

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN İDARİ VE MALİ
YAPISI**

Yüksek Lisans Tezi

Yusuf MERDOĞLU

İstanbul, 2016

T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
YEREL YÖNETİMLER ANABİLİM DALI
MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM BİLİM DALI

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ’NİN İDARİ VE MALİ
YAPISI**

Yüksek Lisans Tezi

Yusuf MERDOĞLU

Danışman: Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA

İstanbul, 2016



T.C.
MARMARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ

TEZ ONAY BELGESİ

YEREL YÖNETİMLER Anabilim Dalı MAHALLİ İDARELER VE YERİNDEN YÖNETİM Bilim Dalı TEZLİ YÜKSEK LİSANS öğrencisi YUSUF MERDOĞLU'nun İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN İDARİ VE MALİ YAPISI adlı tez çalışması, Enstitümüz Yönetim Kurulunun 20.01.2016 tarih ve 2016-2/32 sayılı kararıyla oluşturulan jüri tarafından oy birliği / ~~oy çokluğu~~ ile Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.

Tez Savunma Tarihi ...18/02/2016

Öğretim Üyesi Adı Soyadı

İmzası

1. Tez Danışmanı	Doç. Dr. ERBAY ARIKBOĞA	
2. Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. BURAK HAMZA ERYİĞİT	
3. Jüri Üyesi	Yrd. Doç. Dr. ARZU AL	

GENEL BİLGİLER

İsim ve Soyadı	: Yusuf MERDOĞLU
Anabilim Dalı	: Yerel Yönetimler
Programı	: Mahalli İdareler ve Yerinden Yönetim
Tez Danışmanı	: Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA
Tez Türü ve Tarihi	: Yüksek Lisans–Şubat 2016
Anahtar Kelimeler	: Büyükşehir Belediyesi, İstanbul, İdari Yapı, Mali Yapı.

ÖZET

“İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin İdari ve Mali Yapısı” isimli tezin amacı, Büyükşehir Belediyeciliğinin, İstanbul özelinde hem idari hem de mali açıdan gelişiminin incelenmesidir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Türkiye’deki yerel yönetimler arasında önemli bir yere sahiptir. Ülkemizde Tanzimat reformları ile birlikte modernleşme hareketlerinin sonucunda birçok yeni yasal ve yönetsel düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. Büyükşehirlerin idaresi konusunda zaman içinde çeşitli modeller ortaya konulmuştur. Osmanlı döneminde 1868 İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi bugünküne benzer iki kademeli bir yapı öngörmüş, 1877, 1912 ve 1930 yıllarında yapılan düzenlemeler ile değişim devam etmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin idari ve mali açıdan değişim ve dönüşümün başlangıç noktası; 3030 sayılı yasa ile birlikte iki kademeli belediye sistemi ile olmuştur. Devamında 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası ile İstanbul il sınırı mülki sınır kabul edilmiş ve en nihayetinde 5747 sayılı yasa ile birlikte ilk kademe belediyeleri kaldırılarak bugünkü yapısına kavuşmuştur.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelir Bütçesi, 2010 yılından itibaren sürekli artış göstermiştir. Diğer taraftan gelir kalemleri içerisinde en önemli pay transfer gelirlerine ait olmuştur. Bu da transfer gelirlerinin harcamaların finansmanı noktasında ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu göstermesi açısından dikkate değerdir. Buna karşılık, öz gelirlerin oranı düşük kalmıştır.

Transfer gelirlerinin özerklik derecesinin, diğer gelir kalemlerine kıyasla daha düşük olmasına rağmen, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, transfer gelirlerinden elde ettiği gelirleri hangi hizmet ve yatırımlara harcayacağı konusunda tam takdir yetkisine sahip olduğu noktasında önem arz etmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Gider Bütçesi, 2010 yılından itibaren 2014 yılı gider bütçesi de dâhil olmak üzere sürekli artan yönlü bir gelişme göstermiştir. Söz konusu bu durum İstanbul'da her yıl harcamaların arttığını ve gelişim gösterdiğini bununla birlikte harcamaların bu kadar arttığı zamanda kaynak sıkıntısı çekilmemesi için bütçeleme sürecinin iyi hesaplanması gerektiği noktasında fikir vermiştir.

ABSTRACT

The purpose of the thesis named “The Administrative and Financial Structure of İstanbul Metropolitan Municipality” is to examine both the administrative and financial development of Metropolitan Municipality specific to İstanbul.

İstanbul Metropolitan Municipality plays a major role among the local governments in Turkey. In our country, many new laws and regulations have been started as a result of modernization actions along with the “Tanzimat” reforms. In time, various models have been suggested with regard to government of Metropolitans. In Ottoman period, 1868 İstanbul Municipality Administration Directory stipulated two staged structure just as today, and the change continued with the regulations enacted in 1877, 1912 and 1930.

The starting point of the change and conversion of İstanbul Metropolitan Municipality in administrative and financial terms is the law no: 3030 which brings the two staged Municipality system. Thereafter, the city border of İstanbul was accepted as the civil Municipal border after the Metropolitan Municipality Law no: 5216 and finally the law no: 5747 abolished the two staged Municipalities and gave the current shape of the Municipalities.

İstanbul Metropolitan Municipality Income Budget has continuously increased since 2010. On the other hand, the most significant share among the income items belongs to transfer incomes. This is of importance because it indicates how important role transfer incomes play in terms of financing expenditures. On the other hand, self-income rate was low.

Despite the autonomy extent of the transfer incomes is lower comparing to other income items, it was of great significance because İstanbul Metropolitan Municipality has the full authority of discretion on which services and investments it will spend the incomes that it has earned from transfer incomes.

İstanbul Metropolitan Municipality's Expenditure Budget has shown a continuously increasing trend since the year 2010 including the expenditure budget of the year 2014. The mentioned situation has given an opinion that every year expenditures are increasing and developing in İstanbul, but the budgeting process must be calculated very well in order to avoid a lack of resources when expenditures have risen this much.

TEŞEKKÜR

Bu tezin tekemmülünde bana yönlendirmeleriyle katkıda bulunan, bunun da ötesinde çalışmanın her aşamasında desteğini esirgemeyen ve her konuda içtenlikle yardımcı olan tez danışmanım Doç. Dr. Erbay ARIKBOĞA'ya,

Her zaman benim yanımda olan, bana moral veren ve bugünlere gelmem de en büyük pay sahibi muhterem Annem ve Babama, bu çalışma sırasında desteğini hiçbir zaman esirgemeyen, zorlukları kolay kılan eşim Aysun'a ve biricik kızlarım Büşra Sena ve Zeynep Reyyan'a

En içten teşekkürlerimi sunarım.

İstanbul, 2016

Yusuf MERDOĞLU

İÇİNDEKİLER

ÖZET.....	ii
ABSTRACT	iv
TEŞEKKÜR	vi
KISALTMALAR LİSTESİ.....	xi
TABLolar LİSTESİ.....	xii
GRAFİK LİSTESİ	xiii
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İLKELER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVENİN BELİRLENMESİ.....	3
1.1. İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM OLAN İLKELER	3
1.1.1. Merkezden Yönetim	5
1.1.2. Yetki Genişliği	6
1.1.3. Yerinden Yönetim İlkesi ve Yerel Yönetimler	7
1.1.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim.....	8
1.1.3.2. İdari (Yönetmel) Yerinden Yönetim	9
1.1.3.2.1. Fonksiyonel (Hizmet) Yerinden Yönetim.....	10
1.1.3.2.2. Coğrafi Yerinden Yönetim.....	11
1.2. YEREL YÖNETİMLER	12
1.2.1. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temeller	14
1.2.1.1. Yerel Özerklik	14
1.2.1.2. Karar Organlarının Seçimle Belirlenmesi	17
1.2.1.3. Yerel Yönetimlerde Katılım	18
1.2.1.4. Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite).....	19
1.3. MERKEZİ YÖNETİMLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER.....	20
1.3.1. Yönetimler Arası Mali ilişkilerin Düzenlenme Nedenleri.....	21

1.3.1.1. Ekonomik ve Mali Nedenler	22
1.3.1.2. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler	23
1.3.1.3. Gelirlerin Merkezileşmesi	24
1.3.1.4. Giderlerin Merkezileşmesi	24
1.3.1.5. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunma İhtiyacı	25

İKİNCİ BÖLÜM

2. İSTANBUL’DA BELEDİYECİLİĞİN VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GELİŞİMİ..... 26

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ İSTANBUL’DA BELEDİYELERİN KURULMASI VE BAZI GELİŞMELER.....	26
2.1.1. Şehremanetinin Kurulması	29
2.1.2. İlk Belediye Teşkilatı: Altıncı Daire-i Belediye	31
2.1.3. İstanbul Şehremaneti’nin Yeniden Düzenlenişi ve 14 Daire-i Belediye ..	33
2.1.4. II. Meşrutiyet Sonrası İstanbul’da Belediyeye Dair Bazı Gelişmeler	35
2.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYELERİN GELİŞMESİ VE İSTANBUL	37
2.2.1. 1930 Tarihli Belediye Kanunu ve İstanbul	37
2.2.2. 1960-1980 Dönemi: Göç, Şehirlerin Büyümesi ve İstanbul’da Büyükşehir Yönetimine İlişkin Tartışmalar	38
2.2.3. 1980-1983 Döneminde İstanbul’daki Gelişmeler	42
2.3. İSTANBUL’DA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ (1984-2014)	44
2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Temel Özellikleri: 1984-2004 Dönemi.....	44
2.3.2. 2004-2008 Dönemi	47
2.3.3. 2008-2014 Dönemi: 5747 Sayılı Yasayla Birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Yaşanan Dönüşüm	54
2.3.4. 6360 Sayılı Yasa	56
2.4. İSTANBUL’DA SİYASİ PARTİLERİN YEREL VİZYONU VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SEÇİMLERİ	59
2.4.1. 1963-1980 Dönemi İstanbul Belediye Başkanlığı Seçimleri.....	60

2.4.2. 1984-2014 Dönemi İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimleri 64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İDARİ VE MALİ AÇIDAN ANALİZİ..... 74

3.1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN YETKİ, GÖREV VE SORUMLULUKLARI..... 74

3.1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Alt Yapı Hizmetleri (AYKOME) 75

3.1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Ulaştırma Koordinasyon Merkezi (UKOME) 76

3.2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN TEŞKİLAT YAPISI VE İNSAN KAYNAKLARI 77

3.2.1. İnsan Kaynakları 79

3.3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI..... 81

3.3.1. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi..... 82

3.3.2. İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni..... 85

3.3.3. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı 86

3.4. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE BAĞLI İDARELER VE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLER..... 88

3.4.1. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)..... 88

3.4.2. İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT)..... 90

3.4.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri..... 90

3.4.3.1. Enerji Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler 91

3.4.3.2. Çevre Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler..... 91

3.4.3.3. Ulaşım Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler..... 91

3.4.3.4. İnşaat ve Altyapı Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler 92

