - Tarihsel Gelişimi;

Dilimizde sıkca kullanılan "Metropol", "Metropolis", "Metropolitan" gibi sözcüklerle açıklanmaya çalışılan ve bizim anakent biçiminde kullandığımız kavramın uluslararası geçerli, kesin bir tanımını vermek oldukça zordur. Metropolis (Anakent) Yunanca asıllı metro (ana, asıl) ve Polis (kent) sözcüklerinden oluşmuş ve ilkin antik çağların kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır. Daha sonraları Londra, Paris, Tokyo, New York gibi büyük yerleşim merkezlerini tanımlamak için kullanılmıştır. (1)

Anakent çağdaş bir kavramdır. Kuzey Amerika'da ve Avrupa'da büyük kentler 18. yüzyılda başlayıp 19. yüzyılda da süren endüstriyel devrimin ve kırsal yörelerden kentlere doğru yoğun göçün sonucu olarak doğmuşlardır. Kentlerin bu aşırı nüfus akımını emememesi kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının serpilip yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Zamanla bu alanlar biraz da merkezi yönetimlerin yardım ve zorlamaları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.

---

(1) Ali Erkan Eke - Anakent Yönetimi ve Yönetimler arası İlişkiler - Ankara 1982 S. 6

Çağdaş teknolojinin bir ürünü olan anakentleri Victor Jones şöyle tanımlamıştır; Bir çekirdek veya merkez kentin çevresinde çok sayıda yerleşim alanları oluştuğunu, çevrede yaşayanların çekirdek kentte çalıştığını, kültürel ekonomik, her türlü ihtiyaçlarını çekirdek kentin olanaklarından yararlanarak giderdiklerini söyler.

Anakentin çeşitli yanlarını ortaya koyan değişik çevrelerce benimse-  
nebilecek bir tanımını yapabilmek oldukça zordur. Daha çok toplumsal, ekonomik ve yönetsel içerikli olan bu kavramı açıklamak için nüfus tek yeterli ölçüt olamamaktadır.

Anakent - Metropolitan alan- Merkezi ana şehir ve ona komşu yapılanmış alanlarda oturan 500.000 veya daha fazla sayıda sakinin oluşturduğu kentsel bir topluluktur.

## **B) Kentleşme - Anakentler:**

Hızlı kentleşme dünyanın hemen her ülkesinde görülen bir olgudur. Toplum yapısındaki ve ekonomideki değişimlerle yakından ilgili bulunan kentleşme, ülkemizde 2. Dünya savaşıdan sonra hızlanmıştır. Kentlerin, çekici özelliklerine karşın kırsal alanların itici güçlerin etkisi altında olması, ulaşım araçlarının ve kolaylıklarının gelişmesi gibi nedenlerle, nüfusu kırsal alanlarda tutmak imkansız hale gelmiştir.

1960 - 1985 yılları arasındaki 25 yıllık süre içinde kent nüfusu 6.9 milyondan 25.7 milyona çıkarak 4 kat artmıştır. Kent nüfusunun genel nüfus içindeki oranı ise % 25'den % 50.3'e yükselmiştir. (2) Son yirmi yıldaki nüfus artışlarına bakıldığında, kırsal alanlarda ki nüfusun yılda ortalama olarak % 1 oranında arttığı, kent nüfusunun ise ortalama % 6.1 oranında arttığı görülmüştür.

Ülkemizdeki kentleşme en büyük kentlere ve batıdaki illere yönelik olarak gelişmektedir. 1960-1980 yılları arasında artan kentsel nüfusun % 71.2'si 100 binden daha fazla nüfuslu kentlere yerleşmiştir.

Ülkemizdeki kentleşme, büyük kentlerde, kültür düzeyleri ve dünya görüşleri birbirine zıt bir toplumsal yapı oluşturmaktadır. Bu da kentlerde yaratılan iş olanaklarının yetersiz olmasından kaynaklanmaktadır. İstanbul, İzmir, Ankara gibi büyük illerimizde görülen gecekondulaşma göç-iş olanağı dengesizliğin bir belirtisidir.

---

(2) *Türk belediyeçilik Derneği Türkiye'de Metropolitan İdareler 1969 S. 121 Ankara*

Kentsel nüfusun Ankara'da % 72'si, İstanbul'da ve İzmir'de kent nüfusunun yarısı gecekondularda yaşamaktadır. (3)

Kentleşme düzeyleri bakımından coğrafi bölgeler arasında da önemli ayrımlar vardır. Bu ayrımlar Marmara, Güney Anadolu, Ege ve İç Anadolu bölgelerindeki kimi yerleşim birimlerinin giderek büyümesini anakent niteliğinde olanların ise daha da yaygınlaşmasını özendirilmektedir. Bu yüzden en az kentleşmiş yörelerle en çok kentleşmiş yöreler arasındaki ayırimda giderek büyümektedir.

### **C) Anakent Yönetim Modelleri:**

Anakentlerde kentleşme, planlama ve İmar Hizmetleri'nin verimli bir biçimde yürütülmesi amacıyla yeryüzünde denenmiş modelleri iki bölümde toplamak mümkündür.

#### **1) Geçici Küçük Ölçekli Dar Amaçlı Çözümler**

##### **- Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları**

Bu yönetim sisteminde yerel birimler ya kendi aralarında, ya da kamusal özel kuruluşlarla hizmet alım satımı için anlaşmalar yaparlar. Bu yönetim biçimi Amerika Birleşik Devletleri'nde yaygın olarak uygulanmaktadır.

Hizmet anlaşmaları yönetim biçiminin savurganlığı önleme, özel amaçlı örgütleri oluşturma gereğini ortadan kaldırma ve yerel özerklikleri korumak gibi olumlu sonuçları vardır. Ayrıca bu yönetim şekli ile hizmet alanlarının genişlemesi nedeni ile yönetsel eylemlerinin planlama, örgütleme ve denetimi kolaylaşmaktadır. Bununla birlikte, anakenti oluşturan yerel birimler arasındaki çıkar çatışmaları, bütün anakent için bağlayıcı anlaşmalar yapmanın olanaklı olmayışı, anlaşmaların süreli oluşu ve halkın denetim görevini yapmasına imkan vermeyişi bu yönetim biçiminin sakıncaları arasında sayılabilir. (4)

---

(3) Ali Erkan Eke - Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası ilişkiler Ankara 1982 s.19

(4) İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi Tebliğler, Kararlar 10/12 Nisan 1967



## - Kent Birlikleri

Bir ya da birkaç hizmetin ortaklaşa görülmesi amacıyla kurulmuş birliklerdir. Kamu görevleri ile yetkiler, birlikleri oluşturan birimlerle birlik arasında paylaşılır. Birlik, planlama, altyapı, konut, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi büyük çaptaki görevleri; birimler ise yalnız başlarına gerçekleştirebilecekleri küçük çaptaki görevleri üstlenirler. Görevlerinin ve yetkilerinin sınırlılığı nedeni ile birlikler tüm anakent için köklü, kapsamlı düzenlemeler yapamazlar (5)

Örneğin B.Almanya'da çoğu eyaletlerde yerel yönetimler planlama yapmak için kent birlikleri ve bölgesel kurullar oluşturmuşlardır.

## - Özel Amaçlı Örgütler

Yerel yönetim birimlerinin, yapılarının, akçal ve teknik olanaklarının karşılamaya yetmediği kimi hizmetlerin görülmesi, anakent ölçüsünde bu hizmetler için, "Özel Amaçlı" örgütler kurmayı gerektirebilir. Günümüzde birçok ülkede bu tür özel amaçlı örgütlerin sayısı çoğalmaktadır. Bu kuruluşların kurulmasıyla, bürokrasinin ağır işleyen çarkının hızlandırılmış olacağı ve hizmetlerin daha etkin ve verimli görüleceği kanısı vardır. New York Liman Yönetimi, özel amaçlı örgütlerin en ilginç ve güçlü örneklerinden biridir. New York Liman Yönetimi, New York ve New Jersey eyaletleri arasında yapılan bir anlaşmayla her iki eyalette kitle taşımacılığı yapmak üzere 1921 yılında kurulmuştur. Bölgesel, ulusal ve uluslararası nitelikli hava alanları, ekspres yolları, asma köprüleri ve değişik terminalleri yapan bu yönetim kurduğu tesislerin işletmesini de üstlenmiştir. (6)

Özel amaçlı örgütlerin ülkemizdeki ilk uygulaması, Kasım 1981 tarihinde 2560 sayılı yasa ile (R.G.23.11.1981, 17523) kurulmuş bulunan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğüdür.

---

(5) A.Erkan Eke - Anakent Kent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler  
Ankara 1982 S.22 - 24

(6) İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi, Tebliğler, Kararlar 10-12 Nisan 1967

## 2) Uzun Süreli Anakent Yönetim Modelleri;

- **Birleştirmeler:** Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel birimlerin büyüklüklerinin en uygun sınırların çizilmesi amacı ile merkezi yönetim eli ile yasal olarak birleştirilmesidir. Bir çok ülkelerde anakent alanlarında en uygun yönetim modelini oluşturmak için başvurulan bu yönetim biçimi, İsveç'te Japonya'da ve Danimarka'da uygulanmaktadır.
- **Yerel Federasyonlar:** Yerel hizmetleri etkin ve verimli olarak yerine getirmek düzensiz kent gelişmesini önlemek yerel yönetim birimleri çerçevesinde hizmetler arasında eşgüdüm sağlamak, yerel özerklik ve katılımı dengeyi sağlamak için bir çok ülkede anakentleri, federasyonlar biçiminde örgütlenmeye itmiştir. Federasyon sisteminde üst düzeydeki yönetim kademesiyle alt düzeydeki birimler yerel görevleri kendi olanakları ile gerçekleştirmekte yine kamu gelirlerini de kendi aralarında eşit olarak bölüşürmektedirler. (7) Üst düzeydeki yönetimin görevleri genellikle planlama, ulaşım, altyapı, eğitim sağlık ve aydınlatma gibi hizmetlerdir.

Alt Düzeydeki birimlerin görevleri ise kent içi yollar, Temizlik, gıda maddeleri ve bazı denetleme işleridir.

Yerel Federasyon yönetimini anakentlerinde uygulayan ülkeler; Tokyo, Toronto, Londra ve Paris'tir.

---

(7) Ali Erkan Eke Anakent Yönetimi Yönetimelr Arası İlişkiler 12 1982 Ankara

## II - TÜRKİYE'DE ANAKENT YÖNETİMİ

### GİRİŞ

Ülkemizdeki yönetim örgütü mali, idari ve siyasal açıdan güçsüz olduğu için kentleşme sorunlarını çözmeye elverişli değildir. Ülkemizdeki merkez ağırlıklı yönetim yapısı 19. yüzyıl Fransa'nın yönetim sisteminden alınmıştır. Bu sistem içinde bulunduğumuz çağın koşullarını kendine uydurabilmiş değildir. 1960'larda başlayan planlı dönemde yerel yönetimleri yeniden düzenlemek için harcanan çabalar da pek verimli olmamıştır.

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen farklılıklar, nüfusun kırlardan kentlere akınına koşut olarak kentlerin yönetimini çok güçleştirmiştir. Hızlı kentleşme nedeniyle büyük kentlerin daha da çok büyümesi belediye sınırları dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca anakentlerin yönetiminde özel modeller arama gereği duyulmuştur. Böylece, denetim dışında kalan alanların ve buradaki gelişmelerin sıkı bir düzen altına alınması yerel yönetim birimleri arasında sıkı işbirliği sağlanması ve kentler için imar planları hazırlamakla görevli yönetim organları yeniden ele alınıp güçlendirilmesini gerekli kılmıştır.

1982'de yürürlüğe giren anayasanın 127. maddesinin verdiği yetkiyle büyük kent merkezlerinde anakent yönetimleri için özel bir yasa çıkarılmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de oluşan bu yeni yönetim yapısı 1986/87/88 yıllarında kabul edilen yasalarla, sistem; Adana, Bursa, Konya, Gaziantep ve Kayseri illerini de kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

## **A) Anakent Programının uygulamadaki gelişimi:**

### **1930 - 60 Dönemi:**

1930 yılında 1580 sayılı belediye yasası, İstanbul için özel bir yönetim getirmiştir. bu yasa ile İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel Yönetim ile birleştirilmiş bu ortak yönetimin başınıda aynı zamanda belediye başkanı olarak da görev yapan ve merkezi yönetimce atanan bir vali getirilmiştir. Bu Yönetim yapısı 1965 yılına kadar sürmüştür.

### **1960 - 80 Dönemi:**

1961 anayasasınının 161. maddesi yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle işbaşına gelmesi gerektiğini göstermiştir. 1961 anayasası anakent yönetimlerinin oluşturulmasına elverişli değildir. bu nedenle birkaç belediye bu yıllar arasında görevlerini daha iyi getirebilmek için birlikler kurmuşlardır.

1960'lı yılların başından itibaren bakanlar kurulu, İstanbul, İzmir ve Ankara gibi kentlerde nazım planlarının hazırlanabilmesi için metropoliten planlama büroları kurulmuştur.

1972 yılında çıkarılan bakanlar kurulu kararı ile anakent alanlarındaki imar işleriyle ilgili bütün çalışmalar arasında uyumsağlanması ve büyük kentlerin sorunlarının anakentlere uygun yöntemlerle çözülmesi için "Bakanlıklararası İmar ve Koordinasyon Kurulu"nu kurmuştur. Bu kurulun amacı, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerin doğal ve tarihsel değerlerinin korunması, yerleşme ve ulaşım konularında planlama ve anakent yöntemlerinin kurulması için gerekli hazırlıkların yapılmasını sağlamaktır. (8)

### **1980 - 83 Dönemi:**

Türkiye'de anakent alanlarında özel yönetim biçimlerinin oluşturulması için önemli adımlar bu dönemde atılmıştır. Askeri müdahalenin hemen ardından anakent yönetimleri konusunda köklü değişiklikler yapılmıştır.

---

(8) *Yeni Bir Belediyeciliğe doğru 3. 1982 (E.Türkcan) s. 293 / 303*

Milli Güvenlik Konseyi'nin (MGK) 34 No'lu kararı ile anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılarak yakında bulunan büyük belediyelerle birleştirilmiştir.

Bu birleştirme sonucunda Türkiye'de Belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700 iken, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Yaklaşık olarak 150 kadar da köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

Bu karar askeri otoritelerce farklı biçimlerde uygulandığı için 1981 yılında 2561 sayılı birleştirme yasası ile Anakent alanları yönetim yapısı yeniden düzenlenmiştir.

bu yasanın amacı küçük birimleri büyüklerle birleştirerek, yerel kamu hizmetlerinin daha etkin biçimde görülebilmesini sağlamaktır. Bu yasa İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir illerini kapsıyordu.

Birleştirmeden sonra eski Belediyelerin "Belediye Şubesi" veya "Mahalle" olarak, köylerin ise, mahalle statüsünden kalmaları benimsenmiştir. Bu yasanın uygulanmasından sonra sadece İstanbul'da 31 Belediye ile 23 Köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organların varlığı son bulmuştur.

## **B) Ülkemizde Anakent Yönetimi Konusunda Yapılan Çalışmalar:**

Günümüzde hızla gelişen kentleşmenin sonucunda büyük şehirlerin plansız ve düzensiz olarak büyümesi büyük şehirlerin yönetimi konusunda yeni modeller arama gereği duyulmuştur. Devlet planlama teşkilatının, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi konusunda yaptığı çalışmalarda büyük kentlerdeki planlı çalışmalara önemli yer vermiştir.