3.4.3.5. Teknoloji Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler..... 92

3.4.3.6. Hizmet Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler..... 93

3.4.3.7. Gıda Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler 94

3.5. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI (2010-2014)..... 94

3.5.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri..... 95

3.5.1.1. Yerel (Öz) Gelirler	95
3.5.1.1.1. Vergi Gelirleri	96
3.5.1.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	96
3.5.1.1.3. Alınan Bağış ve Yardımlar	96
3.5.1.1.4. Diğer Gelirler	96
3.5.1.1.5. Sermaye Gelirleri.....	97
3.5.1.1.6. Alacaklardan Tahsilâtlar.....	97
3.5.1.1.7. Borçlanma Gelirleri	97
3.5.1.2. Transfer Gelirleri.....	97
3.5.1.2.1. Merkezi Yönetim Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar.....	97
3.5.1.2.2. Maliye Payı.....	98
3.5.1.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi (2010-2014).....	99
3.5.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Giderleri	106
3.5.2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gider Bütçesi (2010-2014)	108
SONUÇ ve DEĞERLENDİRME.....	114
KAYNAKÇA	121

KISALTMALAR LİSTESİ

BŞB	: Büyükşehir Belediyeleri
BİB	: Büyükşehir İlçe Belediyeleri
BYS	: Büyükşehir Yönetim Sistemi
İSKİ	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
İETT	: İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri
TTK	: Türk Ticaret Kanunu
GSYİH	: Gayrisafi Yurtiçi Hâsıla
AYKOME	: Altyapı Koordinasyon Merkezi
UKOME	: Ulaştırma Koordinasyon Merkezi

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Belediye Şube Yüz ölçümleri (1914) ve Mahalle Sayısı (1913).....	36
Tablo 2: İstanbul İli Büyükşehir Belediyesinin Yetki Alanı.....	50
Tablo 3: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemleri.....	52
Tablo 4:Büyükşehir Belediyelerinde Meclis Üyesinin 5216 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belirlenmesi.....	56
Tablo 5: Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı (Kişi)	80
Tablo 6:5779 Sayılı Kanun Çerçevesinde Pay Dağıtımına İlişkin Mevcut Düzenlemelerle, Yeni Düzenlemelerin Karşılaştırılması.....	98
Tablo 7:İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi (Milyon TL).....	101
Tablo 8:2012 Yılı İç ve Dış Borç Geri Ödemeleri (TL)	102
Tablo 9: 2010-2014 Yılı Öz gelirlerin ve Transfer Gelirlerinin Yıllar İtibari İle Gerçekleşmesi	105
Tablo 10: İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2010,2011,2012,2013 ve 2014 Yılları Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi	109
Tablo 11: 2010-2014 Yılları Bütçe Dengesinin Değişimi ve 2010-2014 Yılları Bütçelerinin GSYİH İçindeki Payı.....	113

GRAFİK LİSTESİ

Grafik	1: Personelin İstihdam Türlerine Göre Oransal Dağılımı (%).....	79
Grafik	2: Personel Genelinin Eğitim Durumuna Göre Oransal Dağılımı (%)	79
Grafik	3: 2010-2014 Yıllarında Vergi Gelirleri ve Dağılımı	102
Grafik	4: 2010-2014 Yıllarında Transfer Gelirleri ve Bütçe İçerisindeki Dağılımı	103
Grafik	5: 2010-2014 Yıllarında Sermaye Gelirleri ve Bütçe İçerisindeki Dağılımı	104
Grafik	6: 2010-2014 Yıllarında Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Değişimi ...	106
Grafik	7: 2010-2014 Yıllarında Personel Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı	110
Grafik	8: 2010-2014 Yıllarında Mal ve Hizmet Alımı Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı	111
Grafik	9: 2010-2014 Yıllarında Sermaye Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı	112

GİRİŞ

Tüm devletlerin yönetsel yapısında merkezi yönetim ve yerel yönetimler bulunmaktadır. Bu bağlamda, merkezden yönetim ve yerinden yönetim birlikte kullanılan, birbirini tamamlayan yapılardır. Söz konusu bu yapılarda, çeşitli idari faaliyetlerin ve hizmetlerin bir elde, yani devletin idari tüzel kişiliğinde toplanması veya bu hizmetlerin belli bir kısmının genel idareye mensup olmayan, başka özerk idari kuruluşlara verilmesi mümkündür. Anayasamızın 123'üncü maddesinin 2'nci fıkrası, "İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır" demektedir. Dolayısıyla, "yerinden yönetim ilkesi", Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına hâkim olan "anayasal ilkelerden biridir".

Anayasal temele oturan yerel yönetimler halka en yakın birimler olarak hem kamusal mal ve hizmetlerin etkin ve verimli olarak yerine getirilmesi hem de yerel demokrasinin gelişimi noktasında sadece günümüzde değil, ülkemizde yüz elli yılı aşan bir yönetim geleneği ile hizmetleri halen görmektedirler.

Bu tezde Türkiye'nin idari yapısı içerisinde yer alan İstanbul Büyükşehir Belediyesinin gelişim süreçleri, merkezi yönetim ile olan idari ve mali ilişkileri, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşları ve şirketleri, görev ve yetkileri, teşkilat yapısı ve insan kaynakları ile gelirleri ve harcamaları incelenerek yaşadıkları sorunlar ve önerileri tartışılmıştır. Yine siyasi partilerin İstanbul'da yerel seçimlerindeki vizyonuna değinilmiştir.

Bu çerçevede tezin birinci bölümünde idari teşkilatımıza hâkim olan temel ilkelerin kavramsal olarak açıklandığı, devletin siyasi yapısı ile idari yapısının farklı anlamlara geldiği dolayısıyla merkezi yönetim ve yerel yönetim ilişkisi, devletin siyasi yapısıyla ilişkilendirilerek değil de idari yapısı ile ilişkilendirilerek merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki mali ilişkiler analiz edilmiştir.

İstanbul'da belediyeciliğin ve Büyükşehir Belediyesi'nin gelişimi başlıklı ikinci bölümde; geçmişten günümüze İstanbul'da belediyeciliğin kurulmasından gelişimine kadar iç ve dış etmenler irdelenerek, İstanbul'da belediye yönetiminin bugünkü duruma gelmesinde geçirdiği değişim ve dönüşümün neler olduğu, bu amaçla, İstanbul'da yerel

hizmetlerin hangi yapılar tarafından görüldüğü, bu yapıların oluşmasında; merkezi yönetimden, batılı devletlerden ve kendi içinde yaşanan ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal parametrelerden nasıl etkilendiği incelenmiştir. Ayrıca İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mevzuat değişikliğinin yansımalarının genel sorunlarına da değinilmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin idari ve mali açıdan analizi başlıklı üçüncü bölümde; İstanbul Büyükşehir Belediyesinin idari ve mali yapısı, bağlı kuruluşları ile belediye iktisadi teşebbüsleri ele alınmıştır. İstanbul büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri, insan kaynakları içerisinde personel durumu, öz gelir ve transfer gelirleri ve borçlanmanın yıllar itibari ile yatırımlara etkisi irdelenerek bazı çıkarımlar yapılmaktadır. Böylece öz gelirler ile transfer gelirleri arasındaki fark daha açık olarak görülebilmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. İLKELER VE KAVRAMSAL ÇERÇEVENİN BELİRLENMESİ

1.1. İDARİ TEŞKİLATA HÂKİM OLAN İLKELER

Devlet, bir ulusun belli bir ülke üzerinde, siyasal açıdan örgütlenmesi sonucu meydana gelmiştir. Devletin yapmak zorunda olduğu hizmetlerin çoğalması, bu hizmetleri yürütecek kamu örgütlerinin büyümesine ve farklı biçimlerde örgütlenmesine yol açmıştır. Çünkü her örgütlenmiş toplum gibi, devletin de bir düzeni vardır. Bu düzen anayasal düzendir.¹ Anayasal düzende ve bu bağlamda kamu yönetiminde amaç; kamu hizmetleri için gerekli olan araç ve imkânları bir düzende toplamak, yetki, görev ve sorumlulukları belirleyerek bir yapı oluşturmaktır. Bunun için önce amaçlar tespit edilir ve daha sonra da yetki ve görevler ortaya konulur. Son olarak da bunları yerine getirecek organlar ve kaynaklar tanımlanır. Bu sebepten dolayı, “kamu yönetiminde örgütlenmenin iki temel amacı bulunmaktadır. Bu amaçlardan birincisi, devletin üstlendiği görevlerin ve fonksiyonların, verimli ve etkin bir şekilde yürütülmesini sağlamaktır. İkinci amacı ise, yönetim birimlerinin, siyasal ve yargısal yönden denetlenmesini sağlamak için yetki ve sorumluluk alanlarının belirlenmesidir.”²

“Devlet veya diğer kamu tüzel kişileri tarafından veya bunların gözetimi ve denetimi altında genel kolektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için yürütülen sürekli ve düzenli faaliyetlere kamu hizmeti denilmektedir. Devlet genel kamu hizmetlerini görürken yapısına en uygun olan sistemi kabul eder ve uygular.”³ Genel olarak yönetim siyaseti bakımından günümüzde tüm dünya ülkelerinde hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği ve verimliliği sağlamak için devlet, “merkezi yönetim ve yerel yönetim” olmak üzere iki esasa göre örgütlenmiştir. Diğer bir ifadeyle, hizmetlerin üretilmesinde her iki yönetiminde rolü bulunmaktadır. Ancak, “uygulamada merkezi ve yerel yönetimler arası hizmet bölüşümü, ülkeden ülkeye değişmektedir. Bazı ülkelerde yetkilerin büyük ölçüde merkezde toplandığı merkeziyetçi bir yönetim şekli benimsenirken; bazılarında ise, merkezi ve yerel yönetimler arasında daha etkin bir hizmet, dolayısıyla yetki ve kaynak bölüşümüne gidildiği görülmektedir. Burada,

¹ Şeref Gözübüyük, **Anayasa Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1993, s. 9.

² Yusuf Tekin, **Kamu Yönetimi**, Ankara: Orion Kitabevi, 2012, s. 642.

³ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Der Yayınları, 1990, s. 72.

yönetimler arası hizmet, yetki ve kaynak bölüşümün de ülkelerin ekonomik, sosyal, siyasal ve kültürel yapılarıyla birlikte, sunulacak hizmetlerin özelliği de önemli rol oynamaktadır.”⁴

Tüm devletlerin yönetsel yapısında merkezi yönetimin ve yerel yönetimlerin bulunduğu kabul edilmektedir. Bu bağlamda, merkezden yönetim ve yerinden yönetim birlikte kullanılan, birbirini tamamlayan yapılardır.⁵ Söz konusu bu yapılarda, çeşitli idari faaliyetlerin ve hizmetlerin bir elde, yani devletin idari tüzel kişiliğinde toplanması veya bu hizmetlerin belli bir kısmının genel idareye mensup olmayan, başka özerk idari kuruluşlara verilmesi mümkündür. Bütün idari faaliyetlerin ve hizmetlerin bir elden toplanması halinde “merkezden yönetim” ilkesinden, idari faaliyet ve hizmetin belli bir kısmının başka özerk idari kuruluşlara verilmesi halinde ise, “yerinden yönetim” ilkesinden bahsedilir. Merkezden yönetim ilkesinin taşrada yumuşatılmış bir biçimde uygulanması, “yetki genişliği” ilkesini meydana getirmiştir.⁶

İdari teşkilatımıza hâkim olan ilkeler incelenirken; “devletin siyasi yapısı ile idari yapısının farklı anlamlara geldiği dikkatten kaçmamalıdır. Bu bağlamda, merkezden yönetim ve yerel yönetim ilişkisi, devletin siyasi yapısıyla ilişkilendirilerek değil; idari yapısı ilişkilendirilerek incelenecektir. Zira bir devletin siyasi yapısı, devletin federal ya da konfederal yapıda olup olmadığı ile ilgilidir. Oysa devletin idari yapısı, merkezden yönetim ve yerinden yönetim ilkelerine göre; merkez teşkilatı ve yerinden yönetim teşkilatı (yer yönünden ve hizmet yönünden) şeklinde sınıflandırılır.”⁷ Tüm bu hususlar dikkate alınarak idari teşkilata hâkim olan temel ilkelerin açıklanması hedeflenmektedir.

Aşağıda sırasıyla bu ilkeler hakkında açıklamalar yapılmaktadır.

⁴ Azim Öztürk, **21. yüzyıl Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli**, İstanbul: Ümraniye Belediyesi Yayınevi, 1997, s. 43.

⁵ Sırma Ramazanoğulları Turgut, **İstanbul’un Yönetimi**, İstanbul: Anahtar Yayınevi, 2004, s. 70.

⁶ Şeref Gözübüyük, **Türkiye’nin İdari Yapısı**, Ankara: S Yayını, 1974, s. 68.

⁷ Begüm İsbir, “Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, Cilt: 11, Özel S.: 2009, s. 1572.

1.1.1. Merkezden Yönetim

Merkezden yönetim ilkesi, “kamusal nitelikli hizmetlerin bir merkezde toplanması ve bu hizmetlerin belli bir hiyerarşi içerisinde tek elden yürütülmesi” olarak tanımlanmaktadır. Başka bir ifadeyle kamu hizmetlerinde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacıyla söz konusu hizmetlere ilişkin karar ve faaliyetlerin merkezi hükümet ve onun hiyerarşik yapısı içinde yer alan örgütlerce yürütülmesi⁸ şeklinde ifade edilmektedir. Kamusal nitelikli hizmetlerin türleri, bunların hangi yollarla sağlanacağı, bu hizmetleri sunacak personelin belirlenmesi, mali kaynakların tespiti ve toplanmasına ilişkin tüm kararlar merkezi yönetim teşkilatı tarafından alınmaktadır. Merkezi yönetim teşkilatının aldığı bu kararlar, yine merkezin taşradaki uzantısı olan örgütler aracılığıyla yerine getirilmektedir.⁹

Bununla birlikte, kamu hizmetleri ile ilgili kararların merkezden alınması ve bu konudaki gelir ve giderlerin yine merkez tarafından yapılması, iş ve işlemlerde bürokrasiyi arttırmakta, karar alınmasını geciktirmekte ve maliyetler yükselmektedir. Bunun sonucunda ortaya çıkan tablo, merkezi yönetimin; uygulamaya aldığı kamu hizmetleri, çevresel özellik ve koşulları dikkate almadan ve halkın tercih ve duyarlılığını önemsemeden, her yerde tek tip hizmet olarak ortaya çıkmasıdır.¹⁰ Bu nedenlerden dolayı, ülkeler katı bir merkeziyetçilik uygulamaktan kaçınırlar.

Öte andan merkezden yönetim modelinin ağırlıklı olarak uygulanması sırasında, vatandaşların katılımı ve denetimine dayalı yöntemler geliştirilmediği için, siyasal gücü elinde bulunduranlar kamu hizmetlerin dağıtımında ayrımcılık yapabilirler.¹¹ Merkezi yönetimin bu tür sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. Merkezi yönetimin bazı sakıncalarının bertaraf edilmesi için yetki genişliği (tevsii mezuniyet) ilkesinin uygulanması söz konusudur.

⁸ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2005, s. 59.

⁹ Şerif Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006, s. 2.

¹⁰ Ziya Çoker, **Yönetimde Yeniden Yapılanma**, Ankara: 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, 1995, s. 23.

¹¹ Şeref Gözübüyük ve Tekin Akıllıoğlu, **Yönetim Hukuku**, Ankara: Turhan Kitabevi, 1992, s. 36.

1.1.2. Yetki Genişliği

Merkezden yönetime ilişkin söz konusu eleştiriler ve uygulanmasına ilişkin sakıncalar dikkate alındığında karşımıza bu modelin olumsuz etkilerini hafifletmeye yönelik yaklaşım ve uygulamalar görülmektedir. Yetki genişliği ilkesi bu bağlamda gündeme gelmektedir. Merkezden yönetimin yumuşatılmış bir biçimi olarak geliştirilen yetki genişliği; merkezi yönetimin yol açtığı temel sorunları en aza indirmek, kamusal hizmetlerin etkin, zamanında ve hızlı sunumunu sağlamak amacıyla; merkezi yönetimin taşra birimlerindeki kamu görevlilerine belirli konularda karar alma ve uygulama yetkisi tanınmasıdır. Bu çerçevede yetki genişliği ilkesinin geçerli olduğu yönetimlerde kararlar, merkez adına merkezin görevlisi tarafından alınmaktadır.¹²

Türkiye Anayasası'nın 126. maddesinin 2. fıkrasında belirtildiği üzere, “illerin idaresi, yetki genişliği esasına dayanır” hükmü gereği, “yetki genişliği; merkezi yönetimin taşra örgütlerinden yalnızca il idaresine uygulanmaktadır. Buna göre, il idaresinin amiri vali, merkezi idare adına merkeze danışmadan, kendiliğinden kararlar alabilmekte ve bu kararları uygulayabilmektedir. Diğer taşra örgütlerinin yöneticileri bu yetkiye sahip değildir.”¹³

Yetki genişliği ilkesi, her ne kadar merkezi yönetimin yükünü hafifletmek, olumsuzluklarını gidermek amacıyla öngörülmüş olsa da bu ilkenin beklenen sonuçlara ulaşmakta sağladığı başarı tartışmalıdır. Zira yetki genişliği merkezden taşraya yönetsel yapıların hiyerarşik üstlerin astlarına yetki ve sorumluluk devretmelerini gerektirmektedir. Hiyerarşik üstlerin yetkilerini başka yapılarla ve astlarla paylaşmak noktasında sergiledikleri isteksiz tutumları¹⁴ yetki genişliği ilkesinin kendinden beklenen sonuçlara ulaşmakta zorlandığının bir göstergesidir.

¹² Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 65.

¹³ Doğan Kestane, **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**, Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1996, s. 12.

¹⁴ Hasan Hüseyin Çevik, **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**, 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004, s. 110.

1.1.3. Yerinden Yönetim İlkesi ve Yerel Yönetimler

Yerinden yönetim veya adem-i merkeziyet, “bazı kamu hizmetlerinin merkezi yönetim dışındaki kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesidir. Diğer bir ifadeyle, “yerinden yönetim ilkesi”, merkezden yönetim ilkesinin tersine, kamu hizmetlerinden bir bölümünün merkezi idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini öngören bir ilkedir. Bu bağlamda Anayasamızın 123’üncü maddesinin 2’nci fıkrası, “İdarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” demektedir. Demek ki, “yerinden yönetim ilkesi”, Türkiye Cumhuriyeti idari teşkilatına hâkim olan bir “anayasal ilke”dir.”¹⁵

Bir sistemde ya da bir ülkede yerinden yönetimden yani adem-i merkeziyetten bahsedebilmek isteniyorsa; tüzel kişilik, seçilmiş meclis, mali bağımsızlık ve vesayet denetiminin nitelik olarak bir arada olmasına bağlıdır.¹⁶ Sırayla değinmek gerekirse, bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için her şeyden önce ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olması gerekir. Merkezi idareden ayrı bir kamu tüzel kişiliğine sahip olmayan bir kuruluş yerinden yönetim kuruluşu olarak nitelendirilemez. Örneğin yetki genişliği yoluyla valilere ne kadar fazla yetki verilirse verilsin, ortaya bir yerinden yönetim birimi çıkmaz; çünkü valiliğin bir tüzel kişiliği yoktur; il devlet tüzel kişiliğinin yani merkezi idarenin bir parçasıdır. Keza bir kamu kurumunun tüzel kişiliği kaldırılırsa o kurum yerinden yönetim kuruluşu olmaktan çıkar ve merkezi idarenin bir birimi haline gelir.

Bir kuruluşun yerinden yönetim kuruluşu olabilmesi için ikinci olarak meclisinin seçimle işbaşına gelmesi gerekir. Bir kuruluşun yerinden yönetim olabilmesi için gereken diğer husus ise mali bağımsızlıktır. Yani kendine has gelir kaynaklarına ve bütçeye sahip olması gerekir. Bu şart gerçekleşmemiş ise, söz konusu yerinden yönetim kuruluşu büyük ölçüde üstlendiği kamu hizmetlerini istediği şekilde yerine getiremez ve dolayısıyla göstermelik bir yerinden yönetim kuruluşu haline gelir. Türkiye’de il özel idarelerinin durumu kısmen böyledir. Son olarak bir kuruluşun yerinden yönetim

¹⁵ Kemal Gözler ve Gürsel Kaplan, **İdare Hukuku Dersleri**, Bursa: Ekin Basın Yayın, 2013, s. 77

¹⁶ Gözler ve Kaplan, **a.g.e.**, s. 78.

kuruluşu olabilmesi için, bu kuruluşun üzerinde hiyerarşi denetiminin bulunmaması gerekir. Yerinden yönetim kuruluşları üzerinde ancak vesayet denetimi bulunabilir.

Bu açıklamalara ilaveten, yerinden yönetim, tek bir şekilde ortaya çıkmamaktadır. Çünkü yerinden yönetim sistemi idari alanda uygulandığı gibi yasama ve yargı alanlarında da uygulanabilir. Bu sebepten yerinden yönetimi kendi içinde, “siyasi yerinden yönetim” ve “idari yerinden yönetim” olmak üzere iki türlü değerlendirmek gerekir.

1.1.3.1. Siyasi Yerinden Yönetim

“Siyasi yerinden yönetim, “siyasi gücün merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında paylaşılması esasına dayanan, yönetim şeklidir”. Eskiden, “siyasi adem-i merkeziyet” denilen bu kavram, federal devletlerde, anayasalarca, ulusal kimliğe sahip olmayan yerel birimlere tanınmış olan özerk ya da yarı özerk statüye dayanan bir yönetim biçimi olarak da ifade edilir. Siyasi yerinden yönetim sisteminde, yasama, yargı ve yürütme gibi temel görevler esas itibarıyla yerinden yönetim birimlerine bırakılmıştır. Günümüzde bu yönetim şeklinin en belirgin şeklini federal devlet sistemleri teşkil etmektedir. Bu devlet sistemi içerisinde eyalet, kanton, cumhuriyet, federe devlet gibi adlarla ayrı yönetsel düzeylerden oluşan, yönetsel yetkilerin yanı sıra belli ölçüde yasama ve yargılama yetkileri olan devletçikler bulunmaktadır. Örneğin Amerika Birleşik Devletleri, Almanya, İsviçre’deki durum böyledir.”¹⁷

Federalizm “bir ülkede çeşitli siyasi, kültürel ve ekonomik sorunlara çözüm arayışının bir sonucu olarak ortaya çıkmıştır. Bu bakımdan federal devlet, din, dil ve etnik bakımdan farklılık gösteren topluluklara belirli ölçüde siyasi özerklik tanımaktadır. Söz konusu topluluklar, böyle bir özerklik sayesinde kendi kimliklerini belirli ölçüde koruyup geliştirebilmekte ve merkezi hükümetin politikalarından daha az etkilenmektedir. Aynı zamanda federal devlet, coğrafi bakımdan büyük bir ülkede daha geniş temsil imkânları da sağlamaktadır. Çünkü federalizmde çok sayıda alt yönetim birimi ortaya çıkmaktadır.”¹⁸

¹⁷ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2005, s. 67.

¹⁸ Eryılmaz, **a.g.e.**, s. 68.

Bunun yanında “federal devletlerde, federe devletlerin sınırları içinde yer alan yerel yönetimler, geniş ölçüde, federe devletlere ya da eyaletlere bağımlıdırlar. Federal sistemlerde, eyaletlerin yasama ve yargılama konularında bağımsızlıklarını korumalarına karşın, yerel yönetimler, hiçbir zaman bu haktan yararlanamazlar. Çünkü bu erkler, gerek federal, gerekse üniter devlet düzenlerinde, egemenlik hakkına sahip bulunan üst organlarca kullanılır. Bunlar ise, federal devlet ya da eyaletlerdir. Ancak, yerel yönetimler, yalnızca, egemen bir devletin ya da yarı egemen bir eyaletin belli bir coğrafi alanında yaşayanlara kamu hizmeti sağlayan ve egemenlik hakkı bulunmayan alt coğrafi birimlerdir.”¹⁹

Ayrıca yerel yönetimler, “bir devletin siyasi yapısının değil, idari yapısının bir parçasıdır. Oysa federal bir devlette federe devletler de kendi özerkliklerini belli ölçüde koruyarak, federal devletin bir parçası haline gelir. Bir diğer ifadeyle federe devletlerin de yasama, yürütme ve yargı organları vardır. Aynı zamanda bu federe devletler, federal devletin yasama, yürütme ve yargı organına da bağlıdır. Üniter devlet ile federal devlet arasındaki en temel farklılıklar da bu hususta ortaya çıkmaktadır.”²⁰

1.1.3.2. İdari (Yönetmel) Yerinden Yönetim

İdari yerinden yönetim, “kamu hizmetlerine ilişkin karar verme, uygulama ve hizmet sunumu ile ilgili yetki ve sorumluluğun, merkezi yönetimin hiyerarşik yapısı dışında teşkilatlanmış kamu tüzel kişiliğine sahip yönetmel ve mali özerkliği olan kuruluşlarca yürütülmesidir.”²¹

İdari yerinden yönetim, bütün ülkelerde yaygın olarak, değişik şekil ve derecelerde uygulanmaktadır. Ülkemizde ise, idari yerinden yönetim sistemi, Anayasanın 127. Maddesi gereği “mahalli idareler, il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kanunla oluşturulan kamu tüzel kişileridir” ifadesi ile hem anayasal güvence altına alınmış hem de ülkenin üniter yapısına uygun bir sistem tercih edilmiştir.²² “İdari yerinden yönetimde amaç, yatırım

¹⁹ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 1994, s. 74.

²⁰ Begüm İsbir, “Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, 2009, s. 1572.

²¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, **Mahalli İdareler Maliyesi**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002, s. 23.

²² Ahmet Nohutçu, **İdare Hukuku**, Savaş Yayınevi, Nisan, 2010, s. 51.

ve hizmetlerin bir kısmının yerel kuruluşlara devredilmesi, yatırım ve hizmet kararlarının yatırım ve hizmetin yapılacağı yere en yakın idari birimlere devredilerek bürokrasinin ve maliyetlerin azaltılması ve bununla birlikte halkın katılım imkânlarını artırarak katılımcı demokrasiyi geliştirmektir.”²³

İdari yerinden yönetim, “fonksiyonel” (hizmet) ve “coğrafi” yönden yerinden yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır.

1.1.3.2.1. Fonksiyonel (Hizmet) Yerinden Yönetim

Fonksiyonel yerinden yönetim, “belli kamu hizmetlerinin, merkezi yönetimin dışında özerk kuruluşlar tarafından yerine getirilmesini anlatmak için kullanılmaktadır. Merkez hiyerarşisine bağlı olmayan bu kuruluşlar, kendilerine bırakılmış kamu hizmetleriyle ilgili konularda yürütme ile ilgili kararları alma yetkisine sahiptirler. Böylece, devlet tüzel kişiliği dışında yer alan, devletten ayrı bir idareye, malvarlığına ve bütçeye sahip olan, görevlileri merkez yönetiminin hiyerarşisine tabi olmayan kamu tüzel kişilikleri ortaya çıkmaktadır. Ayrıca merkezi idarenin hizmet yükü, daha teknik ve uzmanlaşmış birimlere transfer edilmiş olacaktır. Söz konusu yönetsel, ekonomik, sosyal, bilimsel ve mesleki türde gruplara ayrılabilen bu kuruluşlara örnek olarak; KİT’ler, Üniversiteler, TODAİE, çeşitli odalar ve bunların birlikleri verilebilmektedir.”²⁴

“Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışı ve gelişimi, diğer kamu kurumlarına göre yenidir ve bunun çeşitli sebepleri bulunmaktadır. Fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşlarının ortaya çıkışının en önemli sebebi, hizmetlerin yürütülmesinde “etkinlik” ve “verimlilik” gibi teknik düşüncelerdir. Çünkü geleneksel idare, yapısını ve çalışma yöntemlerini, gelişen tekniklere ve ihtiyaçlara göre yenileyemediği için verimsiz çalışmaktadır. Ve özel sektörle rekabet gücünü kaybetmektedir. Bu sebeple, geleneksel idarenin, çalışma ve işletme yöntemlerinden

²³ Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003, s. 34-35.

²⁴ Selçuk Yalçındağ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s. 6.

farklı, maliye ve muhasebe konularında serbest hareket edilebilen ve piyasa şartlarına uyum sağlayabilecek bir statüyle işleyen kurumlara ihtiyaç duyulmuştur.”²⁵

Öte yandan, kamu yönetimi bütün hizmetleri tek başına yürütebilmek yerine, çeşitli meslek kuruluşlarından da yararlanmayı ve onlarla işbirliği içinde çalışmayı bir hizmet yöntemi olarak kabul etmiştir. Kamu yönetiminin bu tavrı söz konusu meslek gruplarının yönetime katılmasını sağlamakta ve bir bakıma teşvik ederek daha demokratik bir hal almasına sebep olmaktadır.

1.1.3.2.2. Coğrafi Yerinden Yönetim

Coğrafi yerinden yönetimde, “karar alma ve yürütme sorumluluğu, organları yerel olarak demokratik usullere göre seçilmiş, il, belediye ve köy gibi mahalli idarelere verilmiştir. Bu sistemde yöre halkına, mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak için karar alma ve yürütme yetkisi tanınmaktadır.”²⁶ Bunlar merkez yönetiminin, yani devlet tüzel kişiliğinin dışında yer alan kamu tüzel kişileridir. Kendilerine özgü idareye, mal varlığına, bütçeye, bağımsız gelir kaynaklarına sahiptirler. Bu birimlerin, seçilmiş karar organları bulunur ve merkezi yönetime karşı yönetsel özerklikten yararlanırlar.²⁷ Örneğin, Türkiye’de “il özel idareleri”, “belediyeler” ve “köyler” söz konusu coğrafi yerinden yönetim ilkesinin bir sonucudur.

Coğrafi yerinden yönetim, hizmet yerinden yönetim kuruluşlarından farklı olarak, belli coğrafi alanlara göre hizmet yürütmektedir. Ancak; hizmet yerinden yönetim kuruluşları, coğrafi alanlara bakılmaksızın, kamu hizmetinin niteliğine göre oluşturulmuşlardır. Örneğin; coğrafi yerinden yönetim olarak belediyeler, il özel idareleri ve köyler; belli coğrafi alanlar dikkate alınarak ifade edilir. Oysa fonksiyonel yerinden yönetim kuruluşları, hizmetin niteliğine göre sınıflandırılmıştır. Diğer önemli bir husus da; “coğrafi yerinden yönetim ilkesinin ortaya çıkardığı mahalli idareler, çok yönlü görev ve fonksiyonlar yürüttükleri halde, fonksiyonel yerinden yönetime göre örgütlenmiş kuruluşların yaptıkları görevler ise sınırlı düzeyde ve tek türdendir. Örneğin, fonksiyonel yerinden yönetim ilkesine göre ortaya çıkmış üniversitelerin

²⁵ Eryılmaz, a.g.e., s. 71.

²⁶ Metin Günday, **İdare Hukuku**, Ankara: Alkım Kitapçılık, 1992, s. 16.

²⁷ Günday, a.g.e., s. 16.

amacı yükseköğretim ve araştırmadır. Oysa belediyelerin görevi ise, kent düzeyinde mahalli müşterek nitelikteki tüm hizmetlerdir.”²⁸

1.2. YEREL YÖNETİMLER

Yerel yönetimler “belirli bir coğrafi alanda (kent, köy, il vb.) yaşayan yerel topluluğun bireylerine, bir arada yaşamak nedeniyle kendilerini en çok ilgilendiren konularda hizmet üretmek amacı ile kurulan, karar organları (kimi durumlarda yürütme organları) yerel toplulukça seçilerek göreve getirilen, yasalarla belirlenmiş görevlere ve yetkilere, özel gelirlere, bütçeye ve personele sahip, üstlendiği hizmetler için kendi örgütsel yapısını kurabilen, merkez yönetimi ile ilişkilerinde yönetsel özerklikten yararlanan kamu tüzel kişileridir.”²⁹ Yerel yönetim kuruluşları, ülkenin yönetim sisteminin bütünlüğü içinde yer alırlar. Kuruluş ilkeleri, görev ve yetkileri, gelir sistemleri yasama organı tarafından belirlenir.