Bakanlar kurulunun Mayıs 1971'de kurduğu ve kamu kesiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili yar kurul 1960'dan sonra girişilen yeniden düzenleme çalışmalarını daha da hızlandırılmıştır. 1967 yılında İstanbul Bölge Kalkınma Derneğince düzenlenen İstanbul bölge kalkınma kongresinde "OECD" ve İmar İskan Bakanlığı ile yaptığı bilimsel toplantıda (9) ve Türk Belediyecilik Derneği'nin seminerlerinde İstanbul ve İzmir gibi Metropol İdareleri'nin kurulması için önerilerde bulunulmuştur. (10)

Daha Sonra 1970'li yıllarda hazırlanan Belediye yasa tasarısı ile 100 binden fazla nüfusu olan belediyelere "Büyük Kent Belediyesi" adı verildi. Bu tasarıya göre büyük kent belediyeleri kanunla belirlenen görev ve yetkilerin kullanılmasında çevredeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak sureti ile bölge plancılığı ve hedeflerini gözönünde bulundurmakla yükümlüydüler. Anakentlerde özel yönetim biçimleri oluşturmak üzere 1963 yılında başliyerek bakanlar kurulu kararıyla, İstanbul, Ankara ve İzmir'de İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı metropoliten (Nazım) Planlama Büroları kurulmuştur. Bu bürolar bu kentlerdeki nazım planlarını hazırlamakla görevliyidiler.

Bakanlar kurulunun 20.7.1965 gün, 6/4970 sayılı kararı ile nazım plan büroları diğer büyük kentlerde de kurulmuştur. 1972 yılında bakanlar kurulu büyük şehir meselelerini metropoliten kuruluşlar yoluyla çözmek ve imar konularında bir bütünlük sağlamak amacıyla "Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulunu" kurmuştur. 25.4.1972 gün 7/4345 sayılı Bakanlar Kurulu kararı (R.G.95 1972 sayı; 14182) Bu kurulun amacı Ankara, İstanbul ve İzmir'de yerleşim, ulaşım, doğal ve yapısal değerleri korumak benzeri temel konularda yapılacak planlama uygulama, yatırım kararları ile tedbirlerine ait koordinasyon sağlamaktır.(11)

(9) İmar İskan Bakanlığı, *Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri 1974- 19-12 S.*

(10) *Türk Belediyecilik Derneği, Türkiye'de Metropol İdaresi 1969 s.131*

(11) *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Cumhuriyetin 50. yılında İstanbul'un İdari sorunları semineri 1973 s.306-308*

Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu, İmar ve İskan Bakanlığı'nın başkanlığında, İçişleri, Bayındırlık, Sağlık, Ulaştırma, Sanayi, Enerji ve Turizm Bakanlıkları'ndan oluşuyordu. Kurulun genel sekreterliğini de İmar İskan Bakanlığı Müsteşarlığı yürütüyordu.

1979 yılında "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu" adıyla, Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon kuruluna benzer yeni bir kurul kurulmuştur. (R.G.3.7.1979 Sayı: 16685) Bu kurulun görevleri de, fiziki planlama çalışmalarının bir bütünlük içinde yapılması, uygulanması, ele alınan bölgelerde planlama yatırım karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamaktır. İmar İskan Bakanlığı bölge kuruluşunun temsilcisi başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Tarım, Sanayi, Enerji Turizm, Köyler, Yerel Yönetim Bakanlıkları bölge kuruluşları temsilcileri ve DPT uzmanlarından oluşan bu kurul daha çok taşrada etkinlik göstermek üzere kurulmuştur.

Bunun gibi 6785 sayılı imar yasasında 1972 de 1605 sayılı yasa ile yapılan değişiklikte (9 madde ek: 8) belediye sınırları ve komşu alanlar dışında kalan yerlerde düzensiz kentleşmeyi önleyecek kimi yetkiler valilere verilmiştir. Böylece valiler il imar müdürlükleri örgütü vasıtasıyla yönetmeliklere uymayan işlemleri denetleyebilecek bu alanlardaki arsa arazi ve yapıların yönetmelikte belirtilen amaçlar dışında kullanılmasını önleyeceklerdir. (12)

1965'i takipeden yıllarda yapılan çalışmalar anakent alanlarındaki düzenlemeleri kolaylaştırmak amacını gütmüştür. Bu girişimlerde üzerinde durulan konu daha çok imar ve planlama çalışmaları olmuştur. Bu çalışmaların en iyi örneği 1981 yılında çıkarılan 2561 sayılı yasa ile getirilen düzendir. Bu yasanın amacı "Enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiri ile uyumlu "Bütünleştirici bir planlama içinde ve verimli bir şekilde gerçekleşmesini sağlamaktır. Bu yasanın uygulanmasından sonra yalnızca İstanbul ilinde, 31 Belediyenin ve 23 köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Anakent yönetimine geçişte bu tür birleştirmeler faydalı ancak yeterli olmamıştır. Çünkü, sorun yeni kurulmakta olan yerel yönetim biriminin sınırlarını ve tüzel kişiliğinin ne olduğunu belirlemek değildir. Büyük kentlerdeki yönetim modelinin gerçekleşmesi, 1982 Anayasası ve 3030 sayılı yasa ile mümkün olmuştur. (13)

---

(12) Cengiz Bulut "34 sayılı karardan 2561 sayılı kanuna" İller ve belediyeler sayı 437-Mart 1982 S.711-720 .

(13) O.Meriç Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyükşehir Belediyelerine bağlanması konusunda amaca aykırı uygulamalar, iller ve belediyeler sayı: 429-430 Temmuz-Ağustos 1981 s.521-525.

**HAZİRAN 1981 TARİHİNE KADAR TÜZEL KİŞİLİĞİ SON EREN  
BELEDİYE VE KÖYLERLE BAĞLANDIKLARI BELEDİYELER**

İl	BAĞLANAN BELEDİYE		Bağlandığı Belediye	BAĞLANAN KÖY	
	Bağlanan Belediye Sayısı			Bağlanan Köy Sayısı	Bağlandığı Belediye
ADANA	2	Adana	Belediyesi (Şb.oldu)		
	4	Bahçe	Belediyesi (Şb.oldu)		
	4	Ceyhan	Belediyesi (Şb.oldu)		
	4	Kozcan	Belediyesi (Şb.oldu)		
	2	Osmaniye	Belediyesi (Şb.oldu)		
	1	Yumurtalık	Belediyesi (Şb.oldu)		
	17	TOPLAM			
ADİYAMAN	2	Gölbaşı	Belediyesi (Şb.oldu)		
	4	Besni	Belediyesi (Şb.oldu)		
	1	Çelikhan	Belediyesi (Şb.oldu)		
	7	TOPLAM			
ANTALYA	4	Antalya	Belediyesi	2	Antalya Belediyesi
				22	Bolu Belediyesi
BOLU				6	Düzce Belediyesi
				28	TOPLAM
BURSA				19	Bursa Belediyesi
ELAZIĞ	3	Elazığ	Belediyesi	4	Elazığ Belediyesi
ERZURUM	1	Erzurum	Belediyesi (Şb.oldu)		
	1	Hınıs	Belediyesi (Şb.oldu)		
	1	Karayazı	Belediyesi (Şb.oldu)		
	2	Hasankale	Belediyesi (Şb.oldu)		
	5	TOPLAM			



İl	BAĞLANAN BELEDİYE		BAĞLANAN KÖY		
	Bağlanan Belediye Sayısı		Bağlandığı Belediye	Bağlanan Köy Sayısı	Bağlandığı Belediye
KARS	2	Iğdır	Belediyesi (Şb. oldu)		
	1	Çıldır	Belediyesi (Şb. oldu)		
	2	Hanak	Belediyesi (Şb. oldu)		
	5	TOPLAM			
KAYSERİ	1	Kayseri	Belediyesi	1	Kayseri Belediyesi
	2	Gölcük	Belediyesi (Şb. oldu)		
KOCAELİ	1	Karamürsel	Belediyesi (Şb. oldu)		
	3	TOPLAM			
KONYA	3	Konya	Bldy .(2'si Şb. oldu)	12	Konya Belediyesi Konya Belediyesi mücavir alana alındı.
	3			13	
MALATYA	5	Malatya	Belediyesi (Şb. oldu)		
	2	Yeşilyurt	Belediyesi (Şb. oldu)		
	7	TOPLAM			
MANİSA	1	Manisa	Belediyesi		
	2	Nevşehir	Belediyesi (Şb. oldu)		
NEVŞEHİR	3	Niğde	Belediyesi	3	Niğde Belediyesi
	2	Bor	Belediyesi		
NİĞDE	1	Altınhisar	Belediyesi		
	1	Çukurkuyu	Belediyesi		
SAKARYA	7	TOPLAM		3	TOPLAM
	3	Adapazarı	Belediyesi (Şb. oldu)	11	Sakarya Belediyesi
GENELTOPLAM	138			134	

**Kaynak:** Fikri Gökçeer, **İller ve Belediyeler Dergisi**, Sayı 424, ss. 459-468 ve sayı 428, ss. 466-489

### C) Türkiye'de Anakent Yönetiminde Önerilen Modeller:

Çeşitli bilimler ve teknik toplantılarda anakent yönetimi konusunda önerilen modelleri birkaç grupta toplamak mümkündür.

**1) Hizmet Birlikleri;** Yerel yönetimlerin kendi aralarında birlikler kurarak belli hizmetleri daha etkin ve verimli olarak gerçekleştirdikleri sistemdir. 1961 Anayasası ile yerel yönetimler. İl Belediye ve Köy yönetimleri olarak belirlenmiş ve bunun dışında yönetim birimi oluşturulması önlenmiştir. 1972'de hazırlanan metropoliten hizmet birliği yasa tasarısı, nüfusu 100 bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı bir anakent yönetimi öngörmüştür. Diğer yandan 1975 yılında İçişleri Bakanlığı'nca hazırlanan İstanbul Metropolitan hizmet birliği tasarısı da aynı modeli benimsemişti. Her iki tasarıda da birlik başkanı validir.

1976 yılında Cumhuriyet Senatosu üyesi Şerif Tüten tarafından hazırlanan öneride, birlik başkanlığı kentin belediye başkanlığına verilmiş ve anakent alanları İstanbul, İzmir ve Ankara olarak belirlenmiştir.

İmar ve İskan Bakanlığı'nca 1978 yılında; İçişleri ve İmar Bakanlıklarınca ortaklaşa olarak 1980 yıllarında hazırlanan büyük kent birliği yasa tasarısındaki model yerel yönetim birlikleridir. (14)

**2) Özel Amaçlı Örgütler - İSKİ Örneği:** Anakentlerde anakentin yapması gereken hizmetlerin bir yada birkaçını gerçekleştirmek üzere kurulan örgütlerdir. Ülkemizde bu tür örgütler ilk olarak 1975 yılında İmar İskan Bakanlığı'nın hazırladığı tasarı ile gerçekleştirilmiştir. İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü örgüt ve görevleri hakkında yasa tasarısı adını taşıyan bu tasarı, İstanbul ve çevresinde içme suyu ile kanalizasyonun tek elden planlanması, yapılması ve yönetilmesini amaçlıyordu. Yasalaşma olanağı bulamayan bu tasarı daha sonra 20 Kasım 1981 tarihinde kabul edilen İstanbul Su ve Kanalizasyon Genel Müdürlüğü (İSKİ) kuruluş ve görevleri hakkındaki 2560 sayılı yasa ile gerçekleştirilmiştir. (15) Böylece İstanbul Belediyesinin su ve kanalizasyon işleri, kamu tüzel kişiliğine sahip, bağımsız bütçeli özel amaçlı kuruluşa bırakılmıştır. Yasa İSKİ'nin hizmetlerini İstanbul Belediyesi'nin görev alanıyla sınırlandırılmıştır.

(14) Prof. Dr. Nuri Tortop Fransa'da Büyükşehirlerin Yönetimi ile ilgili son gelişmeler T.B.D. Şubat 1984 s.98

(15) (R.G. 23 Kasım 1981 sayı 17523)

Ancak bilindiği gibi 1981 yılında belediye çevresindeki belediye ve 23 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış; belediye yada mahalle olarak kendisine bağlanmış. Böylece İstanbul Belediyesinin sınırları yeniden çizilmiş ve anakent niteliğini kazanmıştır.

### **İSKİ'nin Görevleri;**

İlgili yasaya göre İstanbul Su ve Kanalizasyonu Genel Müdürlüğü'nün görevleri şöyle özetlenmiştir.

- İçme kullanma ve sanayi suyu gereksinimlerinin sağlanması ve dağıtılması için etüd ve projeler yaptırmak, tesisler kurmak, bunları işletmek.
- Kullanılmış sularla yağış sularını toplayıp yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak, zararsız bir biçimde boşaltma yerlerine ulaştırmak, bunlardan yeniden yararlanılması için her türlü önlemi almak.
- Su kaynaklarının, deniz göl ve akarsu kıyılarıyla yeraltı sularının, kullanılmış sularla ve sanayi artıklarıyla kirlenmesini bu kaynakların kaybına yol açacak tesislerin kurulmasını önlemek.

### **İSKİ'nin Organları;**

İSKİ'nin dört organı vardır.

Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük Genel Kurul; 1984 yılında İSKİ yasası değiştirilinceye değin, İstanbul Valisi ve İstanbul Belediye Başkanından başka, Belediye Başkanı'nın Müdürler arasından seçeceği 8 üye, Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası, DSİ ve İstanbul Sanayi Odasında birer temsilci üye ile Milli Savunma, İç İşleri, Maliye, Sağlık, Tarım, Sanayi, Enerji, Turizm, İmar, Bayındırlık ve Köy İşleri Bakanlıklarınca İstanbuldan Görevlendirilecek birer temsilci bulunması öngörülmüştü. Ayrıca sonradan, İSKİ'nin hizmet alanına alınan belediye ve köylerin başkan ve muhtarlarının kendi aralarından seçecekleri beş üyede genel kurul üyelerine katılabilmekteydiler. Mayıs 1984'te kabul edilen 3009 sayılı yasa ile İstanbul anakent belediye meclisinin İSKİ Genel Kurulu olarak görev yapması kararlaştırıldı.

Her yılın Mayıs ve Kasım aylarında özel gündemle toplanan genel kurulun görevleri şunlardır.

- Mayıs toplantısında, yönetim kurulu'nun bir önceki yıl çalışmalarına ilişkin faaliyet raporunu, bilançosunu ve denetçiler raporunu inceleyip karara bağlamak.
- Su tarifelerini inceleyip karara bağlamak.
- Denetçileri Seçmek. (RG. 1 Haziran 1984 NO. 18418)

**Yönetim Kurulu;** Bir başkan beş üyeden oluşur. Yönetim Kurulu'nun Başkanı Anakent Belediye Başkanındır. Belediye Başkanının bulunmadığı durumlarda genel müdür yönetim kuruluna başkanlık eder. Genel Müdür ile genel müdür yardımcılarında hizmette en eski olanı yönetim kurulunun doğal üyesidirler. Diğer üç üye ise İstanbul Anakent belediye Başkanının önerisi İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanır. Üye olarak atanacakların İSKİ'nin çalışma alanlarında, yöneticilikte ve işletmecilikte uzmanlaşmış bulunması gereklidir.

Genel Müdür, İstanbul Belediye Başkanı'nın önerisi İçişleri Bakanlığının onayı ile atanır. Dört genel müdür yardımcısı vardır. yardımcılar; genel müdürün önerisi üzerine İstanbul anakent belediye başkanınca atanır.

İSKİ'nin kuruluşu ile birlikte 1933 tarih ve 2226 sayılı İstanbul Sular İdaresinin teşkili hakkındaki yasa ile 1938 tarih ve 3359 sayılı üsküdar ve Kadıköy Türk Ananım Su Şirket İmtiyazı ile tesisatının satın alınmasına dair mukavelenin tasdiki hakkındaki yasa da yürürlükten kalkmıştır.

2580 sayılı yasa ile, İstanbul Belediyesi'nin İller Bankası aracılığı ile Devlet vergi gelirlerinden nüfusa göre alacağı payların % 10 İSKİ'ye verilmiştir. Su satışından ve kullanılmış suların uzaklaştırılması hizmeti karşılığında abonelerden alınacak ücretler ile kanalizasyon tesislerinde yararlananların katılma payları İSKİ'nin gelirlerini oluşturmaktadır.