Bununla birlikte; mahalli idareler; anayasal güvence altına alınarak şu ifadeler ile ülkemiz mevzuatında yer almıştır; Anayasamızın 127’nci maddesine göre, “Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir.” İşte bu tür ihtiyaçları karşılamak için kurulan kamu tüzel kişilerine mahalli idareler denmektedir. Mahalli idareler yerine aynı anlamda “yerel yönetimler” terimi de kullanılmaktadır.³⁰

Böylece anayasal temele oturan yerel yönetimler, “mahalli anlamda temel kamusal mal ve hizmetlerin etkin ve verimli olarak yerine getirmesi öngörülen birimler olarak, yerel demokrasinin gelişimine ve sivil toplum unsurlarının idari süreçlere katılmasına büyük katkı sağlamaktadır. Kamu hizmetleri çoğu zaman merkezden taşraya ulaştırılıyor olsa da, yerel yönetimler taşra teşkilatlarına hizmetin doğrudan ve hızlı ulaştırılmasının en iyi yoludur.”³¹ Dolayısıyla, söz konusu yerel yönetimler sadece

²⁸ Begüm İsbir, “Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”, **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C.11, Özel Sayı: 2009, s. 1580.

²⁹ Selçuk Yalçındağ, “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”, **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s. 3-19.

³⁰ İsbir, **a.g.e.**, s. 80.

³¹ Mustafa Ökmen ve Buğra Özer, **Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar**, Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını, İstanbul: İmak Yayıncılık, 2013, s. 15.

günümüzde değil, ülkemizde yüz elli yılı aşan bir yönetim geleneği ile hizmetleri halen görmektedirler. Özellikle modern anlamda hizmetlerin görülmesi noktasında, hususi olarak kentlerde, yerel yönetimler bünyesinde yer alan belediyeler 19. yüzyılın ikinci yarısında ortaya çıkmıştır. Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte 1924 Anayasası'yla bir yandan devlet yeniden kurulurken, köylerden başlayarak yerel yönetimler de yeniden oluşturulmaya başlanmıştır.³²

Yerel yönetimlerin icra ettiği hizmet fonksiyonları ve demokrasiye önemli katkıları dışında diğer bir husus da, yerel yönetimlerin, genel siyasette bir okul olduğu yolundaki görüşlerdir. Bu görüşler, bize yerel yönetimlerin ve yerel seçimlerin önemine dair önemli bilgiler vermektedir. Ülkemizin önde gelen siyasetçilerinin belediye başkanlığı geçmişlerinin olması (Recep Tayyip Erdoğan'ın İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığından, Cumhurbaşkanlığına kadar uzanan siyasi serüveni bu konu için en önemli örneklerden biridir) yerel siyasetin ülke siyasetinde ve yönetimde etkisini göstermektedir.

Yerel yönetimler ile ilgili diğer önemli husus, merkezi yönetimin hiyerarşik denetimi altında olmamasıdır. “Çünkü merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde hukuka uygunluk denetimi yürütür. Ayrıca ülke yönetiminde birlik ve bütünlüğü sağlamak amacı ile yerel yönetimlerin uymaları gereken ulusal amaçlar, hedefler, ilkeler ve standartları belirler. Buna karşılık yerel yönetimler, yürütülmesi kendilerine bırakılmış olan kamu hizmetlerine ilişkin kararları almak, tercihleri yapmak, bunlar için, vergi salma yetkisini de içerecek biçimde, çeşitli yollarla mali kaynak bulmak, bu kaynakları hizmetleri için kullanmak ve bu hizmetleri yürütmek için gerekli örgütsel yapılarını kurmak bakımlarından yönetsel özerklikten yararlanırlar.”³³

³² <http://www.tesev.org.tr/assets/publications/file/Yerel%20Y%C3%B6netim%20Sistemleri.pdf>, Erişim tarihi: 25.09.2014.

³³ Selçuk Yalçındağ, “Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler”, İstanbul: TÜSİAD Yayını, 1995, s. 21.

1.2.1. Yerel Yönetimlerin Dayandığı Temeller

1.2.1.1. Yerel Özerklik

Yerel özerklik, “yerel yönetimlerin kendilerine tanınan sınırlar içinde kendi kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulaması ilkesidir. Yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmiş olmaları ve kendi işlerini organları eli ile dışarıdan bir karışma olmaksızın görmeleri ve tüzel kişilik sahibi olmaları, bu kuruluşlara demokratik ve özerk kuruluş niteliği kazandırmaktadır. Bir başka açıdan özerklik, yerel yönetimlerin kendi sorumlulukları altında, kamu yararı amacıyla, kendi hizmetlerini düzenleme hakkıdır.”³⁴

Yerel özerklik; kendi içinde idari ve mali özerklik olarak ele alınabilir. Bu açıdan idari özerklik, “yerel yönetimlerin yatırım ve hizmet kararlarını kendilerinin alabilmesi ve uygulaması yetkisinin yanı sıra, kendi idari yapılarını da kendilerinin belirlemesi demektir. Yerel yönetimlerin aldıkları kararların kesin olması gerekmektedir. Buradaki kesinlikten kasıt, aldıkları kararların bir merkezi yönetim biriminin onayına tabi olmamasıdır. Gerçek bir özerklikten söz edebilmek için yerel yönetimlere bu karar serbestliğinin tanınmış olması gereklidir.”³⁵

Yine yerel yönetimlere kendi örgütsel yapılarını kendilerinin belirleme hakkının verilmesi gerekir. Avrupa Yerel Özerklik Şartı’nın 6. Maddesinde belirtildiği gibi; “Kanunla düzenlenmiş daha genel hükümlere hâlel getirmemek koşuluyla, yerel makamlar kendi iç idari örgütlenmelerini, bunları yerel ihtiyaçlarla uyumlu kılmak ve etkin idare sağlamak amacıyla, kendileri kararlaştırabileceklerdir.” Bu bakımdan, özerkliğin amacı bazı makam ve kişilere otorite, nüfuz sağlamak değildir. Hizmetlerin hızlı, basit, ucuz ve daha iyi görülmesini sağlamak için bir araçtır. Gerçekten özerklik, hizmetlerin etkinliğini, verimliliğini artırır, gecikmeleri önler.³⁶

“Yerel özerklik, seçim, idari ve mali olmak üzere üç temel unsur üzerine bina edilmelidir. Yerel yönetimler ile ilgili tanımların ortak noktalarından biri, karar

³⁴ Nuri Tortop, Burhan Aykaç, Hüseyin Yayman ve Akif Özer, **Mahalli İdareler**, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2008, s. 108.

³⁵ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Ankara: Yargı Yayınları, 1999, s. 22.

³⁶ A.g.e., s. 42.

organlarının seçim ile iş başına gelmiş olmasıdır. Dolayısıyla, yerel halk tarafından karar organları seçimlerle belirlenmiş olan idareler, yerel yönetim olarak tanımlanamazlar.”³⁷

Diğer taraftan yerel yönetimlerin idari özerkliği şu şekilde açıklanabilir: “Kamu hizmetleri halka en iyi bir şekilde yerel yönetimler aracılığı ile verilmektedir. Ancak yerel yönetimlerin bu hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmelerinin en önemli şartlarından bir tanesi de, bu birimlerin işlerine merkezi yönetimlerin karışmamasını sağlamaktır. Yani yerel yönetimler kendi karar organlarını seçimle kurabilmeli, icrai kararlar alabilmeli, bunları uygulayabilmeli ve işlem ve eylemleri üzerinde sadece hukukilik denetimi yapılabilmelidir. Bu da yerel yönetimlerin idari özerkliği anlamına gelmektedir. Türkiye’de yerel yönetimlerin özerk, güçlü ve etkin birimler olması için çeşitli çalışmalar yapılmıştır. Fakat en önemli düzenlemeler 04.03.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunlarıdır. Bu kanunların amacı özerk ve güçlü yerel yönetim birimleri oluşturmaktır. Kanunlar genelde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına uygun düzenlemeleri içermekle birlikte eksiklikler vardır ve tam olarak merkezin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayetini kaldırmış değildir.”³⁸

Yerel yönetimlerde mali özerklik ise; “yerel yönetimlerin, kendi sınırları içinde vergilendirme, harcama yapma, bütçe hazırlama, borçlanma ve kamu hizmetlerini yerine getirme gibi hak ve yetkilere sahip olmaları ile sağlanır. Yerel yönetimlerin mali kaynak yetersizliği içinde olup, merkezi idareye muhtaç kalmaları, gelirlerinin merkezi idarece keyfi biçimde azaltılıp artırılabilmesinin söz konusu olduğu ortamlarda, mali özerklikten bahsedilemez.”³⁹

Bununla birlikte “makro ekonomik istikrarın sağlanması, bölgeler arası dengesizliğin giderilmesi ve ulusal mali birliğin sağlanması gibi nedenlerle mali özerkliğin kapsamına ilişkin yasal bir çerçeve çizilmeli ve yerel yönetimlerin yasalara uyumunu sağlamak amacıyla merkezi yönetimin yerel yönetimlerin karar ve

³⁷ Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, s. 40.

³⁸ Tülin Çağdaş, “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”, **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, Cilt XXX, Sayı 1, s. 391.

³⁹ Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, s. 42.

eylemlerinin hukuka ve mali kriterlere uygunluğunu denetleme yetkisinin olması da önem taşımaktadır.”⁴⁰

“Yerel yönetimlerin gelirleri ve bu gelirlerin bileşimi mali özerkliklerinin önemli bir göstergesidir. Örneğin öz gelirlerin harcamaları karşılayabilme kapasitesi, vergi gelirleri ve yerel yönetimlerin kontrolünde olan diğer gelirlerin toplam gelirler içerisindeki payı, yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerin matrah, oran ve nispetini belirlemedeki serbestlik derecesi, borçlanma konusundaki düzenleme ve sınırlamalar diğer önemli özerklik göstergeleridir.”⁴¹ Söz konusu göstergelerin muhtevasının yerel yönetimlerce hangi oranda ve miktarda belirleneceği hususu mali özerkliğin yerel yönetim alanında ne kadar etkili-etkisiz olduğu yönünde ipucu vermektedir.