Yasa İSKİ'ye yurt içindeki kuruluşlar, İller Bankası'ndan ve Maliye Bakanlığının izni ile yurt dışı kuruluşlardan kredi ve borç alma yetkisi vermiştir. bu sayede İSKİ Dünya Bankası'ndan kuruluşundan kısa bir süre sonra 88.1 milyon dolar kredi almıştır. (R.G.4.9.1982 Sayı; 17802)

### 3) İl Özel Yönetiminin geliştirilmesi:

Anakent yönetimi olarak il özel idarelerinin düşünülmesi, Türkiye'nin geleneksel yönetim yapısına uygun olmasından kaynaklanmaktadır. Bu sistemde anakent alanında hizmetlerde bütünlük sağlanacağı ileri sürülmektedir. (16)

### 4) Federasyon Modeli:

Bu sistemde Anakent modeli yasayla ve zorunlu olarak kurulur. Anakent alanı üst düzeyde yönetim birimi ile alt düzeyde ona bağlı birimlerden oluşur. Birinci derecede görevler, üst yönetim, küçük birimler ölçüsünde çözülmesi gereken görevler ise alt yönetim kademeleri tarafından çözülür. Alt birimler halkın doğrudan seçtiği temsilciler eliyle yönetilir. Üst yönetim ise tek ya da iki dereceli seçim sistemiyle oluşturulur. İstanbul'da belediye şube müdürlüklerinin seçimle oluşan meclislere, tüzel kişiliğe sahip kılınması ve anakent meclis'inin de Tokyo'da olduğu gibi halkın doğrudan seçeceği organlarca oluşması federatif anakent yönetim modelini oluşturur. (17)

Bu modellerde herhangi birinin seçilip seçilmeyeceği ya da hangisinin seçileceği her ülkenin yapısına demokratik gelişme düzeyine olanaklarına göre değişir. Ancak anakentlerin tümünde benzer modellerin uygulanması zorunlu değildir.

---

(16) Şehir Planlamasının Hukuki meseleleri ve İstanbul Örneği Yıldızhan Yayla 1975. 233

(17) T.İ.D. Yeni bir belediyeçiliğe doğru. 3.1982 (E.TÜRKCAN) s. 292-303

## **D) Bugünkü Türk - Metropolitan Yönetim Sistemi;**

**1) - Tüzel Yapısı:** Türkiye'de 1982 Anayasasından önce yürürlükteki yasalarla Büyükşehirlerde ihtiyaç duyulan yönetim sistemlerini gerçekleştirmek mümkün değildi. 1982 anayasasının 127. maddesi "Büyük yerleşim alanları için özel yönetim birimleri getirilebilir." hükmünü taşıyordu.

1984 yılında yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı yasa ile Belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde birer anakent meclisi ve ilçelerde ilçe belediye meclisi kurulması kararlaştırılmıştır. Bu yasa ile hem anakent hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi öngörülmüştür. Söz konusu düzenlemelerle İstanbul, Ankara, İzmir kentlerinin mevcut siyasal, kurumsal ve mali yapıları köklü bir değişikliğe uğratılmıştır. Ancak anakentlerdeki il özel yönetimleri varlıklarını sürdürecektir.

Mart 1984'de büyük şehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanun hükmünde kararnameler (23.3.1984/195) ile konu düzenlenmiştir. Daha sonra büyük kent belediyelerinin yönetimine ilişkin kanun hükmündeki kararnamenin değiştirilerek kabulü hakkındaki kanun (9.7.1984) 3030 sayılı yasa ile yeni yönetim sisteminin temel kuralları geliştirilmiştir. 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ait yönetmelik Aralık 1984'de yürürlüğe girmiştir.

1988 yılında 335 sayılı kanun hükmündeki kararname ile, anakent belediyesi sınırları içinde, ilçe belediyelerinin yanı sıra, bu belediyelerin tüzel statüsüne sahip yeni belediyeler kurulmasına olanak sağlanmıştır. Böyle bir belediyenin kurulması için anakent belediye meclisinin kararı, il yönetim kurulunun görüşü ve İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine bakanlar kurulunun kararı ile gerçekleşir. bu yeni metropoliten yönetim modeli büyük şehirlerde demokratik biçimde, "Büyük Şehir" ve "ilçe" belediyelerinden oluşan iki kademelili bir yönetim sistemi getirmektedir.

## **2) Amacı - Tanımı - Kapsamı;**

### **Amacı:**

Büyükşehir Belediyelerinin yönetimini düzenleyen kanun hükmündeki kararname büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün amacının hizmetlerin planlı programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamak olduğunu belirtmiştir. (KHK/195 MADDE 1) sözü geçen kararname büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerin kuruluş görev ve yetkilerinin merkezi idare ile diğer mahalli idarelerin ilişkilerini düzenleme amacını güdmektedir.

### **Tanımı;**

Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlere büyükşehir denilmektedir. Büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler de ilçe belediyesi denilmektedir. (KHK/195 MADDE 3).

Büyükşehirlerde büyük şehirin adı ile bir büyükşehir belediyesi kurulmaktadır. Şehir içindeki ilçelerde ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri kurulması öngörülmektedir. Merkez ilçeler ayrı bir ilçe sayılarak bu ilçenin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısmında merkez ilçe belediyesi adı ile bir belediye kurulmaktadır.

### **Kapsamı;**

1580 sayılı belediye yasasına göre büyükşehirbelediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi yönetim ve öbür yerel yönetimler ile ilişkilerine ait esas ve usulleri kapsar.

### **3) Anakent - Metropolitan - Yönetimin organları;**

Büyükşehir yönetiminin temel organları; Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı'ndan oluşmaktadır.

#### **Büyükşehir Belediye Başkanı;**

Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilmektedir. Süresi 5 yıldır. Büyükşehir Belediye Başkanı diğer belediye başkanlarına kanunen verilen görevlerle yükümlü olup, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla görevli ve yetkilidir. (KHK / 195 MADDE 14)

Büyükşehir belediye Başkanı, Büyükşehir ve İlçe Belediye meclislerince alınan tüm kararların bu meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilir. meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur.

Büyükşehir Belediye Meclisi, her yıl ilk olağan toplantısında bir büyükşehir Başkan vekili seçer. Başkan vekili, başkanlığın her hangi bir nedenle boşalma veya görevle büyükşehir dışına çıkması gibi hallerde başkanlığa vekalet eder. Başkan vekili, ilçe belediyelerinde meclis üyeliğinden başka görev alamazlar.

#### **Büyükşehir Belediye Meclisi;**

Anakent yönetiminin temel karar organı Büyükşehir Belediye Meclisidir. Meclisin üye sayısı 2972 sayılı kanuna göre tesbit edilir. Buna göre ilçe belediye meclisleri üye sayılarının beşte birinden oluşmaktadır.

İlçe Belediyeleri'nden Büyükşehir Belediyesi'ne gidecek üyelerin tesbitinde seçiliş sıraları esas alınmaktadır. Büyükşehir Belediye Meclisi üyelerinin görev süresi beş yıldır. İlçe Belediye başkanları, Büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidirler. Büyükşehir Belediye meclisinin olağan toplantıları yılda 3 kez Kasım, Mart ve Temmuz ayları başlarında yapılır. Olağan üstü toplantılarda yapılabilir.



## **Büyükşehir Belediye Encümeni;**

Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında genel sekreter, Büyükşehir Belediyesi'nin imar, Fen, Hukuk, Hesap, Yazı İşleri ve Personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur. (KHK / 195 MADDE 13) encümen kısmen karar kısmen yürütme organı niteliğine sahiptir.

## **4) Büyükşehir (Metropolitan) Yönetimin İdari Yapısı;**

Metropol yönetiminde hizmetlerin başkan adına onun yönlendirmesi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur.

Genel Sekreter, Büyükşehir Belediye Başkanı'nın teklifi içişleri bakanının onayı ile Genel Sekreter yardımcıları ise Büyükşehir Belediye Başkanı'nca atanır. Büyükşehir Belediyeleri'nin teşkilatı, Genel Sekreterin yönetiminde, Daire Başkanlığı müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşur.

Ayrıca Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararı ve İç İşleri Bakanlarının onayları ile yeni birimler kurulabilir.

Ayrıca yönetimin hizmet alanlarına giren konularında, Büyükşehir Başkanlığı'na istişari nitelikte görüş bildirmek üzere Büyükşehir Belediyesi danışma kurulu kurulabilir. Bu kurulun üye sayısı onu geçmez.

## **5) Büyükşehir Yönetiminin Yetki ve Görevleri;**

### **Büyükşehir Belediyesine ait görevler;**

- Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- Büyükşehir nazım imar planları yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını sağlamak.
- Büyük Şehir dahilindeki meydan, bulvar cadde anayolları yapmak, yaptırmak bakım ve onarımını sağlamak, belediyelere verilen trafik düzenlemesini gerektirdiği gibi yürütmek,
- Kat oto parkları yolcu ve yük terminalleri yaptırmak işletmek veya işletletmek.

- Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak 1,2 ve 3 sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek.
- Yeşil sahalar parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor dinlenme eğlence ve benzeri yerleri yapmak yaptırmak işletmek veya işletletmek.
- Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek.
- Yiyecek içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurdurmak ve işletmek.
- Mezarlık alanlarını tesbit ve tesis etmek, işletmek.
- Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirlemek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak işletmek veya işletletmek.
- Meydan, bulvar, cadde, yol, sokak isim ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlemini gerçekleştirmek.
- Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, işletmek veya işletletmek.
- İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tesbit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç gereç ve tesisleri tesbit etmek ve kuruluşları denetlemek.
- İlçe Belediyeleri arasındaki ihtilaflarda zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak.
- Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleşmesini sağlamak.
- Büyükşehir Belediyesi'nce işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

## **İlçe Belediyesine Ait Görevler;**

İlçe belediyeleri yukarıda belirtilen Büyükşehir Belediyelerine ait görevlerin dışında kalan ve yürürlükteki mevzuata göre belediyelere verilen bütün görevleri yürütmekle yükümlüdürler.

İlçe Belediyeleri, Büyükşehir Belediyelerine verilen yeşil alan, park, bahçe yapma, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirme, spor dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, işletmek ve işlettirmek. (KHK/195 MADDE 6/B). Büyük Şehir Belediye hizmetlerini mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanının dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek İlçe Belediyeleri arasında dengeli olarak yürtmek zorundadır İlçe Belediyelerine ait görevlerden bir veya bir kaçını mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla, Büyükşehir Belediye Meclisi'nin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat Büyükşehir Belediyesi'nce yapılabilir.

## **6) Büyükşehir Yönetiminin Finansmanı;**

Yerel yönetimlere ilişkin 1984 düzenlemeleri genel olarak belediyelere ve özel olarak metropoliten yönetimlere önemli mali kaynaklar sağlanmıştır genel bütçe vergilerinden belediyeye verilmesi gereken paylar arttırılmış, emlak vergisi yeniden düzenlenerek belediye bir vergi haline getirilmiş belediyelerin öz kaynak sağlama olanakları geliştirilmiş ve Büyükşehir Belediyeleri'ne ayrıca yeni kaynak sağlanmıştır.

## **Büyükşehir Belediyelerinin gelirleri şunlardır;**

- 2/2/1981 tarihi ve 2380 sayılı belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkındaki kanuna göre ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan yararlanacaklardır. Bu kanuna göre belediyelere yüzde on veya otuz oranında pay verilmektedir. Bundan ne kadarının Büyükşehir Belediyesine verileceği bakanlar kurulunun kararına bırakılmıştır. (KHK/195 MADDE 18).
- Büyükşehir Belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatlarındanda Büyükşehir Belediyelerine yüzde üçlük bir pay ayrılmaktadır. 195 sayılı kararname ile Bakanlar Kurulu bu payı 1985'te yüzde beşe yükseltmiştir. (85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu kararı RG. 27 Nisan 1985 No: 18737).

- Hizmetlerin Anakent Belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, belediye gelirleri yasasında (2464) yer alan oran ve esaslara göre tahsil olunacak elektrik ve havagazı tüketim vergisi ile temizletme aydınlatma harcının yüzde ellisi.
- Hizmetlerin Anakent Belediyesi tarafında yapılması koşulluyla, belediye gelirleri yasasında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılım payları.
- Kamu kurumlarının yardımları iç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri bağışlar taşınmaz mal gelirleri Anakent Belediyesi'nin ekonomik girişimlerinin safi hasılatından Anakent Belediye Meclisi'nce belirlenecek oranda alınacak paylar.
- İlçe Belediyeleri tarafında toplanan emlak vergisinin yüzde yirmisi.
- 3239 sayılı yasa ile 1985 yılında anakentlere iki gelir kaynağı daha sağlanmıştır. Bunlardan biricisi, müzeler giriş ücretlerinden alınacak belediye paylarıdır. TBMM bağlı Milli Saraylar dışında, Belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içerisinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 40'ı belediye payı olarak alınmaktadır. 3030 sayılı yasanın uygulandığı anakentlerde bu payı tahsil etmek yetkisi anakent belediyesininindir. Ancak tahsil edilen payın % 75'i ilçe belediyelerin nüfusunun anakent belediyesi nüfusu içindeki oranına göre ilçe belediyelerine dağıtmak zorundadır. İkincisi ise, emlak vergisinden anakentlere verilmesi gereken paydır.

### **Büyükşehir Belediyesi'nin Giderleri;**

Büyükşehir Belediyesi'nin giderleri yukarıda açıkladığımız görevlerin yapılması için yapılan ve diğer kanunlarla verilen görevleri yerine getirmek amacıyla yapılan harcamalardır. Bunun dışında Büyükşehir Belediyelerine bağlı kuruluşlara sermaye verebilirler. Yardım yapabilirler. Ortaklıklarına katılabilirler. Büyükşehir Belediyesi'nin mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderlerini de bunlara eklemek gerekir. (KHK 195 MADDE 19).

## **7) Büyükşehir Yönetiminde Koordinasyon;**

Büyükşehir bünyesindeki "Alt Yapı Hizmetleri" ve "Kara ve Deniz Taşımacılığı Hizmetlerinin" koordinasyon için yürütülmesi amacıyla Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nın başkanlığında yönetmelik gereği tesbit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulur.

İlçe Belediye Başkanları kendi görev alanlarını ilgilendiren konularda koordinasyon merkezine üye sıfatıyla katılırlar.

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve beş yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşca aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır ve bu ortak programlar için, devlet belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler Alt Yapı Koordinasyon merkezinde oluşturulan alt yapı fonuna aktarılır.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergahı, zaman bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır.

Koordinasyon merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.

## **8) Büyükşehir Yönetimlerinde Anlaşmazlıkların Çözümü;**

İlçe Belediyeleri'nin kendi aralarında veya Büyük Şehir Belediyesi ile aralarında anlaşmazlık çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde bu sorunu ortadan kaldırmak amacıyla Büyükşehir Belediye Meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirler almaya yetkilidir. Büyükşehir Belediye Meclisi'nin toplantı halinde olmadığı dönemlerde bu görev encümenine aittir.

Bu konuda Büyükşehir Belediye Meclisi veya encümenince alınan kararlar ilgili belediyelerce derhal uygulanır. Bu karara karşı ilgililer bu ilin valisine itiraz edebilirler. Vali itirazı on gün içinde karara bağlar Vali'nin kararı kesindir.

## **9) Büyükşehir Yönetiminin Plan, Program ve Bütçesi;**

Büyükşehir dahilindeki tüm hizmetler, devlet kalkınma planının ilke hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütülür.

Büyükşehir Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun ilgili hükümleri uygulanır.

Büyükşehir Belediye bütçeleri doğrudan, İlçe Belediyeleri bütçeleri ise Büyükşehir Belediye Meclisi'nce yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlanacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra ilgili Vali tarafından onaylanır.

Mali durumu yetersiz İlçe Belediyelerine Büyükşehir belediyelerince mali yardımda bulunabilir.

## **10) Büyükşehir Belediyesine Bağlı Kuruluşlarla İlişkiler;**

Belediyeler tarafından görülmesi gereken bazı mahalli fakat geniş çaplı hizmetler, kimi zaman kanunla, kimi hallerde de belediyelerin iştirakleriyle kurulan işletme ve müesseselerle yürütülmektedir.

Belediyelerin genel olarak idarenin ekonomik açıdan yetersiz kaldığı dönemlerde bir kısım hizmetlerin üretim ve dağıtımını imtiyaz vermek süreti ile bazı özel şirketlere verilmiştir. Mesela İstanbul ve civarındaki havagazı, elektirik işlerinin yabancı ve yerli şirketlere verilmesi gibi. Daha sonraları bu hizmetler doğrudan doğruya idare tarafından yürütülmeye başlanmış, kanunla oluşturulan idareler alınmıştır. İETT gibi.

Günümüzde bazı kamu hizmetleride mahalli idarelerin alışılmış teknik teşkilatı ile yürütülmez duruma gelmiştir. Böylece ülke çapında ya da mahalli ancak faaliyet alanı oldukça geniş kurumlar kurulmuştur. Türkiye ölçeğinde hizmet veren T.E.K. ve İstanbul Büyükşehir alanında çalışan İ.S.K.İ gibi.

Belediyelerin kısmen kamu hukukuna tabi iştirak ve müesseseleri de vardır. Özellikle, kanunla kurulmuş teknik kamu kurumları ile belediye ilişkileri idare vesayet uygulamasının değişik türlerine örnek olarak gösterilebilirler.

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İdaresi (İETT) bir Genel Müdürlük şeklinde, İstanbul Belediyesi'ne (3030 sayılı kanunla Büyükşehir Belediyesi'ne) bağlı olarak kurulması öngörülmüştür. (3645 sayılı kanun) İstanbul Belediyesine bağlı havagazı işletmeleri Genel Müdürlüğü de 3030 sayılı kanunla İETT Genel Müdürlüğü'ne devredilmiştir. İETT Genel Müdürlüğü'nün bütçesi İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nce onaylanır. Meclis, Genel Müdürlüğün bütçesinin sürekli denetler.

İETT Genel Müdürü Büyükşehir Belediye Başkanı'nın önerisi ile İçişleri Bakanlığı, tarafından atanır. Genel Müdür Yardımcıları Genel Müdürün Teklifi, Belediye Başkanı'nın önerisi üzerine Vali tarafından atanır.

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) bir Genel Müdürlük şeklinde ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı olarak 2560 sayılı kanunla kurulmuştur. (Bu konu "Türkiye Anakent Yönetiminde Önerilen Modeller" bölümünde "Özel Amaçlı Örgütler" başlığı altında geniş olarak irdelenmiştir.

### **E) Türkiye'de Vesayet Denetimi (Merkez Gücü);**

Ülkemizde yerel yönetimlerin en önemli sorunlarından biri, merkezin belediyeler üzerinde uyguladığı "Vesayet Denetimi" (Merkez Gücü)'dir. Yani, seçilmiş yerel yönetim organlarının atanmış merkez organlarınca denetlenmesi durumudur.

Türkiye'deki merkezi denetimin bugünkü şeklini alması su üç önemli aşamadan sonra gerçekleşmiştir.

- 1930 Tarih ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu
- 1947 Yılında toplanan Birinci İdareciler Kongresi
- 1949 Tarih ve 5442 sayılı İller İdaresi Kanunudur.
- 1580 sayılı yasaya göre vesayet denetiminin gerekliliğini şu ana başlıklar altında toplayabiliriz.
- Vesayet denetiminin amacı; yerel yönetimleri güçsüz ve küçük birimler şeklinde tanzim edip merkeze tam bağılıklarını sağlamaktır.
- Vesayet denetiminin en önemli gücü mali denetimdir.
- Belediye siyasetle değil Belediye işleriyle uğraşmalıdır.
- Belediyeler üstündeki denetimin etkili olması için, seçilmiş kişilerce değil atanmış memurlarca yapılması gerekir.
- Egemenlik hükümetindir. Yargı organlarıyla veya seçilmiş yerel yönetimlerle paylaşılmaz: Yerel yönetimler ulus çıkarlarıyla ters düşebilirler.
- Ulusal çıkarlar, siyasal süreçler içinde değil, hükümetin taraf ve hakem olarak yer aldığı yönetim süreçleri içinde belirlenir. (18)
- 1947-1949 döneminin vesayet denetimine getirdiği boyutları
- Yerel yönetimlerin olumsuz-hatalı eylemlerini engellemek için en etkili organ mülki idare amiridir.
- Siyasal iktidarlar mülki amirlik sistemine karşımamak, yönetim siyasal etki yapmamalıdır.

---

(18) *Yeni bir Belediyeciliğe doğru" T.I.D. Belediyecilik Araştırma dizisi s. 117, (E.TÜRKCAN). Ankara*



- Belediyelerin özerkliği demokrasinin gereğidir. Ancak Belediyeler özerkliğin kendilerine sağladığı kaynaklardan faydalanacak güçte değillerdir. (19)

Yukarıda açıklandığı gibi vesayet denetiminin dayandırıldığı bütün varsayımlar, merkezi yönetimin kalıcı, tarafsız, özerk ve ulus çıkarlarının gözetilmesi amacı güdülmüştür.

Belediyeler demokrasinin taban birimleridir. Ancak bu birimlerin güçsüzlüklerinin asılması için, onların çaba ve inisiyatiflerini kısıtlamayan yol gösteren bir vesayet denetimi gereklidir. Güçlü hükümet güçlü ordu ve şişkin bürokrasi özeliğine sahip bütün ülkelerde yönetimin en önemli sorunu merkezi yönetimle yerel yönetim arasındaki sorunlardır.

Hükümetle, belediyenin ayrı siyasal partiden olduğu durumlarda vesayet denetiminin anti demokratik niteliği net bir şekilde ortaya çıkmaktadır.

Vesayet denetimi, her türlü demokratik kısırtı ve belirtinin denetim altında tutulmasını isteyen anti demokratik bir uygulama biçimidir.

Bu durumlarda denetim yetkisinin kullanılması kadar kötüye kullanılmasında beklenebilir. Günümüz koşullarında vesayet genel değil, işlevsel olmak zorundadır; yine günümüz koşullarında, vesayetin, örgütsel bir anlam ve geçerliliğinin bulunması, "Pederşahi Himaye" biçiminden kurtarılarak, "Sosyo-Ekonomik yarar" temeline oturtulmasına bağlıdır... İşlevselliğin son tahlilde "Ekonomik" olduğu düşünülürse, bugün yalnızca yerel yönetim organları üstünde uygulanan vesayet denetiminin bütünüyle yabancı olduğu bir "İktisadi Vesayet Denetimi" görünümüne bürünebileceği akla gelebilir. Bunun nedenleri üstünde kısaca duralım. Bir kere, denetim kural olarak dikey işler; bir başka deyişle, denetim organının, hiyerarşide, denetlenecek organların üstünde bulunması ve onlarla astlık-üstlük ilişkilerine girmesi gerekir. Ekonomik hizmetlerin bölgesel örgütler eliyle yürütüldüğü Türkiye koşullarında, mülki amir, bir hizmetin bütünü üstünde değil kendi iline düşen payı üstünde etkili olabilir; buda etkin hizmet yürütmenin vazgeçilmez ön koşulu olan komuta birliği ilkesine aykırıdır.

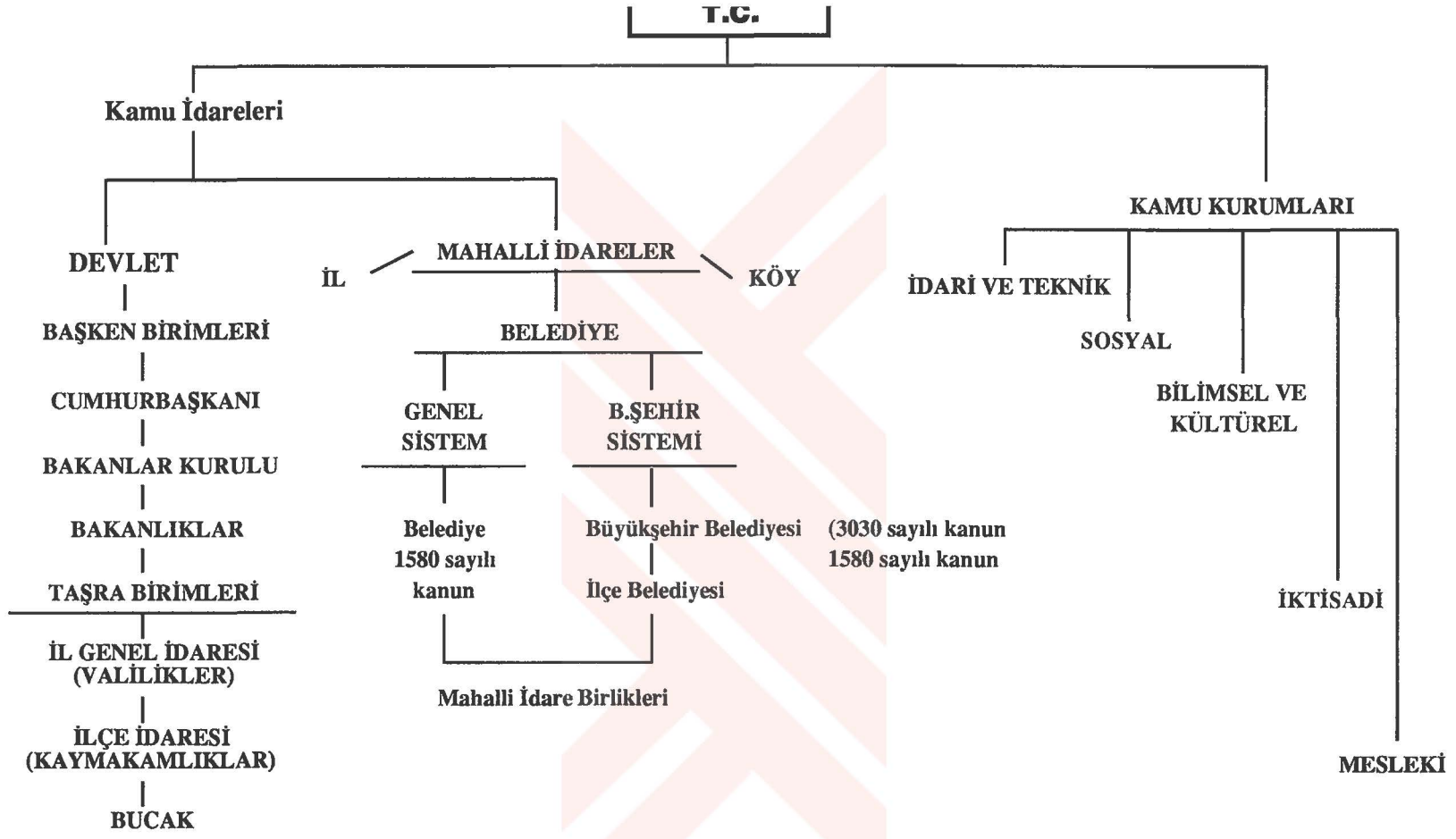
---

(19) M.Danielson ve Ruşen KELEŞ. "The Politik of Rapid Urbanization. Holmes and meier, New-york. 1985.

İkinci olarak, yaptırımsız denetim olmaz; bugün, mülki amirlerin ekonomik konularda yetki ve yıpratma güçleri çok sınırlıdır. İl koordinasyon kurullarının bile işletilemediği bir ortamda, görev ve yetkileri mülki bölümlerle sınırlı olan bir mülki amirin çok daha geniş bir alanda örgütlenen ekonomik kuruluşları etkin biçimde hiyerarşik denetimine alması elbette beklenemez... Yapılacak iş mülki bölümlerin siyasal, yönetsel ve ekonomik tercihlere bağlı olarak yeniden oluşturulması, bütün ekonomik bölge kuruluşlarının da bu yeni mülki yapıya göre örgütlenmelerinin yasa yoluyla sağlanmasıdır. O zaman hem merkezilik anlayışı çağdaş koşul ve gereklere göre yenilenmiş, hem de "Vesayet Denetimi" genellikle kurtarılarak ekonomik içeriği bulunan bir işlevselliğe kavuşturulması olacaktır. Sorunun özü de esasen buradayatmaktadır. (20)

---

(20) *Yeni bir Belediyeciliğe Doğru. "TİD Belediyecilik Araştırma dizisi s. 139 E.TÜRCAN.*



(.....) İdari Vesayet

### III) İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİ:

#### A) İstanbul Belediyesi'nin Tarihçesi;

İstanbul'da günlük ihtiyaçların yerine getirilmesi fetihten günümüze kadar Kadı, Şehremini, Belediye Meclisi, Emanet Meclisi, Cemiyeti umumiye-i Belediye Reisi, Belediye Başkanı, Şehir Meclisi gibi ünvanlarla anılan kuruluş ve kişilerce yerine getirilmiştir.

#### 1) Kadılık ve Şehremaneti Süreci;

1453'te İstanbul'un fethinden sonra kent dört kadılık bölgesine ayrılmıştır. Suriçi(İstanbul) Eyüp, Galata ve Üsküdar. Osmanlı İmparatorluğu döneminde kadılık kurumu askeri sorunlar dışında toplumsal sorunların çözümü için oluşturulmuştur. Bunların arasında tüketicinin korunması, kent ihtiyaçlarının sağlanması yapıların imar kurallarına uygun olması, yolların onarımı ve temiz tutulması, temel ihtiyaç maddeleri dağıtımı, orduya katılacaklarının saptanması kentin yangınlardan korunması, işçi ücretlerinin, kayıkcıların ve iskelelerin düzenlenmesini kapsıyordu. Kadı bu işleri ya kendisi yapıyordu ya da Naib adı verilen yardımcılara yaptırıyordu.

İstanbul Kadıları'nın görev süresi bir yıldır. Bu görevden sonra Anadolu Kazaskerliğine atanıyorlardı. İstanbul Kadısı Sadrazam'a bağlı olarak çalışırdı. İstanbul Kadısı'na İstanbul Efendisi deniliyordu.

2. Mahmud'un "Yeniçeri Ocağı'nı kaldırmasından sonra, kadılık kurumu denetim gücünü yitirince belediye hizmetlerini yürütecek olan "İhtisap Nezareti (Belediye İşleri Bakanlığı) kuruldu.

Belediyecilik konusunda ilk ciddi atılım 1854 yılında "İstanbul Şehremaneti" (Belediyesi)'nin kurulması ile yapıldı.

1855 yılında İstanbul'da ilk belediyenin kurulduğunu görüyoruz. Belediye kuruluşunun başında hükümetçe atanan bir "Şehremini" bulunuyordu. Şehir meclisi de yine hükümetçe atanan 12 kişiden oluşuyordu. Şehremini Belediye meclisinin de başkanlığını yapıyordu.

Meclis üyelerinin üçte ikisi her yıl yeniden değişik meslek çevrelerini temsil eden birimler arasından atanıyordu.

Bu örgüt kurulup işlemeye başlamadan önce İstanbul'da İntizam-ı Şehir komisyonu (Kent Düzeni) kurulmuştur. bu kurulun üyeleri yabancı uyruklu kişiler arasından seçiliyor ve Belediye örgütüne ilişkin önerilerde bulunuyordu. (21)

Nitekim intizam-ı şehir komisyonunun önerisi üzerine 1858 yılında İstanbul'da Beyoğlu ve Galata bölgelerin içeren 6. Belediye Dairesi kuruldu. Dairenin başında hükümetce atanan daire müdürü bulunuyordu. Daire Meclisi atama ile gelen yedi meclis üyesinden oluşuyordu. Ayrıca yabancı uyruklu kişiler de meclisde çalışabiliyorlardı. Resmi dil olarak Osmanlıca ve Fransızca kullanılıyordu. 1869 yılında Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile İstanbul Şhremini Teşkilatına 14 Belediye İdaresi daha eklenmiştir. Bütün bu belediye kuruluşları şehremini teşkilatına bağlı olarak çalışıyorlardı.