Ülkemizde yerel yönetimlerin özerkliğine dayanak olarak gösterilebilecek anayasal düzenlemeler mevcuttur. Örneğin 1924 Anayasası, yerel yönetimlerde özerklik kavramına yeteri kadar yer vermeyerek, merkezden yönetimin yerel yönetimler karşısında vesayet yetkilerini kullanma konusunda güçlü olduğu izlenimini verir. 1961 ve 1982 Anayasalarında bu durumun değiştiğini söyleyebiliriz. Şöyle ki “1961 Anayasası mali açıdan yerel yönetimlerde görev ve gelir arasında bir denge kurulmasını öngörmüştür. 1982 Anayasası’nın ise yerel yönetimlerin özerkliği kavramına, dolaylı vurgular yaptığı ve 1961 Anayasası’na göre özerklik konusunda daha geride kaldığı sonucuna ulaşılabilir. Buna delil olarak sunulabilecek örnek, merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisinin, 1982 Anayasası’nda güçlendirilmiş olmasıdır.”⁴²

Merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde “idari vesayet” yetkisi kullanabilir. Bir başka ifadeyle, “merkezden yönetim, yerel yönetimlerin işlemleriyle ilgili olarak bizzat karar alma ya da onlara emir verme şeklinde bir yetkiye sahip olmasa da mevzuatta belirlenmiş şekliyle merkezden yönetim kuruluşları, yerel yönetimlerin bazı

⁴⁰ Sema Erder ve Nihal İncioğlu, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, s. 12.

⁴¹ Ahmet Ulusoy ve Tekin Akdemir, “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılmalı Analizi”, **Balıkesir Üniversitesi SBE. Dergisi**, C.12, sayı: 21, Haziran-2009, s. 268.

⁴² Fatih Kırışik ve Özcan Sezer, “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 15, Sayı 2, Nisan-2006, s. 19.

işlemlerinin denetimi veya bazı hususlara ilişkin tavsiyelerde bulunma yetkisine sahiptir.”⁴³

Son olarak “idari vesayet” günümüze değin geldiği nokta üzerine şu ifadelerle tamamlanabilir. 1982 Anayasası yargı yoluyla denetimi esas ilke olarak benimsemiş olmasına rağmen, 1580 Sayılı Belediye Kanununda; yerel yönetimlerle ilgili kararlar vesayet makamının onayı olmadan uygulamaya konulmaması ve vesayet makamının bazı hallerde meclis yerine geçip karar verme yetkisine sahip olduğu ifade edilmiştir. Bu uygulama, özerk yerinden yönetim ilkesine ters düşmekteydi. 2005 tarihli 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda getirilen değişiklikle, belediye meclis kararlarının onay için mülki idare amirine gönderilmesi hükmünü kaldırmıştır. Bu son gelişmelerle birlikte yerel yönetimlerin idari vesayetin zayıflaması ile daha da özerk bir yönetime kavuştuğu kabul edilebilir. Çünkü idari vesayet ile yerel yönetimlerin özerkliği arasındaki ilişki ters yönlü bir ilişkidir.⁴⁴

1.2.1.2. Karar Organlarının Seçimle Belirlenmesi

Bir kamu kurumunun yerel yönetim olabilmesi için karar organlarının seçimlerle belirlenmiş olması, anayasa ve kanunlarla sınırlı olmak üzere kararlarının bir üst makamın onayına tabi olmaması şarttır.⁴⁵ Yerel yönetimlerde seçimler beş yılda bir, serbest, eşit, gizli, tek dereceli, genel oy, açık sayım ve döküm esaslarına göre, yargı yönetim ve denetimi altında yapılır. Yerel yönetimler, karar alma ve aldıkları kararları uygulama hakkına sahiptirler. “Karar alma haklarının serbestliği, bu yönetimlerin organlarının seçimle belirlenmesinden kaynaklanır. Bir başka ifadeyle, seçimler ile karar organlarını oluşturulur ve bu karar organları özerk bir şekilde karar alabilir.”⁴⁶

Özetle, yerel yönetimler bünyesinde yer alan karar organlarının; seçimle belirlenmesi, atanmış yerel yetkililere göre demokratik esaslar bakımından daha uygundur. Çünkü, bölge insanının seçme ve seçilme gibi anayasal hakkının olması ve söz konusu seçilen karar organlarının kendilerine verilen hizmetlerle ilgili kararları,

⁴³ Bahtiyar Akyılmaz, Murat Sezginer ve Cemil Kaya, **Türk idare Hukuku**, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009, s. 106.

⁴⁴ Süreyya Sakıncı, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Orion Kitabevi, 2012, s. 19.

⁴⁵ Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, s. 41.

⁴⁶ İsbir, **a.g.e.**, s. 1586.

merkez hiyerarşisinden bağımsız olarak almalarıdır. “Bu sayede yurttaşlar kendilerini doğrudan doğruya ilgilendiren yerel işlerin yönetimine geniş bir surette iştirak ettirilmiş olur. Diğer taraftan, yerel çıkarları ilgilendiren hizmetler o bölge tarafından ve kendi aralarında seçilmiş organlar yolu ile yönetileceğinden ihtiyaçlar daha yakından ve daha iyi değerlendirilir.”⁴⁷

1.2.1.3. Yerel Yönetimlerde Katılım

“Yerel yönetimler, gerek demokratik hayatta oynadıkları roller, gerekse kamu hizmetlerinin halka sunulmasında ve erişiminde yüklendikleri fonksiyonlar sebebiyle yerel halkın yönetime katılmasının ilk aşamasıdır. Bu açıdan yerel yönetimler, halkın, karar alma ve uygulama sürecine daha fazla katılımına imkân tanıyan, bu özelliği ile demokratik bilinç ve katılımcı davranış alışkanlıklarını geliştiren özelliklere sahiptir. Bu özelliğinden dolayı ‘demokrasi okulu’ olarak da tanımlanan yerel yönetimlerin, varlık sebeplerine uygun olarak, halkın katılımına imkân tanıyacak şekilde yapılandırılmaları gerekmektedir.”⁴⁸

Bu bağlamda yerel yönetimlerin iki önemli boyutu bulunmaktadır. “Bunlardan birincisi, yerel hizmetlerin yerel idarelerce gerçekleştirilmesi; ikincisi ise, “demokratik yönetim birimleri” olmalarıdır. Demokrasi sadece temsili anlamda, halkın belirli periyotlarla idarecilerini seçmeleri değil, yönetilenlerin de karar verme sürecine etkin bir biçimde katılımını gerektirir. Katılımcı demokrasi olarak tanımlanan bu yöntem, yerel yönetimlerin kurulma nedenlerinden biridir.”⁴⁹

Ülkemizdeki belediye mevzuatında, mahalle yönetimi, hemşeri hukuku, kent konseyi modeli ve gönüllü katılım hükümleri ile hemşerilerle belediye yönetimi arasında kurumsal işbirliğine yönelik altyapı oluşturulmaya çalışılarak yerel demokrasinin gelişiminin sağlanması hedeflenmiştir ancak bunlar günümüzde daha çok danışma işlevi ile sınırlı kalmaktadır.⁵⁰

⁴⁷ Vakur Versan, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Der yayınları, 1990, s. 88.

⁴⁸ Turgay Uzun, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür, **AB’ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları**, İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002, s. 83.

⁴⁹ Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003, s.43.

⁵⁰ Şerif Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006, s. 20.

1.2.1.4. Hizmette Yerellik İlkesi (Subsidiarite)

Hizmette yerellik ilkesi, son zamanlarda en çok tartışılan yönetim prensiplerinden biridir. “Hizmette yerellik ilkesi, bireyi toplumun odak noktasına yerleştirir. Bu kavram, öz itibarıyla *“bir hizmeti en yakın birim yürütsün”* anlayışına dayanır. İlkenin altından yatan temel düşünce, bireyden aileye, yerel toplumdaki büyüklükteki gruplara kadar değişen oluşumlara siyasal yetki ile müdahalenin, ancak bunların çeşitli gereksinimlerini karşılayamadıkları durumlar ile sınırlı olmasıdır.”⁵¹

“Subsidiarite”, kamusal ihtiyaçları karşılamak üzere oluşturulan farklı yönetim düzeyleri arasında yetki bölüşümüne esas olan bir ilke olarak, *“yetkinin, karşılanması gereken kamusal ihtiyaca en yakın yönetimce kullanılması; alt düzeyin, yetkisini, üst düzeye ancak mutlaka gerekli olduğunda, hizmetin daha iyi görülmesi gerektiğinde devretmesi”* şeklinde de tanımlanabilir. Hizmete en yakın yönetim, halka da en yakın yönetim olarak kabul edilebilir. Böylece, halkın yönetime en etkili bir biçimde katılımı ve yönetimi denetleyebilmesi için gerekli mekanizmaların oluşturulmasını şart koşmaktadır.⁵²

Avrupa Birliği kriterlerinden olan subsidiarite ilkesi aynı zamanda, yerel bazı hizmetlerin ekonomik anlamda fayda sağlayacak en uygun ölçekteki birimler tarafından sunulmasını da ifade eder. Bu durumda yerinden yönetim ilkesine geliştirmek, uygun ölçekteki yerel yönetimlere görev ve yetki verilmesiyle mümkün olacaktır.⁵³

Diğer taraftan subsidiarite ilkesi örgütsel açıdan, alt kademelerdeki örgütsel birimlerin ve katmanların, hizmet gereklerine uygun olarak yetkilendirilmesini, örgüt üyelerinin gerekli çalışma şartlarına sahip kılınmasını ifade etmektedir. Subsidiarite ilkesi, yöneten-yönetilen ayrımını kabul etmemekte, “yönetişim” düşüncesini gerektirmektedir.⁵⁴

Avrupa Konseyi, subsidiarite ilkesinin üç temel unsurunu şöyle vurgulamaktadır:

⁵¹ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, İstanbul: Erkam Matbacılık, 2005, s. 79.

⁵² Zafer Üskül, “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırması”, **Yeni Türkiye**, 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 24.

⁵³ Hayrettin Güngör, “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”, **Türkiye Belediyeler Birliği: İller ve Belediyeler Dergisi**, Ekim-Kasım, Sayı: 774-775, 2012, s. 19.

⁵⁴ Recep Bozlağan, **Belediyelerde Örgüt Geliştirme**, İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2003, s. 108.