Şhremini teşkilatıda; 1- Şhremini, 2- Şhremaneti Meclisi, 3- Cemiyet-i Umumiye organlarından oluşuyordu. Şhremini ve Şhremaneti Meclisi'nin üyeleri hükümet tarafından atanıyordu. Şhremaneti zorunlu ihtiyaç maddelerinin bulunmasını sağlamak şehrin temizliğini, çarşı, pazar ve esnaf denetimini yapmak yol ve kaldırım yapmak, onarmak, devlete ait vergi ve resimleri toplayıp maliyeye teslim etmekle görevlendirilmişti.

1868 yılında İstanbul dışında taşrada da Belediye Teşkilatı kurulması kararlaştırılmıştır. 1870 tarihinde İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile vilayet, kaza ve sancak merkezlerinde belediye örgütü kurulması zorunlu hale gelmiştir. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet belediye Kanunu ile İstanbuldaki belediye idarelerinin sayısı 20'ye çıkarılmıştır. Belediye Başkanı Meclis Üyeleri arasından hükümetce atanacak üyeler ise halk tarafından seçilecektir. 1912 yılında geçici bir kanunla İstanbul'da kurulmuş olan Belediye Daireleri kaldırılmış bunların yerine belediye şubeleri kurulmuştur. Bu yönetim şekli 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girinceye kadar sürmüştür. (22)

## **2) Belediye Başkanlığı Süreci;**

### **1930 - 1946 Dönemi;**

1929 yılında Dünya ekonomik bunalımının ve savaş sonrası zorlukların etkisi altındaydı. Aynı dönemde İstanbul'da belediye hizmetlerinin büyük bir bölümü hala yabancı sermayeli şirketlerce yürütülüyordu. Elektrik Teşebbüsat-ı Sınaiye TAŞ, Tesisat-ı Elektriye TAŞ, Türk Umumi Tiyatro AŞ, Temaşa ve Tiyatro Omnion TAŞ, Bozas de Löven AŞ, Türkiye ve Şark Memleketleri İnkişaf-ı İktisadi AŞ, Kömür Ticareti TAŞ gibi.

Bu dönemde ülkemizin diğer kentlerinde olduğu gibi İstanbul Belediyesi'nde de merkezi anlayış egemendi. Yine Ankara'nın Başkent olmasından dolayı zaten sınırlı olan kaynakların öncelikle bu kentin hizmet alanına aktarılmasına neden oluyordu. Bu dönemde İstanbul'un Belediye Başkanı olan Dr. Lütfi Kırdar, Fransız Uzman Prof. H.Prost'a kentin ilk çağdaş planını hazırlatmıştır.

### **1946 - 1960 Dönemi;**

1946'da 2. Dünya savaşından sonra, tarımdaki teknolojik gelişmeler sonucunda meydana gelen gizli işsizlik köyden kente göç dalgasının başlamasına neden olmuştur. İç göçlerle birlikte kentlerde nüfusun yoğunlaşmasıyla konut sıkıntısı baş göstermiş bu da kent çevresinde gecekondulaşmayı ve beraberinde üretim dışı işlerin (seyyar satıcılık gibi) gelişmesine olanak sağlamıştır.

Türkiye'de bu sağlıksız gelişmeyi en çok yaşayan kent İstanbul'dur. 1580 sayılı Belediye yasası bir bakıma bu çalkantıya karşı alınan önlemdir.

İstanbul Belediye yönetiminin merkezi yönetimle çakıştığı dönem 1950 - 1960 yıllarına rastlayan dönemdir.

Kentin fabrika ve barınak yönünden sağlıksız bir biçimde giderek büyümesi sonucunda o dönemin başkanı Menderes tarafından imar çalışmalarının başlatılmasına neden olmuştur. Üçbuçuk yıl sürdürülen imar hareketleri sonucunda 7289 bina istimlak edilmiş, karşılığında 536 milyon TL. kamulaştırma bedeli ödenmiştir.

1960'ta başlayan dönemde, İstanbul'un gelişmesi imar-istimlak çalışmaları yanında sanayileşmede de oldukça hız kazanmıştır.

### **1960 - 1963 Dönemi;**

Askeri yönetimli belediye dönemleridir. Bu dönemde yerel yönetimler merkezi yönetimlere zorunlu olarak bağlanmıştır.

### **1963 - 1971 Dönemi;**

İstanbul'da 1963'de yerel yönetim seçimlerinde Belediye Başkanı olan Haşim İşcan kentin seçilmiş ilk Belediye Başkanıdır. Bu dönemde kentin nüfusu 1950'ye göre iki kat artmış trafik sorunlarını çözmek için istimlaka gitmek zorunlu olmuştur.

### **1973 - 1980 Dönemi;**

Sanayi alanları bu dönemde kentin giriş ve çıkış yol güzergahlarına doğru gelişmiştir. Bir yandan Tekirdağ'a öte yandan İzmit'e doğru genişleyen İstanbul'da gecekondulaşma hızla büyümüştür.

Bu dönemde, mühendis odaları, sendikalar ve demokratik meslek kuruluşları kent yaşamına ilişkin kararların alınmasına ve kendi isteklerinin sağlanmasını belediyeden talep edebiliyorlardı.

### **1984 Dönemi;**

1982 Anayasası ile yerel yönetimlerde yapılan değişiklikle büyük şehir belediyelerinin kurulması sağlanmıştır.

Bu değişikliği takibeden 1984 yılındaki ilk seçimlerle İstanbul Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri kurulmuştur.

25 Mart 1984 günü yapılan mahalli idare seçimlerinde İstanbul Büyükşehir belediyesi ile buna bağlı 15 ilçe belediyesinde belediye başkanı ve belediye meclisi seçimleri yapılmıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı ilçeler şunlardır;

- ADALAR
- BEŞİKTAŞ
- BEYOĞLU
- EYÜP
- GAZİOSMANPAŞA
- SARIYER
- ÜSKÜDAR
- KARTAL
- BAKIRKÖY
- BEYKOZ
- EMİNÖNÜ
- FATİH
- KADIKÖY
- ŞİŞLİ
- ZEYTİNBURNU

Diğer yandan İstanbul belediyesine bağlı olmayan 5 çevre belediyesinde de belediye başkanlığı seçimi yapılmıştır. Büyükşehir Belediye Meclisine üye gönderemeyen çevre belediyeler şunlardır.

- Büyükçekmece İlçesi Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Meclisi
- Çatalca İlçesi Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Meclisi
- Silivri İlçesi Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Meclisi
- Şile İlçesi Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Meclisi
- Yalova İlçesi Belediye Başkanı ve İlçe Belediye Meclisi

1989 yılında yapılan yerel seçimlerle 1990 yılında Bayrampaşa'nın ilçe statüsünü kazanması ile İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığına 5 ilçe belediye başkanlığı katılarak İstanbul'da ki ilçe belediye sayısı 20'e yükselmiştir. Katılan ilçeler şunlardır;

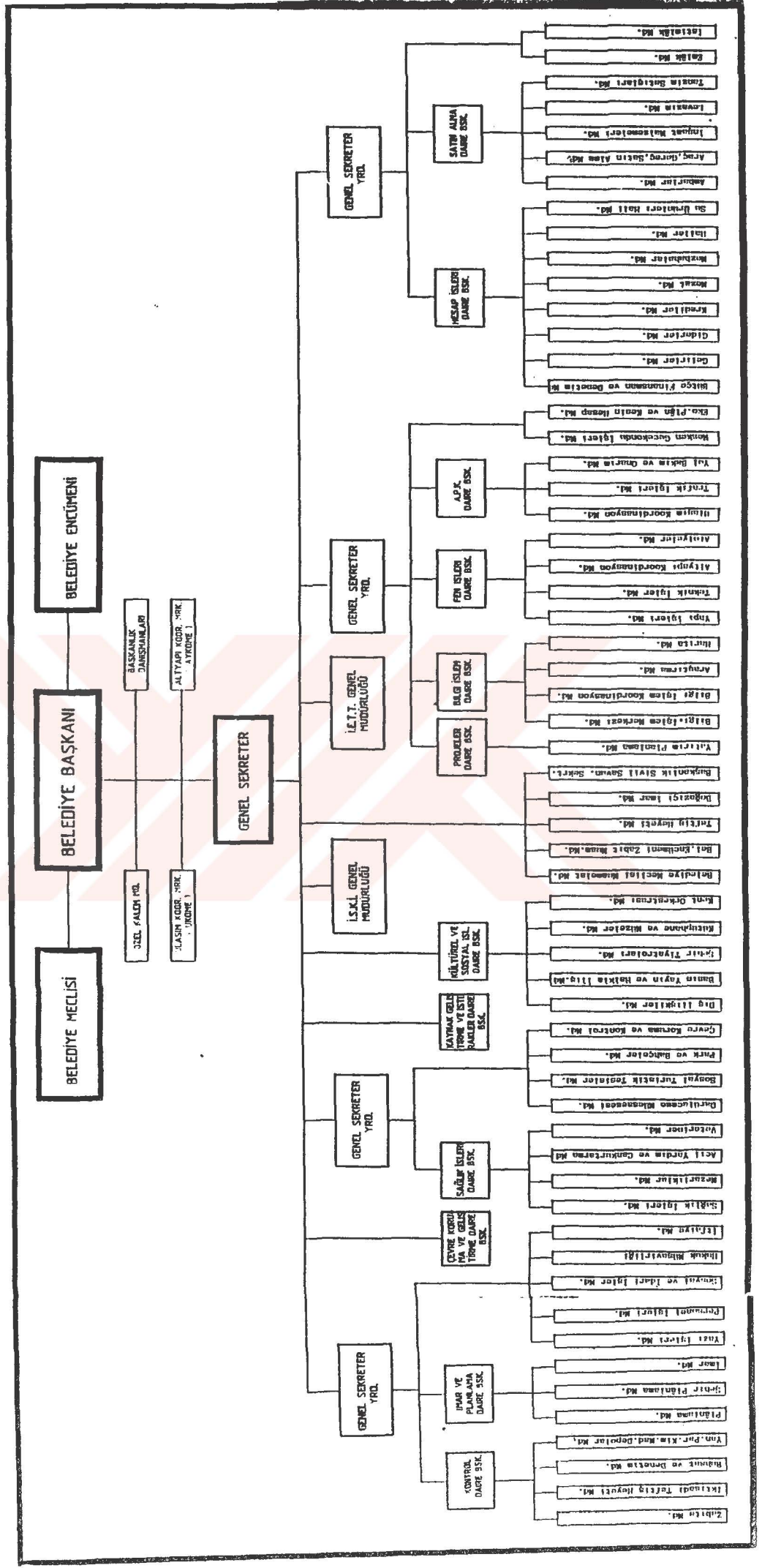
- ÜMRANIYE
- KAĞITHANE
- BAYRAMPAŞA
- KÜÇÜKÇEKMECE
- PENDİK

Ayrıca İlçe sınırları içinde olan "Mücavir" alanlardaki "Belde"lerde de Belde belediye Başkanı ve Belediye Meclisleri seçimleri yapılır. Bu belediyelerde ilçe belediye meclislerine üye gönderemezler. Bugün İstanbul il sınırları içinde 16 tane belde bulunmaktadır.

## **B) İstanbul Büyük Şehir Belediyesi'nin yönetim sistemi.**

(Bu konu, "BUGÜNKÜ TÜRK METROPOLİTAN YÖNETİM SİSTEMİ" başlığı altında geniş olarak irdelenmiştir.)





## B Ö L Ü M 4

### **Büyükşehir Yönetim Sistemi'nin Değerlendirilmesi;**

1982 Anayasası ile 8 büyük kentimizde kurulmuş olan Anakent yönetim modelleri 25 yıldan beri çözüm aranan bir gereksinimi karşılamak amacıyla oluşturulmuştur. Bu yeni sistemin yararları konusunda görüş birliği vardır. Kentleşme ile birlikte sistemin yeni büyük kentlerde uygulanması istenmektedir. Ancak bu sistemin uygulandığı 8 büyük şehrin dışında kalan, ülke kent nüfusunun yarısını oluşturan 1900 belediyenin sorunları ele alınmamıştır. Küçük belediyeler, gelişmiş bölgelerdeki belediyelerle az gelişmiş belediyeler arasında yapısal ekonomik, sosyal ve yönetimle ilgili farklar bulunmaktadır. Kent yönetiminin yeniden düzenlenmesinde bu belediyelerin yapılarına uygun modellerin geliştirilmesi gereklidir.

Bu yeni yönetim sisteminin çalışmasında karşılaşılan sorunların bir kısmı Türk kamu yönetim sisteminin geleneksel merkeziyetçi yapısından kaynaklanmaktadır. Tüm desantralizasyon çabalarına karşın merkezi yönetim yerel birimler üzerinde denetleme gücünü yitirmemiştir. İlçe belediyeler üzerindeki yetkisini de anakent belediyelerine terk etmiştir.

Büyükşehir yönetim sisteminde karşılaşılan sorunlar; yönetimde eşgüdüm yetersizliği, parasal kaynak eksikliği, personel yetersizliği, yönetim yöntemlerinin eskimiş olması, etüt ve araştırma geleneğinin zayıflığı, hesap vermek ve denetleme yöntemlerinin etkili olmaması gibi sorunlardır.

Bütün bu sorunlar yalnız anakentlerde değil tüm yerel yönetimlerde karşılaşılan merkeziyetçilik geleneğinin güçlü olmasındandır.

Karşılaşılan sorunların bir bölümünün temelinde ise yerel yönetimlerin siyasal yönlerinin gözardı edilerek sadece kamu hizmetleri üretmekle görevli olan mekanizmalar şeklinde düşünülmesidir. bunun en açık örneği 3030 sayılı yasa ile yapılan düzenlemedir. Bu yasa ile demokratik yatırım ikinci planda kalmıştır. Oysa yerel demokrasi ancak halkın yerel yönetime katıldığı yerlerde güçlenir.

Türkiyedeki anakentlerde ise halk belediyelere daha çok hizmet alanları ile ilgili isteklerini iletmek sorunlarının çözümünü istemek ve izleyebilmek için başvurmaktadır. Ancak İlçe Belediyesi'ndeki bir sorunun Anakent Belediyesine gitmeden yerinde yani ilçesinde çözülebileceği önemli bir gelişmedir. Ancak günümüzde yerinde çözülemeyecek sorunlar çözülebilecek sorunlardan daha çok olduğu için gerçek bir demokratik katılım sorun çözmekten ibaret değildir.

Anakentlerdeki demokratik katılım ile ilgili diğer bir sorun ilçe belediyelerinin büyüklükleri konusudur. İlçe belediyeleri için hem nüfus hemde alan olarak en uygun büyüklükler bulunması gerekir. Bu büyüklüklerin saptanmasında, hem hizmetin en etkin biçimde görülmesi, hem de katılımın en yüksek düzeye çıkarılmasına dikkat etmek gerekir. Oysa İstanbul İlçe Belediyeleri'nin tümünde ve Ankara İlçe Belediyelerinde, nüfus, alan, hizmet ve katılım bakımından optimal düzeyin üstüne çıkmış durumdadır. Söz konusu etmenler ilçelerin bölünmesini zorunlu kılmıştır. Nüfusu 1 milyona yaklaşmış olan Bakırköy ile hemen hemen 1 milyonu bulmuş olan Kadıköy, Kartal, Fatih, Şişli gibi ilçelerde gerçek anlamda bir katılıma olanak bulunamayacağı açıktır. Bu ilçelerin alanları arasında da önemli farklar vardır. Kartal 433 km<sup>2</sup>, Beykoz 430 km<sup>2</sup>, Eyüp 298 km<sup>2</sup>, Bakırköy 290 km<sup>2</sup>, Sarıyer 164 km<sup>2</sup> buna karşılık Şişli ve Eminönü ise 4 km<sup>2</sup>, Adalar ve Beşiktaş ise 7 ve 12 km<sup>2</sup> genişliğindedir. (1)

İlçelerin katılıma elverişsiz olmalarının nedeni anakent sisteminin kurulması sırasında anakent belediyesindeki ilçelerin oldukları gibi alınıp yan yana konmalarındır. Anakentlerin alanı asıl belediye olan ilçe belediyeleri alanlarının toplamından ibarettir. Bu yüzden Anakent Belediyelerimizin nazım planları belediye sınırları dışındaki alanların düzenlemek olanağını vermektedir.

Anakent yönetim sisteminin en önemli sorunlarından biri Anakent Belediyesi "Birincil", İlçe Belediyesi'nin ise "İkincil" önemde bir belediye olmasıdır.

Böylece İlçe Belediyelerini gerçekte özerk olmadığı Anakent Belediyesi'ne bağlı bulunduğu ve tüzel kişiliği bulunmadığı öne sürülmektedir. Oysa anakent modelinin temelinde yatan düşünce dağınıklığın ve başına buyrukluğun ortadan kaldırılmasıdır. Anakentlerdeki birimlerde farklı hizmet standartlarının giderilmesi, hizmetlerin tek elden ve merkezden görülmesi bu sistemin dayandığı başlıca düşüncelerdir.

---

(1) *M.Danelson ve R.Keleş. The politics of Rapid Urbanization Holmes and meir, Newyork 1985*

Anakent yönetim sisteminin en büyük sorunlarından biri de görev ve yetkilerde hizmet alanının paylaşılmasıdır. Bir yönetim kademesinin görev ve yetkilerinin genişlediği oranda prestijinde arttığı kabul edilir. Oysa görev yetkilerle birlikte sorumluluklar ve sorunlarda bu açıdan bakıldığında Anakent Belediyeleri ile İlçe Belediyeleri arasındaki görev ve yetkilerin yeniden ele alınması gerekir. Nitekim belli başlı hizmetlerle ilgili görev ve yetkilerin anakentlere, üst kademeye bırakıldığı izlenimi yaygındır. Yeniden yapılacak bir düzenleme ile yerel hizmetler tekrar ele alınarak hangisinin hangi kademeyle daha etkin götürülebileceği araştırılmalıdır. Örneğin, sağlığa aykırı kuruluşlarla ilgili açma, denetleme ve kapatma kararlarını İlçe Belediyelerinin almasında hiçbir sakınca yoktur. Yine bütün ilçeleri ilgilendiren su, ulaşım, kanalizasyon ve planlama gibi konularda sorumluluk anakente ait olmalıdır.

Görev ve yetkilerle birlikte anakentlerde gelir paylaşımı da yeniden incelenmelidir. 2464 sayılı yasa ile belediyelere verilen öz gelir kaynaklarından ilke olarak ilçe belediyelerinin yararlanması gerekir. Anakent Belediyesi ise bunlar üzerinden belli paylar alır ve devletin doğrudan anakentlere sağladığı diğer kaynaklardan yararlanmaktadır.

Anakent Belediyeleri 3030 sayılı yasanın 7. maddesi gereğince İlçe Belediyelerine yardım yapmakla yükümlüdürler. Ancak yardımın biçimini (hibe, kredi) aynı yasanın 30. maddesine göre Anakent Belediye Meclisi belirler. Çok partili siyasal rejimlerde, Anakent Belediye Meclisi'nin oluşumu bu yardımın yapılmasında partizanca uygulamalara neden olabilir.

Seçimle gelen hiçbir üyesi bulunmayan Anakent Belediye Encümeni, meclisin toplantıda olmadığı zamanlarda, onun yerine kararlar alabildiği için ilçe belediyelerini bağlayıcı kararlarının demokratik olduğu söylenemez. Belediye yetkililerinin bu konudaki isteği 1580 sayılı yasada öngörüldüğü gibi Anakent Encümeni'nin hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşan karma bir yapıya kavuşturulmasıdır. (2)

3030 sayılı yasanın 14 maddesiyle, Anakent Belediye Başkanına tanınmış olan Anakent ve İlçe Belediyeleri'nin kararı üzerindeki veto yetkisi yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Veto edilen kararın eski şekliyle geçmesi için meclisin 2/3 çoğunluk sağlaması gerekir.

---

(2) Prof. Dr. Fehmi Yavuz, Prof. Dr. Ruşen Keleş  
Yerel Yönetimler Ankara 1989 s.286

Anakent Belediye Meclisi üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip, İlçe Belediye Meclisleri'nin üyeleri arasından seçilmesi Anakent ve İlçe Belediyeleri'nin bir bütün oluşturmalarını sağlamaktadır. Böylece Anakent Belediye meclisinin ilçe belediye meclislerinin kararları üzerindeki bazı vesayet yetkileri makul karşılanabilir. Ancak, buda Anakent Belediye Meclisinin ilçelerden bağımsız olarak karar almasını engellemektedir. Nitekim İlçe Belediyelerini temsil eden üyeler, görüşülen her konuda kendi belediyelerinin durumunu dikkate almak zorunda kalmaktadırlar.

1980-83 yılları arasında merkezin vesayet yetkilerinin azaltılmasına çalışılmıştır. Bu dönemde yerel yönetimlerin gelirlerinde önemli artışlar olmuştur. Bu dönemde başta anakentler olmak üzere bütün belediyeler önemli bayındırlık çalışmaları içine girmiştir. Kamu yönetiminde ve belediyeceilikte deneyimi bulunmayan birçok belediyeceinin kamu parasının harcanmasında ve yetkilerin kullanılmasında her zaman yeterli ölçüde titizlik göstermediği görülmüştür. Bu nedenle İç İşleri Bakanlığı Anayasanın kendisine tanıdığı ancak demokratik olmayan yetkisini kullanarak bazı belediye başkanlarını görevden almıştır.

Yürütme organı olan belediye başkanını, belediye meclisinin denetlemesi gerekir. Belediye Meclisi ise seçmene yani hemşerilerine karşı sorumludur. Ancak seçmen denetleme görevini beş yılda bir seçimlerde yapabilmektedir. Bu nedenle bir yandan belediyeleri hukuki yönden denetleyecek mekanizmaları güçlendirirken siyasal açıdan denetimin en iyi biçimde yapılabilmesi için halkı yerel demokrasi konularında eğitmek gerekir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde demokratik sosyal eğitim amaçlarının gerçekleşmesi ile yerel kamu hizmetlerinin daha etkin biçimde gerçekleşmesi amaçlanmıştır. Ülkemizde belediyeceiler her iki amacı da önemli saymışlar. Ancak daha çok hizmetlerin etkin biçimde yürütülmesine önem vermişlerdir. Oysa yerel yönetimler ülkenin demokratik gelişmesinde ve ulusal birliğin sağlanmasında önemli rol oynarlar. Bu nedenle katılım ve eğitim amaçlarının en yüksek düzeyde gerçekleşmesi için düzenlemeler yapılmalıdır. (3)

Halkın günlük yaşantısı ile yakından ilgili olan kamu görevlerinin belediyeler, komünler eliyle yürütülmesinde, halkın denetim ve katkısını sağlamak açısından oldukça yararlıdır. Nitekim halk, günlük yaşantısını etkileyen kamu görevleri ile daha yakından ilgilenir ve bunların iyi yürütülmesi için gerekli denetimi yapmak ister.

(3) *Yeni Bir Belediyeceiliğe doğru 3. 1982 (E.TÜRKAN s.292 - 310)*

Bu denetimin etkili olabilmesi için yönetimin halkın içinden çıkması ve seçimle işbaşına gelmesi ile yakından ilgilidir. Köklü yerel yönetim geleneği olan ülkeler türlü yönetimleri kendi koşullarına göre geliştirmişlerdir. Bizde de kısa süreli önlemler dışında, kalıcı ve uzun süreli çözümler alınmamıştır. Kamu girişimleri ile özel girişimlerin toplum yararına uygun biçimde dengeye kavuşturulması gerekir.

Mesela Birleşmiş Milletler Örgütü tarafından yayınlanan "Kent Toprakları" adlı yapıtta toprağın doğal kaynak olduğu, üretilmediği bu nedenle serbest piyasa kurallarına göre alınıp satılmayacağı ve kamuya mal edilmesi gerektiği yazılmaktadır. Oysa ülkemizde toprakların serbest piyasa kurallarına göre alınıp satılması özel girişimcinin en önemli ilkelerinden biridir. En sağlam çözüm dengeli yerleşme ilkesini gerçekleştirmektir. Bu nedenle İstanbul, İzmir, Ankara gibi kentlere çözüm ararken doğu illerini de göz önünde tutmak gerekir. Dengeli yerleşmeyi düzenli biçimde yürütmek için yapılacak çalışmalar sosyal, ekonomik ve kültürel erozyonu önleyecek, insan gücünden, doğal kaynaklarımızdan daha fazla yararlanmamızı sağlayacaktır.

#### **- İyi Bir Belediye Yönetimi Nasıl Sağlanılabilir:**

Hızlı bir değişime sahne olan günümüzde yönetim sanatı ve bilimi de hızlı değişime uğramaktadır. Nüfus akımının büyük şehirlerle yoğun olarak akması yerel yönetimleri yeni durumlarla karşı karşıya bırakmıştır. Büyük Şehirlerde yurttaşların hizmete yönelik ihtiyaçlarındaki artış, ulusal ekonomik etkenlerin (Enflasyon ve ekonomik durgunluk) sonucu olarak kaynakların yetersiz kalmasına neden olmuştur. Bu da, yerel yöneticileri yeni ve önemli görevlerle karşı karşıya getirmiştir. Yöneticilerin bu görevlerin üstesinden gelmesini sağlayacak çeşitli yöntemler ileri sürülmüştür.

Thomas J.Peters ve Robert H.Waterman yönetimde başarıya ilişkin şu önerilerde bulunmuşlardır.

#### **Halka Yakınlık;**

Yerel yönetimler halka hizmet etmek için vardır. Başarılı yerel yönetimler halkla ilişkiye olumlu olsun, olumsuz olsun özel önem verirler. Bu kriteri başarıyla hayata geçiren yerel yönetimler halkın isteklerini öğrenmenin kendileri için zorunlu bir çalışma olduğu kanısındadırlar. Halkla ilişkiye geçmeyi amaçlar ve bunu değişik yollardan gerçekleştirirler. (4)

---

(4) *Marmara Belediye Birliği İçeri Eğitim Seminerin Eğitim Notları. 1987 s.147*

### **- Özerklik ve Girişmcilik;**

Yerel yönetimlerde yenilik ve yaratıcılık ihtiyacı ve olanağı zamanımız da oldukça artmış bulunmaktadır. Kaynaklardaki azalma yeni programların hayata geçirilmesini zorlaştırmaktadır. Bu nedenle günümüzde kamu sektöründe ortak bir eğilim belirmeye başlamıştır. Bu eğilime göre, çoğu yerel yönetimin karşı karşı kaldığı vergi tavanları, harcamaya yönelik sınırlamalar ve ömür kaynak kısıtlamaları açısından yaratıcı ve yenilikçi düşünce artık olanaksız hale gelmiştir.

### **- Personele Yöneliklik;**

Çoğu yönetici personeli yeterince bilgilendirdiğine inanır. Personelin çoğu ise bu kanıda değildir. Başarılı yerel yönetimler bu bilgi yetersizlikleriyle ilgilenir ve bu sorunu çözmek için caba harcar çözerler. Personel bir kuruluşun en önemli kaynağını oluşturur. Ancak, bu kaynak, genellikle yeterince kullanılmaz. Başarılı yerel yönetimler personele iş konusunda uzman kadro gözüyle bakar ve bu kaynağı azami düzeyde kullanabilmek için eğitime büyük önem verirler.

### **- Ana Görev, Hedefler ve Yeterlik;**

Ana görev kuruluşun ana konusu veya temel taşıdır. Kamu hizmeti programları ve faaliyetleri açısından kuruluşun topluma yaptığı katkıdır. Ana görev değerlere, geleneğe ve hukuki sorumluluğa dayanır.

Başarılı yerel yönetimler, değişen kaynak düzeylerine ve halkın isteklerine bağlı olarak, ana görevlerinin ne olduğunu bilir ve ana görevleri düzenli aralıklarla yeniden değerlendirmeye tabi tutarlar.

Başarılı yerel yönetimler bürokrasinin olumsuz etkilerini en aza indirir. Yapının işlerin yürümesine engel olmasına imkan vermez. Yönetim örgütlenişine ilişkin gelenekler nedeniyle, yapı, faaliyet, yaratıcılık ve girişimcilik açısından önemli bir engel oluşturabilir. (5)

## **- Siyasal İlişkiler;**

Başarılı yerel yönetimler çevreleriyle açık ve etkin bir biçimde ilgilenirler. Kilit değerlerin, hedeflerin ve önceliklerin şekillenmesi ve kuruluşun temel yönlendirmeler siyasal düzeyde gerçekleşir. Başarı kriteri olarak siyasal ilişkiler şu öğeleri içerir.

- Çevreyle etkin ilişkiler
- Siyasal düzeyde çevre istikrarı
- Politika oluşturucularla idari kadrolar arasında birbirini destekleyici ilişkiler.

Yerel yönetimlerin yerel ihtiyaçların karşılanmasında daha etkin olabilmeleri için kendi yönetim yapılarını geliştirmek zorundadır. Bu nedenle kentsel hizmetlerin yerine getirilmesi konusunda merkezi yönetimde toplanan yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesi gerekir.

Yerel yönetimler, hızlı kentleşmeyi anlama ve onun doğurduğu sorunlarla başedebilmek için kentsel gelişme stratejilerini iyi belirlemek durumundadır. bu nedenle kentsel sorunları ve bunlara çözüm getiren stratejilerin ülke, bölge ve kent ölçeğinde belirlenmesi gerekir.

Ülkemizde ve gelişmekte olan ülkelerde, yerel yönetimlerin görevlerini yerine getirebilmeleri için şu koşulların sağlanması gerekir.

- Yerel yönetimlerin toplum halinde saygınlığının arttırılması;
- Halkın yönetimde daha etkin katılımı olanaklarının sağlanması;
- Yerel yönetimlerin yönetim yapısı, insan gücü, idari ve teknik potansiyellerinin geliştirilmesi;
- Yerel yönetimler arası işbirliğinin daha etkin ve kapsamlı hale getirilmesi;
- Büyükşehirlerde mevcut veya giderek ortaya çıkabilecek olan "Hukuki" metropolitan alan ile "Fiili" metropolitan alan arasındaki uyumsuzluğun kaldırılması;
- Etkin hizmet sunabilmek ve halka dönük bir yerel yönetim uygulaması yaratabilmek için yerel yönetim / belediye birimlerinin uygun ölçeklere kavuşturulması;
- Seçimle işbaşına gelen makamlarla, atama ile oluşturulan makamlara arasındaki ilişkilerin demokratik kurallar içinde yeniden düzenlenmesi;



- Yerel yönetim faaliyetlerine ilişkin mevcut formalite ve bürokrasinin hafifletilmesi;
- Yerel yönetimlerde - Belediyelerde etkin bir denetim, hesap sorma ve verme mekanizmasının oluşturulması;
- Değişik yerel yönetim kuruluşları arasındaki yetki ve hizmet bakımından doğacak sorunların çözümlenmesi için gerekli düzenlemelerin yapılması;
- Gece-gündüz, yaz-kış nüfus değişikliklerinin belirli belediyelere getirebileceği kaynak sorunlarını çözücü önlemler alınması;
- Yerel ve merkezi yönetimler arasındaki ilişkileri objektif ve sürekli bir yapıya kavuşturucu mekanizmaların oluşturulması;
- Büyükşehirlerde yönetimler - içi ve arası ilişkileri, işbirliği uyum ve koordinasyona dayalı bir biçimde değiştirebilecek mekanizmaların geliştirilmesi;
- Yerel yönetimlere ve özellikle büyükşehir yönetimlerine özgü finansman kuruluşlarının geliştirilmesi;
- Seçimle gelen yerel yöneticilere, görevlerini daha iyi ve etkin yapabilmelerini sağlayacak statünün gerçekleştirilmesi ile mümkün olur.