Birincisi, en alt düzeye, bir üstündeki düzey tarafından daha iyi veya daha etkin olarak yürütülemeyecek yetkilerin verilmesidir. Yetki paylaşımını uygulaması, merkezi, bölgesel ve yerel düzeyler arasındaki ilişkileri düzenlemekle kalmaz; aynı zamanda devletin alt düzeylerinde merkeziyetçiliği önlemek üzere belediyelere de öncelik verir. İkincisi, yetkilerin yurttaşa mümkün olduğu kadar yakın düzeyde uygulanmasının sağlanmasıdır. Örneğin, yetkiler, seçilmiş temsilciler tarafından yönetilen veya denetlenen yönetimlere devredilmelidir. Üçüncüsü ise, gerekli olan reformların gerçekleştirilebilmesi için, yetkilerin mevcut dağılımının gözden geçirilmesinin özendirilmesidir.⁵⁵

1.3. MERKEZİ YÖNETİMLE YEREL YÖNETİMLER ARASINDAKİ MALİ İLİŞKİLER

“Çağdaş kamu maliyesi anlayışı, kamusal kaynakların en etkili ve verimli bir şekilde kullanılması suretiyle vatandaşlara en iyi hizmetin sunulması yaklaşımı üzerinde şekillenmiş ve gelişmiştir. Kamusal kaynakların etkin ve verimli kullanılması anlayışı, devletin siyasal hiyerarşik yapılanmasına göre kamu otoritesini temsil eden idari birimlerin yönetimler arası mali ilişkilerini de ön plana çıkarmıştır.”⁵⁶

“Mali tevzin ya da mali federalizm olarak da ifade edilen yönetimler arası mali ilişkiler, geniş anlamıyla devletin siyasal yönetim kademeleri (üniter devletlerde merkezi yönetim ile yerel yönetimler; federal devletlerde federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler) arasında gelir ve hizmet paylaşımını ele almaktadır. Bu nedenle, yönetimler arasındaki kaynak bölüşümü, her bir yönetim biriminin faaliyet alanı ile birlikte ele alınmalı”⁵⁷ ve modern kamu yönetimi ilkesinin gereği olarak alt yönetim birimlerinin faaliyet-kaynak dengesi gözetilmelidir. Alt yönetim birimleri, gerek kullanılan kaynak büyüklüğü ve gerekse hizmet genişliği bakımından ülkelerin kamu yönetim sistemleri içinde önemli bir yere sahiptirler. Çünkü kamu sektörü faaliyetlerinin etkinliği, yerel yönetimlerin başarısı ile yakından ilgilidir.⁵⁸

⁵⁵ Süreyya Sakıncı, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara: Orion Kitabevi, 2012, s. 19.

⁵⁶ Ahmet Kesik, “Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, s. 76.

⁵⁷ Ülkü Arıkoğlu, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004, s. 19.

⁵⁸ Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-8: Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**, Ankara, 2005, s. 17.

Merkezi ve yerel yönetimler, kamu mali yönetim sisteminin iki çeşit parçası olarak görülmektedir. Bu kapsamda adalet ve verimlilik, kaynakların nereden ve hangi yolla toplanacağına ve ne şekilde yeniden dağıtılacağına karar vermede iki belirleyici faktördür. Mali yerelleşme ile birlikte, yerel yönetim gelirleri kamu kaynaklarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır.

Ancak, bazı durumlarda yönetimler arası mali ilişkilerden beklenen yararlar ortaya çıkmayabilmektedir. Çünkü alt yönetim birimlerinde idari kapasitenin zayıflığı ve şeffaf bir yönetim anlayışının olmayışı gibi nedenler, alt yönetim birimleri tarafından sunulan hizmetlerden beklenen faydayı beraberinde getirmeyebilecektir.⁵⁹

1.3.1. Yönetimler Arası Mali ilişkilerin Düzenlenme Nedenleri

“Teorik çalışmalar, yerel yönetimlerin, kendi sorumluluk alanlarında etkin, verimli ve özerk kuruluşlar haline getirilmesi yönünde olduğu halde, uygulamada, bu ideal modele pek ulaşamamaktadır. Bunun temel nedeni siyasi tercihlerin, merkezi idare lehine ağırlığını koymasındır. Genellikle her ülkede merkezi idare, yerel yönetimler üzerinde, siyasi, idari ve mali yönden etkili olmanın, baskı kurmanın yollarını aramakta ve eline imkân geçtiğinde, bunu kendi siyasi eğilimleri doğrultusunda değerlendirmeye çalışmaktadır. Siyasi faaliyetlerin yapısındaki güç mücadelesi kazanma hırsı gibi faktörlerinin merkezi idarenin bu eğilimlerini güçlendirdiği muhakkaktır. Ancak merkezi idarenin bu eğilimleri, demokratik değerlerle değerlendirilmezse, otoriter bir nitelik kazanması her zaman söz konusu olur. Onun için, merkezi idare ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin kanunla düzenlenmesi esası benimsenmiştir. Ayrıca bu ilişkilerin sağlıklı olabilmesi için, idareler arasındaki idari ve mali paylaşımın objektif esaslara göre yapılması gerekmektedir.”⁶⁰

⁵⁹ Ahmet Kesik, “Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Türkiye Uygulaması”, **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**, s. 76-77.

⁶⁰ Duran Bülbül, “Belediyelerde Mali Yapı”, http://eski.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, Erişim Tarihi: 16.09.2014.

1.3.1.1. Ekonomik ve Mali Nedenler

Merkezi yönetim ve yerel yönetimler üstlenmiş oldukları kamu hizmetleri için gerekli olan gelirleri aynı kaynaktan, milli gelirden sağlamak zorundadırlar. Bu nedenle, üniter devletlerde, üniter devletlerde, merkezi yönetim ve yerel yönetimler; federal devletlerde ise, federal devlet ise, federal devlet, federe devlet ve yerel yönetimler arasındaki gelir bölüşümü düzenlenerek, ilkelere bağlanması, hem bu yönetim kademeleri, hem de vergi yükümlüleri açısından zorunluluk oluşturmaktadır.

Bir ülkede, merkezi yönetim üstlenmiş olduğu hizmetleri yerine getirebilmek için temel finansman kaynağını birey ve teşebbüslerin gelirlerini çeşitli şekillerde vergilendirmek suretiyle milli gelirlerden elde etmektedir. Merkezi yönetimin idari vesayeti altında bulunan yerel yönetimlerin ise, üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirebilmek için kendi başlarına kaynak yaratma yetkileri genellikle bulunmamaktadır. Yerel yönetimlerin vergi salma ve yeni kaynaklar yaratma yetkisi ancak merkezi yönetim tarafından yasa ile belirlenen sınırlar çerçevesinde mümkün olmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlerin, üstlendikleri hizmetleri gereği gibi yerine getirebilmeleri için gerekli mali kaynağa sahip olması gerekmektedir.⁶¹

Dolayısıyla hem merkezi yönetim, hem de yerel yönetimler üstlenmiş oldukları hizmetler için gerekli olan kaynağa sahip olmalıdır. Bu noktada, kaynak dağılımında optimum etkinliğin sağlanarak iktisadi refahın gerçekleştirilmesi açısından milli gelirden sağlanacak olan bu sınırlı payın merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında bölüşümün nasıl yapılacağı konusu önem kazanmaktadır.

Bunun yanı sıra, kaynakların yönetim kademeleri arasında bölüşülmek zorunda olması, yalnızca bu yönetim kademeleri açısından değil, vergi alacaklıları yönünden de önem arz etmektedir. Bir ülkede merkezi yönetim temel vergi alacaklısıdır. Bununla birlikte, “alt yönetim birimleri de merkezi yönetimin vermiş olduğu yetkiler çerçevesinde bazen aynı birey ve teşebbüslerin karşısına vergi alacaklısı olarak çıkabilmektedir. Dolayısıyla, vergi yükümlüleri, üniter devletlerde iki, federal devletlerde ise üç vergi alacaklısı karşısında kalmaktadır. Bu durumda, vergi yükümlülerinin aşırı ve mükerrer vergiler altında kalmamaları için bu vergi

⁶¹ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**, İstanbul: Beta Yayınevi, 1998, s. 58.

alacaklılarının vergi tarh ve tahsili hususundaki yetkilerinin belirli kurallara bağlanması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.”⁶²

1.3.1.2. Tarihi, Siyasi ve İktisadi Nedenler

“Yerel yönetimlerin hepsi aynı gelişme düzeyinde ya da aynı gelişme potansiyeline sahip değildirler. İşte bu dengesizliklerin giderilmesi ihtiyacı, idari ve mali paylaşımın nedenlerinden biridir. Merkezi idare ve yerel yönetimler aynı kaynaktan gelir sağlamak zorundadırlar. Bu kaynak o ülkenin milli geliridir. Bireyler ve iktisadi teşebbüsler, devlet ve yerel yönetim gibi iki ayrı vergi alacaklısını karşısında bulurlar. Vergilendirilenler aynı bireyler ve teşebbüslerdir. Söz konusu olan alacaklıların vergileri nasıl tarh, tahakkuk ve tahsil ettirecekleri hususlarının belli kurallara bağlanması zorunludur. Gelir kaynaklarının verimli ve dolayısıyla ulusal üretimi azaltmamak için bu çeşitli alacakların nasıl, ne olacağı ve ne şekilde alınacaklarının ayrıntılarıyla belirtilmesi gerekmektedir.”⁶³

“İdari ve mali paylaşım büyük ölçüde tarihi, siyasi, iktisadi ve sosyal faktörlere göre oluşturulmuştur. Nüfusu ve kaynakları fazla olan zengin bölgelerde halkın geliri de genellikle yüksektir. Bütün yerel yönetimlere aynı yetkiler tanındığında, bu zengin bölgelerin daha fazla gelir sağladıkları görülmektedir aksine fakir bölge halklarının omuzlarına ise daha ağır yükler binmektedir. Bu bölgelerdeki idarelerin kamu hizmetlerini gereği gibi karşılayamayacağı ortadadır. Oysa demokrasi, kamu hizmetlerinden adil olarak her kesimin yararlanmasını gerektirir. Vergi yükü bakımından sadece gelir grupları arasında değil, bölgeler arasında da bir denge sağlamak gereklidir. Bunun yolu bilimsel esaslara dayanan bir idari ve mali paylaşım düzeni içinde, zengin bölge gelirlerinden bir kısmını fakir bölgelere aktarmaktır.”⁶⁴

⁶² Arıkboğa, *Yönetimler Arası Mali İlişkiler*, s. 20-21.

⁶³ Ruşen Keleş, “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”, *Amme İdaresi Dergisi*, Cilt:5, Sayı: 1, Mart-1972, s. 60.

⁶⁴ A.g.e., s. 60.

1.3.1.3. Gelirlerin Merkezileşmesi

Özellikle üniter esaslı devlet sistemlerinde, büyük vergi kaynakları merkezi idare elinde toplanmaktadır. Bu durum ise yerel yönetimlerin gelir yetersizliğine neden olmakta ve merkezi idare gelirlerinden kendilerine pay verilmesini gerektirmektedir. Bu payların dağıtımı ise ilkeli ve düzenlenmiş bir mali ilişkiye ihtiyaç göstermektedir.⁶⁵

“Kamu maliyesi alanında özellikle üniter devletlerde büyük oranda gelir getiren vergilerin hemen hemen tamamı merkezi idarenin elinde toplanmıştır. Gelir vergisi, kurumlar vergisi, KDV türünde muamele vergileri, gümrük vergisi ve çeşitli servet vergileri tamamen merkezi idarenin tasarrufundadır. Türkiye’de de tipik bir yerel vergi olan emlak vergisi dahi 1972 yılında merkezi idare vergisine dönüştürülmüş ancak 1985’te bundan vazgeçilmiş ve belediyelere bırakılmıştır.”⁶⁶

“Yerel yönetimler gelir kaynaklarını kaybettikleri ölçüde, hizmet gelire bağlı olduğundan hizmet görme imkânlarını da kaybettiği görülmektedir. Bu durumda geliri kendine mal eden merkezi idare, hizmeti de üstlenmek durumunda kalmıştır.”⁶⁷

1.3.1.4. Giderlerin Merkezileşmesi

Günümüzde gelirlere paralel olarak giderlerde merkezileşmekte ve önceden yerel yönetimler tarafından görülen bir kısım hizmetler merkezi yönetim uhdesine geçmektedir.