## B Ö L Ü M 5

### **İstanbul Büyükşehir Belediye Yönetiminin Değerlendirilmesi**

#### **1) Büyük Şehir Yönetim Modeli;**

- a) 3030 sayılı yasa ile büyükşehirlerin, yeni amaçlar ve hedefler doğrultusunda yeni bir yönetim modeline kavuşturulması hedeflenmiştir.
- b) Bu yasa ile stratejik yatırım ve faaliyetler büyükşehir belediyelerinin yetki sorumluluğuna verilmektedir.  
Ayrıca şehrin ekonomik, sosyal, kültürel hayatının planlanması, geliştirilmesi ve kontrolü de büyükşehir belediyesinin yönlendirme fonksiyonu kapsamına girmektedir.
- c) Büyükşehir Belediyesi yasa ile doğrudan verilen fonksiyonlara ilave olarak, 1508 sayılı yasanın büyük çaplı ve şehir geneline etki yapan görevlerini de üstlenmek zorundadır.
- d) Bunlara ilave olarak çevre geliştirme, ulaşım, sosyal gelişim, ekonomik ve ticari hayat, kültürel yapı çocuk ve gençlik sorunları, şehir sağlığı, gıda ve ihtiyaç maddeleri ikmali, kriz yönetimi gibi konularda da önemli sorumluluklar taşımaktadır.
- e) Anayasa, özünde, şehir ve şehirlinin hayatını ve özellikle de gelecek kuşakların hayat kalitesinin sorumluluğunu belediye yönetimine vermiş bulunmaktadır.
- f) Bu büyük ve geleceği de kapsayan, geçmişin korunmasını da içeren sorumluluk için, gerekli yetkileride vermek durumundadır.  
- Büyükşehir belediyesi amaç ve hedeflerini belirlemek ve orta ve uzun vadeli planlar yapmak. Kaynak bulmak. Geliştirmek, gelişmeleri ile kontrol ederek ek önlemleri almak yetkisine doğal olarak sahip olacaktır.

## 2) **Büyükşehir Belediyesi'nin diğer yönetim otoriterleri ile entegrasyonu ve yönetim hiyerarşisi;**

a) Büyükşehir Belediyesi'nin hükümet ve devletin dolaylı ve doğrudan şehri ilgilendiren amaç, hedef ve planları ile düşey ve yatay bağlantı kurma gereği vardır.

- Devlet planlama teşkilatı ve diğer ulusal plan merkezleri büyük şehirlerin ve ayrı ayrı her büyükşehirin gelişim ve değişim sürecini, mahalli sorunlarını, değişkenlerini, kısıtlarını, sosyal yapısını gözönüne almak durumundadır.
- Benzeri şekilde büyükşehir belediyesi de devletin ve hükümetlerin makro-stratejik ölçekli planlarını, kabullerini, tahminlerini kendi planlarında değerlendirmek ve bunları bağdaştırmaya kadar karşılıklı müzakereye gitmek ve mutabakat sağlamak durumundadır.
- Özellikle İstanbul'un ilçeleri başlı başına bir şehir boyutlarını ve hüviyetini taşımaktadır. Bu nedenle İstanbul bir şehirler grubundan oluşmaktadır.

Bakırköy Belediyesi iki milyona yaklaşan nüfusu ve şehir boyutları, sanayi ve ticaret boyutları ile Türkiye'nin bazı büyük şehirlerinden daha geniş ve ağırlıklı bir şehir durumundadır. İstanbul'un diğer ilçeleri ile farklı özellikleri ve gelişme hızları, yatırımları tutarları ile benzer durum göstermektedir. Bu durum Büyükşehir ilçe ilişkisine yepyeni yaklaşımlar ve modeller getirmeyi zorunlu kılmaktadır.

b) Büyükşehirlerin ve özellikle İstanbul'un;

- Bütün ülke için, ulusal şehir merkezi
- Bölge için ise, kültürel, ticaret, sosyal, sınai kaynak ve odak oluşturması nedeniyle komşu şehirlerle entegrasyonu da özel önem taşımaktadır.
- İstanbul'un Marmara şehirleri ile
- Bolu, Tekirda ve Kırklareli ile birlikte düşünülmesi, planlanması, geliştirilmesi zorunluğu vardır.

**3) Genelde şehir yönetimine ve özel olarak büyükşehir yönetimine klasik sıradan belediye hizmetleri açısından bakmak yetersiz kalmaktadır.**

- a) Büyük sistemlere, güçlü çok boyutlu modellerle yaklaşmak zorunluluğu vardır.
- b) Büyük, açık ve çok değişkenli bir sistem olarak büyükşehir belediyesi yeni bir yönetim politikasını zorunlu kılmaktadır.
- c) Günümüzde büyükşehir kendi ekonomisini düzenlemek, kontrol etmek zorundadır. Şehir ekonomisi yeni bir disiplin olarak belediye yönetiminin bir aracı olmak durumundadır. Şehir Girdileri ve çıktıları genelde ekonomik düzlemde ve eksenlerde değerlendirilmelidir. Yedi milyon insanın;
  - Tükettiği gıda maddelerinin tutarı şahıs başına yılda bir milyon ortalama tüketim hesabına göre yedi trilyonu bulmaktadır.
  - İstanbul'un yıllık enerji tüketimi 1 trilyon lira tutmaktadır.
  - İstanbul'da günde 3 milyon insan şehir içinde defalarca seyahat etmekte ve milyarlarca ulaşım gideri yapılmaktadır.
  - İstanbul başlı başına bir ekonomik site durumundadır.
  - Marmara Denizi'nin korunması, çevre belediyelerle birlikte iyi amaçlarla kullanılması uzun vadeli ortak planlar yapmayı gerektirmektedir.
  - Deniz yolları ve bağlı olarak deniz ticareti, sahillerin kullanımı
  - Büyük bir potansiyel olan turizmin hızla geliştirilmesi,
  - Entegre ortak turizm projeleri yakın işbirliğini zorunlu kılmaktadır. Ve bütünleşmiş planlamayı zorunlu kılmaktadır.
  - Denizyolları, karayolları, hava meydanları. Tarih boyunca da kader birliği yapmış komşu şehirlerin ortak sorunlarını oluşturmaktadır.
  - Sanayileşme Marmara Bölgesi'nin ortak planları yapılmadan sağlıklı gelişemeyecektir.

#### **4) Geleceğin İstanbul'u ve yönetim ihtiyacı;**

Şehir yönetiminde temel yapının, organizasyonun, geleceğin görünümüne göre hazırlanması zorunludur. Belediyemizde bu nedenle yeni birimlerin çalışmaları yapılmaktadır.

- a) Sosyal Planlama Dairesi
- b) Endüstriyel ve Ekonomik Planlama Dairesi
- c) Turizm Planlama ve Koordinasyon Dairesi, bu yeni birimlerin arasındadır.
- d) Enerji ve Yakıt
- e) Turizm ve Rekreasyon
- f) Çevre koruma ve geliştirme koordinasyon merkezleri kısmen devreye giren yeni organlardır.

#### **5) Bir dünya şehiri olarak İstanbul'un fonksiyonları;**

- a) İstanbul Avrupa, Asya Entegrasyonunda önemli rol oynamıştır. Bu rolüne devam edecektir.
- b) İstanbul Uluslararası diplomasi, sanat, kültür, ticaret ve turizm merkezi olmak durumundadır.
- c) İstanbul olimpiyatlara hazırlanmaktadır. Daha sonra da olimpiyat çapında uluslararası aktivitelere ev sahipliği yapacaktır.
- d) İstanbul dört mevsim turizmine alt yapı oluşturmak durumundadır. Bu amaçla turizm, ilçeler ve çevre illerle birlikte ele alınacaktır.
- e) İstanbul Uluslararası öğretim, eğitim ve bilim merkezi olmak için ideal bir şehirdir.

Bütün bunlar, Büyükşehir Belediyesinde yeni yönetim teknolojilerinin kullanılmasının zorunlu kılmasıdır;

- Şartlara göre düzenlenen dinamik organizasyon
- İleriye dönük sibernetik yapıli koruyucu kontrol yaklaşımları, bunlardan bazılarıdır.
- f) Büyükşehir belediye yönetimi dinamik organizasyonuna bağıli olarak dinamik bir iş gücüne sahip olmak durumundadır;
- Bütün mimarlık ve mühendislik çalışmalarını kendi kadrosu ile yapan klasik belediyeçilik değışmek zorundadır.
- Kadroların % 35'inin mimar olması zorunluğı yoktur.
- Kadrolarda yöneticilik ve işletmecilik disiplninde yetişen proje yöneticileri ağır basacaktır.
- g) Belediye proje, plan, araştırma, yapım, üretim hizmetlerinin standartlarını belirleyen şartnamelerini hazırlayan, denetleyen uygulayan yönlendiren bir rol oynamak durumundadır. Kadrolarının bu temel felsefeye uygun olarak oluşması gerekecektir.

## **6) Belediyeçilik teknolojisi hızla gelişmektedir;**

- a) Dünya metropoliten yönetimlerindeki tecrübe ve bilgi birikiminin bölüşülmesinde zorunluk vardır.
- b) Kardeş şehirlerle bilgi alış verışı zorunludur.
- c) Marmara Belediyeler Birliğı, IULA, OECD Şehir Planlama ve Yönetim Direktörlüğü, AET Şehircilik Bölümü gibi kurumların aktif bir üyesi olmak durumundayız.

**7) Özellikle İstanbul Büyükşehir'i'nin aşama aşama geçtiği yeni yönetim modelinde kaynak yaratma ve kaynak kullanımı özel önem taşımaktadır. Büyükşehirin yapması gereken yatırımlarda yeni anonim şirketlerin kullanılması çağdaş ileri işletmecilik yaklaşımıdır.**

- a) İGDAŞ, İstanbul Ulaşım (İDO), İstanbul Metrosu, İSMER, İSTON, İSFALT, İSBAK, SUSER, BELBİM gibi Büyükşehir ve İlçe Blediyeleri ile birlikte kurulan yeni şirketlerimizi bu yaklaşımın örnekleridir.
- b) İştirakler dairemizin amacı güçlü kaynaklar oluşturmak ve bunları sürekli kılmaktadır.
- c) Belediye sadece sembolik ücretlerle sıradan hizmet götüren bir kamu kuruluşu değildir. Artık.
- 6) Büyükşehir Belediyesi büyük yatırımları;
  - Şehri geliştirmek,
  - Şehirliye hizmet etmek,
  - Bu hizmetleri artan kalite ile İdame ettirecek ekonomik çevrimi kurmak durumundadır.

## SONUÇ

Yerel yönetimlerin dünyadaki gelişimi doğrultusunda ülkemizde oluşan yerel yönetim modelleri ayrıntılı bir biçimde ele alınıp bugün gerek yerel yönetimlerin belediye, gerek metropol belediye modelleri işleyişi ve daha iyi işlev görmelerini engelleyen faktörleri yönünden ele alınmıştır. Burada ortaya çıkan durum göstermektedir ki,

köklü yerel yönetim geleneği olan ülkeler, türlü yönetimleri kendi koşullarına göre geliştirmişlerdir.

Kitaplarda yazılı olan yönetim türleri düzenleri ile gerçekte uygulananlar arasında çok büyük farklılıklar bulunmaktadır. Bir yerde başarılı bulunan yerel yönetim düzenini başka bir ülkede uygulamak oldukça zordur. Bu nedenle yerel yönetimlerle ilgili kurumsal akımları ve başka ülkelerde uygulanan yönetimleri izlemek ve araştırmakla kendi yapımıza uygun yönetim modelini bulmamızı sağlayacaktır.

Ülkemizde yerel yönetimler doğal ve demokratik süreçlerin içinde gelişmemişlerdir. Uzun süre merkezin denetimini güçlendirecek bir araç olarak düşünüldüğü ve geliştirildiği için yerel yönetimlere bırakılan görev ve kaynaklar sınırlı tutulmuştur. Zaten özerklik açısından da sınırlı tuttıkları için zamanla etkinliklerini de yitirerek, merkezi yönetimin desteği oranında iş yapabilen kurumlar haline gelmişlerdir. Böylece merkezi yönetime yönetsel ve akçal açılardan yoğun biçimde bağlanmışlardır.

Böyle bir durumda bulunan yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi için salt akçal kaynakları arttırmak veya görev ve yetkileri yeniden bölüştürmek yeterli olmayacaktır. Sorunları bir bütün olarak görmek, aralarındaki karşılıklı bağımlılıkları ortaya koymak, ülkenin içinde bulunduğu toplumsal ekonomik değişim sürecini gözönünde tutarak yeni düzenlemeleri yapmak gerekecektir.

Bu amaçla merkez - yerel ilişkilireni artık yeniden düzenlemek gerekmektedir. Merkezin istikrar ve denge sağlamaya yönelik planlayıcı ve düzenleyici konumunu değiştirmek belkide hiç düşünülemez. Ancak, merkez bununla sınırlanmalı, yerel yönetimler merkez karar ve aktarımlarına aracılık eden bir çeşit hiyerarşik alt birim gibi işlev yapmaktan kurtarılmalı, yerel yönetimlerin bir amaç oldukları artık kabullenmelidir.



Sade vatandaşı içinde içinde bulunduğu koşulların iyileşmesini sağlayan kamu görevlerinin zamanında ve yerinde yapılması ilgilendirir. Görevi yerel yönetimin ya da başka bir otoritenin yapması sıradan vatandaş için önemli değildir.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde esas olarak iki amaç hedef alınmıştır.

Birincisi demokratik katılım ve siyasal eğitim amaçlarının gerçekleştirilmesidir. İkinci hedef ise yerel kamu hizmetlerinin daha etkin görülmesini sağlamaktır. Batı ülkelerinde ağırlıklıdemokrasiden daha çok hizmet alanına kaymıştır.

Bizde de, belediyeciler her iki amacı da önemli kabul etmekle birlikte, önceliği daha çok hizmetlerdeki etkinliğe tanımışlardır. Nitekim 3030 sayılı yasa ile yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğu gözardı edilerek işlevleri yerel kamu hizmetleri üretmek olan kurumlar gibi algılanmıştır.

Bunun sonucunda da demokratik katılım bu yeni sistemde ikinci planda kalmıştır. Yerel demokrasi ancak mahalleler ölçüsünde halkın yerel yönetime katılmasının olanaklı kılındığı yerlerde güçlenir. Halka danışma halkın yardımını sağlama, yerel dömokrasi kavramının temelinde vardır.

Yerel yönetim yerel özerklik, yerel özerklik ise yerel karar ve eylem serbestliği demektir. Bu durumda merkezi yönetimin yönetsel ilişkileri elemine edip denetim yetkisini önemli konularla sınırlayıp, uygulaması gereken ilkeleri belirleyip gerektiğinde denetleme yetkisini kullanmalıdır.

Ülkemizdeki ve dünyadaki gelişmeler göstermektedir ki yerel yönetimlerin, merkezi yönetim aktarımlarına bağımlılığı giderek artmaktadır. Bu nedenle akçal ilişkilere, demokratik ve sürekli bir nitelik kazandırılmaktadır.

Belediyeler görev alanlarını ve gelir kaynaklarını kendi istekleriyle genişletebilmelidirler. Belediyeler kaynak yaratıcı ve üretici olmalıdırlar. Bugüne değin, ülkemizde yerleşmiş belediye imgesi, belediyenin "Denetimci" olması, gıda maddelerinin fiyatlarını temizliklerini ve v.b. konuları denetlemekten başka amaç gütmelikleridir. Oysa demokratik bir belediyecilik anlayışıyla; ulaşım, su, elektrik, konut, ekme gibi üretim alanlarında etkin girişimlerde bulunan belediyeler, önce akçal, sonra da siyasal özerkliklerini daha kolay elde edebilirler.

Belediyeler bütün halk katlarının karar süresine katılmasına olanak sağlamalıdır. Böylece halkın istekleri karar sürecine yansırken, halkın belediyeyi denetlemesi, yapılacak işleri kararlaştırırken halka dayanılması yollarını açmış olur.

Bugün bütün ülkelerde, yerel yönetimlere demokratik kurumların önde gelen birimleri gözü ile bakılır. Bunun nedeni de, yerel yönetimlerin, halkın kendi kendini yönetmesine olanak veren kurumlar olmasıdır.

Demokrasi kavramının en önemli ögesi olan yurttaş katılımı çoğunluk ilkesi, seçmene hesap verme sorumluluğu yerel ölçekte geçerlidir. Yerel yönetim birimleri vatandaşa en yakın düzeydeki hizmet birimleridir. Vatandaşlar demokratik ilkeleri ve davranışları en çok yerel yönetim birimleri sayesinde kazanır. Yerel konuları tartışmayı ve başka düşünceleri saygı duymayı bu birimler sayesinde öğrenir. Yerel düzeyde en iyi yöneticileri seçmeyi, öğrenen vatandaş ulusal düzeydeki temsilcileri de aynı davranış biçimi içinde seçecektir.

Yerel kuruluşlar siyasal olgunluğun gelişmesi demokratik anlayışın benimsenmesi yönünden önemli temel kuruluşlardır. Bu yönetimlerde sağlanacak başarı demokratik anlayışın gelişmesinde, başarıya ulaşılmasında ve ülke düzeyinde yumuşamaya yardımcı olacaktır.

Son olarak diyebiliriz ki, yerel yönetimler demokrasi okuludur. Yerel temsili yönetim daha yüksek düzeydeki siyaset adamlarının yetiştirilmesi için temel kaynaktır.

Sonuç olarak ülkemizdeki yerel yönetim ve belediyeçilik modellerinde gerçek katılımcı ve geniş kapsamlı özerk demokratik bir yapılaşmanın gereği açıkça görülmektedir. Bu açıdan halkımızı demokrasiyi geniş ölçüde benimseme eğitimi ve yerel yönetimlerin bilgi ve işlev birikimi gözönünde bulundurulacak olursa böyle bir yapısal değişikliğin kolayca olabileceği ve türk toplumunun çağdaşlaşması sürecine daha hız kazandıracak bir etken olarak ortaya çıkabilecektir.

Bunun da kısa sürede gerçekleşeceği umuduyla kısa zamanda Türk yerel yönetimlerinin katılımcı etkin çağdaş bir model olarak karşımıza çıkacağına inanıyorum.

## İSTANBUL'UN EKONOMİK YAPISI

1. Devlet İstatistik Enstitüsü, Gayrisafi Milli Hasıla hesaplarını İl düzeyine indirerek, illerin toplam ekonomik faaliyet içindeki ağırlıklarını tespit etmeye çalışmaktadır.
2. Bu çalışmalar İstanbul'un Türkiye'de yaratılan Milli Gelire yüzde 23.30 gibi çok yüske bir oranda katkıda bulunduğunu vurgulamaktadır.
3. İstanbul'un
  - a) İmalat Sanayiine katkısı yüzde 29.10,
  - b) Ticarete katkısı yüzde 41.34,
  - c) Ulaştırmaya katkısı yüzde 23.86,
  - d) Mali kesime katkısı yüzde 30.29,'dir.
4. Türkiye'deki:
  - a) Konut gelirlerinin yüzde 30.28'i,
  - b) Serbest meslek kazançlarının yüzde 24.70'i,
  - c) İthalat vergilerinin 28.52'si İstanbul'da oluşmaktadır.
5.
  - a) İnşaat kesimine katkı yüzde 18.04,
  - b) Balıkçılığa katkı yüzde 15.00,
  - c) Hatta bir bürokrasi merkezi olmasına rağmen devlet hizmetlerine katkı yüzde 12.95'dir.

Bütün bu oranlar, İstanbul'un olağanüstü gelişmiş bir ekonomi merkezi haline geldiğini göstermektedir.
6. Daha ayrıntılı bir çalışmaya göre (ISO, 500 Büyük Firma Analizi),
  - a) Türkiye'de en büyük 409 özel firmanın İSO'na kayıtlı olanlarının satış, ihracat, net kar, öz sermaye, net aktifler, net katma değer ve katma değer vergisi olarak toplam içindeki yerleri yüzde 60'ın üstündedir.
  - b) Ayrıca bu firmalar en büyük 409 kuruluşun istihdamının yarısına yakın kısmını gerçekleştirmektedirler.
  - c) Bunların dış ticaretlerinin çok büyük bir kısmı da İstanbul'dan yapılmaktadır.

7. Devlet İstatistik Enstitüsünün bulguları, katkı oranlarının değişmediği varsayımı altında İstanbul'da yaratılan katma değer 1988 ve 1989 değerlerinin tahmininde de kullanılabilir.
8. Tablodan da izlenebileceği gibi,
  - a) İstanbul Sanayii Türkiye'deki toplam sanayi katma değerinin yüzde 25.65 kadırını sağlamaktadır.
  - b) Bu oran ticaret kesimi için yüzde 41.34, ve
  - c) Turizm Sektörü için yüzde 37.03'dür.

### **İSTANBUL'UN TURİZM GELİRLERİ:**

9. Turizmin katkısı oran olarak önemli gözükmeyle birlikte 1988 yılı için mutlak rakamlara bakıldığında;
  - a) Sanayinin katkısı 8 trilyon 856 milyar lira ve
  - b) Ticaret kesiminin katkısı 7 trilyon 186 milyar lira iken
  - c) Turizmin katkısı yalnızca 1 trilyon 221 milyar lira, yani sanayi ve ticaretin toplam katkısının sadece yüzde 7.6'su kadardır. (Bunun nedeni Türkiye Turizm gelirininki düşük olmasıdır.)
10. Ayrıca İstanbul'da sağlanan 23 trilyon 818 liralık gelirden,
  - a) Turizmin katkısı yüzde 5 kadardır.
  - b) İlde kişi başına gelir 3 milyon 670 bin lira iken,
  - c) Kişi başına Turizm Geliri yalnızca 188 bin liradır.
11. Kişi başına;
  - a) Sanayi geliri 1 milyon 365 milyon lira,
  - b) Ticaret geliri 1 milyon 107 milyon lira olduğu dikkate alınırsa, turizmin İstanbul için oldukça marjinal bir sektör olduğu kolayca anlaşılır.

**İSTANBUL İLİNİN TÜRKİYE SEKTÖR  
GELİRLERİNE KATKISI (Cari Fiyatlarla) (1)**

<b>Sektörler</b>	<b>Katkı Oranı (%)</b>	<b>1988 Yılı (Milyar TL)</b>	<b>1989 Yılı (Milyar TL)</b>
Tarım	1.50	239	382
Sanayi	25.65	8856	14170
(İmalat)	29.10	(8296)	(13273)
(Elektrik, gaz, su)	14.73	(668)	(1069)
İnşaat	18.04	715	1144
Ticaret	41.34	7186	11498
Ulaştırma	23.86	2229	3566
(Turizm) (2)	(37.03)	(1221)	(1954)
Mali Kurumlar	24.03	643	1029
Konut Gelirleri	30.28	1279	2046
Serbest Meslek	24.70	1375	2200
Devlet Hizmetleri	1295	688	1069
<b>İthalat Vergisi</b>	<b>28.52</b>	<b>628</b>	<b>1005</b>
<b>TOPLAM</b>	<b>23.58</b>	<b>23818</b>	<b>38109</b>
Nüfus	11.80		

- (1) Sektörlere göre 1988 yılı ve 1989 yılı milli gelirleri DİE ve DPT tahminlerine dayanmaktadır.
- (2) İstanbul'un toplam turizm gelirlerine katkısı, gelen yabancı sayısı ile orantılıdır.

## İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ İSTANBUL'UN ŞEHİRCİLİK BOYUTLARI

1. Yüzölçümü	:	6.000 km <sup>2</sup>
2. Nüfus	:	1980'de 4.780.000 1986'da 5.920.000 1988'de 7.000.000 2000'li yıllarda 10.000.000'u aşacak.
3. Hane Sayısı	:	1.200.000
4. İnşaat Sayısı	:	600.000
5. Mahalle Sayısı	:	550
6. Üniversite Öğrencileri Sayısı	:	375.000
7. Lise Öğrenciler Sayısı	:	250.000
8. Ortaokul Öğrencileri Sayısı	:	225.000
9. İlkokul Öğrencileri Sayısı	:	850.000
10. Toplam Öğrenci Sayısı	:	1.700.000
Toplam nüfusun % 25'i.		
11. Üniversite Sayısı	:	6
12. Lise Sayısı	:	150
13. Ortaokul Sayısı	:	125
14. İlkokul Sayısı	:	800
15. Meslek Okulları Sayısı	:	150
16. Toplam Okul Sayısı	:	1225
17. Hastane Sayısı	:	750
18. Su Aboneleri Sayısı	:	1.000.000
19. İşportacılar	:	300.000
20. Toplam Araç Sayısı	:	550.000
21. Endüstriyel İşletmeler(Fab.)	:	6.000

22. Ticari Müesseseler Sayısı : 250.000
23. Sokak Sayısı : 50.000
24. Elektrik Aboneleri Sayısı : 2.000.000
25. Telefon Abonleri Sayısı : 1.100.000
26. İlçe Sayısı : 19
27. Cadde ve Sokak Uzunlukları : 12.000 km.
28. Sahil Uzunluğu : 450 km.
29. Boğaz Kıyılarının Uzunluğu : 40 km.
30. Haliç Kıyılarının Uzunluğu : 8 km.
31. İstanbul'da iki denizin kıyıları vardır : Marmara-Karadeniz
32. İki kıtayı birleştiren Boğazlar vardır.
33. Uluslararası bir Havalanı vardır.
34. 2 doğal, 5 yapay göl vardır.
35. 57 plaj vardır.
36. İstanbul'u ziyaret eden yıllık turist sayısı : 1.000.000
37. Şahıs başına 7 m2 yeşil alan düşmektedir.
38. 101 adet Sanat Galerisi vardır.
39. 100 adet Kütüphane ve 3.000.000 kitap vardır.
40. 100 Adet sinema ve 15.000.000 sinema seyircisi vardır.
41. İstanbul'da toplam 2000 adet tarihi yapı vardır.
42. 400 cami, 250 çeşme vardır.
43. İstanbul'da toplam 25 tane tiyatro vardır.
44. 35 adet büyük müze bulunmaktadır.
45. 4 saray ve 10 tane küçük saray vardır.
46. İstanbul'da 30 tane gazete yayınlanmaktadır.
47. Turizm ve Rekreasyonla ilgili 33.000 işyeri vardır.
48. Turistler için 10 adet kamp yeri vardır.
49. İstanbul'da 150 futbol sahası, 120 basketbol sahası vardır.

50. 3 milyon m2 spor alanı vardır.
51. İstanbul'a senede 56.000 uçak gelmektedir ve 4 milyon yolcu hareketi vardır.
52. 6000 km su şebekesi vardır.
53. 4000 km kanalizasyon vardır.
55. Metro kurulmaktadır.
56. 10 adet deniz otobüsü vardır ve herbiri 550 kişi yolcu taşıma kapasitesi vardır.
57. İstanbul'da 2.500.000 TV vardır.
58. 2200 postacı vardır.





## KAYNAKLAR

- Binatlı, Cüneyt Belediye Hizmetlerinin Finansmanı 1977 - Ankara
- Beşikçi, İsmail Doğu Anadolu'nun Düzeni
- Bulut, Cengiz "34 Sayılı Karar ve 2561 Sayılı Kanun" - İller ve Belediyeler Sayı 437 - Mart 1982
- Danielson, Michael and Ruşen Keleş The Politics of Rapid Urbanization: Governments and Growth in Modern Turkey, Holmes and meier, Newyork 1985
- Duran, Lütfi İdare Hukuku Ders Notları İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi, İstanbul 1982
- Eke, Ali Erkan Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler. SBF, Ankara, 1982
- Ergin, Osman Nuri Türk İmar Tarihinde Vakıflar, Belediyeler, Patrikhaneler, İstanbul, 1944.
- Ergin, Osman Nuri Beledi Bilgiler, İstanbul, 1932
- Ergin, Osman Nuri Mecelle-i Umur-u Belediye, İstanbul 1922
- Erdoğan Sedat Belediye Tüzel Kişiliği ve Belediyeler Üzerindeki İdar-i Vesayet Yetkileri İller Bankası Eğitim Müdürlüğü Ankara 1981
- Fişek, Kurthan "Vesayet Denetimi" E.Türkcan (editör), Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Türk İdareciler Derneği, Belediyecilik Araştırma Dizis. C.3 Ankara 1982 s.113-139.
- Giritli, İsmet Amme İdaresi, Teşkilatı ve Personeli İstanbul. 1963
- Güran, Sait "Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine" İ.Ü. Hukuk Fakültesi, İdare Hukuku ve İlimler Dergisi, 1983. Yıl 4,

- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Cumhuriyetin 50. Yılında Mahalli İdareler. Ankara 1973.
- İçişleri Bakanlığı, İç Düzen Araştırması, No: 5 Belediyeler 1972: No: 6 İl Özel İdareleri, 1972 No: 7 Köyler, 1973.
- İstanbul Üniversitesi, Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdari Bilimler Enstitüsü, Cumhuriyetin 50. Yılında İstanbul 1973.
- İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi Tebliğler, Kararlar 10/12. Nisan 1967
- İmar İskan Bakanlığı, Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları, Uluslararası Semineri, 1974
- Keleş Ruşen - Fehmi Yavuz Yerel yönetimler 1989 - Ankara
- Meriç Osman, "Bazı Yerleşim yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanmasında Amaca Aykırı Davranışlar İller ve Belediyeler. Sayı: 429 - 430 Temmuz - Ağustos 1981
- Macintosh, J.P., Devolution of power: Local Democracy, Penguin, Middlesex, 1968
- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Hizmet İçi Eğitim Seminer notları 1987 (Yayımlanmamış)
- Nadaroğlu Halil, Mahalli İdareler. İstanbul 1984 (1.Baskı)
- Ortaylı İlber, Türkiye İdari Tarihi, TODAİE, Ankara, 1980
- Ortaylı İlber, Tanzimattan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği, TODAİE, Ankara 1974
- Tortop Nuri, Mahalli İdareler, İksan Mat. Ankara 1988 (3. Baskı)
- Tachau Frank, "Türkiye'de Mahalli Politikacılar" SBF, İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları 1969.

- Türk Belediyecilik Derneği "Türkiye'de Metropolitan İdareler. 1959 Ankara.
- Türk İdareciler Derneği Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru. (Ed.E. Türkcan.) Ankara 1981
- Türk İdareciler Derneği Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru. (ed. E. Türkcan.) Ankara 1982
- Türk İdareciler Derneği Belediye İşlevlerine Nicel Bir Yaklaşım. (ed.E.Türkcan) 1981 Ankara.
- Ülkmen, İsmail Hakkı Mahalli İdareler Maliyesi. SBF Ankara 1960.
- Yavuz Fehmi, Mahalli İdarelerimizin Problemleri, Ankara 1964.
- Yavuz Fehmi, Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine Bir Araştırma. Ankara 1969.
- Yayla Yıldızhan, Belediye Nedir. Marmara Belediyeler Birliği Yayınları. 1987 - İstanbul No: 87
- Yayla Yıldızhan "Şehir Planlamasının Hukuki Meseleleri ve İstanbul Örneği" İ.Ü. Hukuk Fakültesi İstanbul 1975.