Merkez idare ile yerel yönetimlerin toplam kamu harcamaları içindeki paylarının trendi incelendiğinde, hizmetlerdeki merkezileşme görülebilir. Örneğin, “Türkiye’de uzun yıllar belediyeler tarafından gerçekleştirilmiş olan elektrik hizmetleri merkezi idare görevleri arasına kaymıştır. Yine önceden gerçekleştirilmesi kanunla il özel idarelere bırakılmış olan okul, hastane, yol yapımı, hayvancılık ve tarım alanındaki çeşitli görevler Cumhuriyet döneminde yine çeşitli kanunlarla merkezi idareye bırakılmıştır.”⁶⁸

⁶⁵ Yenal Öncel, **Mahalli İdareler Maliyesi**, İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992, s. 26.

⁶⁶ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi**, Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul: Günay Matbaası, 1985, s. 70-71.

⁶⁷ A.g.e., s. 70-71.

⁶⁸ http://eski.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, Erişim Tarihi: 16.09.2014.

“Kamu harcamalarının gittikçe artan oranda merkezileşmesine bir yandan devletin fonksiyonlarındaki değişme diğer yandan da devletin yerel yönetimleri kendine bağımlı kılması ve denetim altında tutmak istemesinden de kaynaklanmaktadır. Bu konuda ki diğer neden de, merkezi idarenin kamu harcamalarını siyasi bir tasarruf aracı olarak kullanmak arzusunun da yattığı bilinmektedir.”⁶⁹

1.3.1.5. Yerel Yönetimlerin Merkezi Yönetime Karşı Korunma İhtiyacı

Merkezi yönetimin yerel yönetim birimleri üzerinde denetim yetkisi bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında kaynak yaratma potansiyeli yönünden de bir eşitlik bulunmamakta; merkezi yönetim, gerek vergi ve benzeri yükümlülükler, gerekse borçlanma gelirleri aracılığıyla gelir kaynaklarını ihtiyaçlarına göre ayarlayabilme potansiyeline sahipken, yerel yönetim birimleri ancak kanunun koyduğu sınırlar çerçevesinde bu yetkilere sahip olabilmektedir.

Bu noktada, merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev ve kaynak bölüşümü rasyonel esaslara göre düzenlenip, hukuki teminat altına alınmadığı takdirde, merkezi yönetim, gerekli mali kaynakları sağlamadan yerel yönetimlere yeni görevler yükleyebileceği gibi, sahip olduğu yetki ve kaynakları kötüye kullanarak, bu yönetim birimlerini siyasal baskı altında da tutabilecektir. Örneğin kaynakları elinde bulunduran merkezi yönetim, yerel yönetimlere gelir kaynakları sağlanmasında, öz gelir kaynaklarına ağırlık vermesi yerine, merkezi yönetim yardımlarına ağırlık vererek, bu yönetimleri sürekli olarak kontrol altında tutabilmektedir. Bu durumda, yerel yönetim birimlerinin üstlenmiş oldukları hizmetleri yerine getirebilmek için sürekli olarak merkezi yönetime bağımlı olmaları tehlikesi ortaya çıkabilmektedir. Dolayısıyla, bu sakıncaları önleyerek, yerel yönetim birimlerinin özerkliğini koruyabilmek için merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki ilişkilerin rasyonel esaslara göre kanunlarla düzenlenmesi ve yerel yönetimleri merkezi yönetimin baskılarına karşı koruyacak önlemlerin alınması gerekmektedir.⁷⁰

⁶⁹ http://eski.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, Erişim Tarihi: 16.09.2014.

⁷⁰ Arıkboğa, **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**, s. 24-25.

İKİNCİ BÖLÜM

2. İSTANBUL'DA BELEDİYECİLİĞİN VE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN GELİŞİMİ

2.1. CUMHURİYET ÖNCESİ İSTANBUL'DA BELEDİYELERİN KURULMASI VE BAZI GELİŞMELER

Türkiye, köklü bir kent yönetimi diğer bir ifadeyle yerel yönetim geleneğine sahip değildir. Türkiye'deki yerel yönetimlerin güçsüzlüğü, Batı'da olduğu gibi tarihi bir temelden yoksun oluşuna bağlanabilir. Batı demokrasilerinde yerel yönetimler, 12. yüzyıldan başlayarak günümüze kadar uzanan tarihi gelişmenin bir ürünüdür. Merkezi hükümet karşısında, bir bölgenin ya da bir kentin, mali-idari alanda özerklik elde edip güçlenmesiyle Batı'da yerel yönetimler ortaya çıkmıştır. Batı yönetimi ve siyasi tarihi, siyasi otoritenin birliği ve bütünlüğünü değil, siyasi otoritenin parçalanması ile birlikte çeşitli yerel otorite ve güç merkezlerinin ortaya çıkışının hikâyesini yansıtır.

“Ülkemizde batılı anlamda yerel yönetimlerin kurulması ise 20. Yüzyılın başında görülmektedir. Yerel yönetimlerin Batı'daki ortaya çıkış tarihine göre henüz yeni sayılabilecek bu durum, farklı toplumsal yapılardan ve farklı tarihsel gerçekliklerden kaynaklanmaktadır. Ancak Tanzimat reformları ve ülkenin içine girdiği modernleşme hareketlerinin sonucunda birçok yeni yasa ve yönetsel düzenlemelerin yapılmaya başlandığı görülmüştür.”⁷¹

Bu bölümde, geçmişten günümüze İstanbul'da belediyeciliğin kurulmasından gelişimine kadar iç ve dış etmenler irdelenerek, İstanbul'da belediye yönetiminin bugünkü duruma gelmesinde geçirdiği değişim ve dönüşümün neler olduğunun anlatılması amaçlanmaktadır. Bu amaçla, İstanbul'da yerel hizmetler, hangi yapılar tarafından görülmekteydi? Bu yapıların oluşmasında; merkezi yönetimden, batılı toplumlardan ve kendi içinde yaşanan ekonomik, sosyal, kültürel ve siyasal (özellikle yerel seçimler) parametrelerden nasıl etkilendiği şeklindeki sorulara yanıtlar aranmaya çalışılacaktır. Bu bağlamda, İstanbul'da belediyeciliğin tarihsel süreçte geçirdiği değişiklikler anlatılırken aynı zamanda ortaya çıkış nedenleri üzerinde durulacaktır.

⁷¹ Yeter Çiçek, “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”, **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, Nisan-2014, Cilt:11, Sayı:1, s. 56.

Osmanlı kentinde modern belediye, 19. yüzyılın, hatta 20. yüzyılın bir olgusudur; ama Osmanlı, kenti örgütlenmeyi, kente özgü ortak davranış kalıpları oluşturmayı ve kente hizmet vermeyi Tanzimat'tan sonra öğrenmiş değildir. Bu eski geleneğin varlığını tespit etmek ve ona göre hareket etmek gereklidir.⁷²

“Osmanlı İmparatorluğunda resmileşmiş bir yerel yönetim statüsünün ancak merkeziyetçilik sisteminin yerleşme gereği ve özellikle azınlık unsurlarının siyasal katılması ve etnik haklarını elde etmeleri yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucunda ortaya çıktığı belirtilir. Bu anlayışla birlikte ilk belediye teşkilatının kurulmasına kadar Osmanlı İmparatorluğunda ve İstanbul'da yerel yönetimlerin yerine getirdiği hizmetler klasik kurumlar tarafından yapılmıştır.”⁷³

Klasik kurumlar; Osmanlı Devleti'nin kurulmasından Tanzimat'a kadar olan dönemde belediye hizmetlerinin yürütülmesini sağlamıştır. Ancak, bütün olarak hem belediye işlerinin bir merkezden yürütülmesi amacıyla müstakil bir organ oluşturulmamış hem de yaşanan mali sıkıntılar dolayısıyla kendilerinden beklenen görevleri ifa edememişlerdir. Yaşanan bu gelişmeler beraberinde, kent sorunlarının bütüncül bir yaklaşımla ele alınması gereğini ve ayrıca şehirleşmenin toplu yerleşim mekânlarında meydana getirdiği yapısal değişikliklere çözüm aranmasına sebep olmuştur. Mevcut şekliyle 19. yüzyılın ortalarında yaşanan bu gelişmeler Osmanlı modernleşmesinin bir sonucu olarak belediyelerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır.

Söz konusu konuyu biraz daha genişletmek gerekirse; geleneksel şehir yönetimi bir takım hizmetleri aktif olarak yerine getirecek güce sahip olamamıştır. Örneğin; su, kanalizasyon gibi, temizlik ve itfaiye hizmeti de bazı gruplar (kadılar, vakıflar ve mahalle yönetimi) ve halk tarafından yerine getirilmiştir. Anlaşılabacağı üzere; belediye görevleri ahalinin ve resmi görevlilerinin işbirliğiyle yerine getirilmekte olup, yapıcı ve aktif hizmetler bütününden çok, kontrolcü ve yaptırımcı bir idare ve organizasyon söz konusuydu.⁷⁴

⁷² İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000, s. 7.

⁷³ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul: Cem Yayınevi, 2012, s. 605.

⁷⁴ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000, s. 128.

Bununla birlikte Osmanlı liman şehirlerinde özellikle İstanbul’da ekonomik ve sosyal değişim, yerel hizmetleri sorumluluğunda bulunduran otoriteler üzerinde olumsuz etki yaratmıştır. Hizmeti yürüten beledi kurumların dış çevrede meydana gelen değişikliklere karşı yeterli uyum mekanizmaları geliştirememesi ve kurumsal problemler sahip oldukları fonksiyonlarda gerileme ortaya çıkarmıştır. Devletin klasik dönem beledi kurumları denetlemek ve sistem içinde faaliyet göstermelerini sağlamak üzere kullandığı kadı, muhtesip vb. aktörlerin, genel idari düzenlemeler ve konjonktürel gelişmeler sonucu etkilerinin zayıflamasıyla da söz konusu alanlarda otorite boşluğu oluşmuştur. Sonuçta, beledi sistemde yaşanan problemler hizmetlere de yansımış ve temel altyapı hizmetlerinden üst yapı hizmetlerine kadar, bu etki hissedilmiştir.⁷⁵

Diğer taraftan halkın, yerel hizmetlerdeki problemlerin çözülmesi talebi yanında, özellikle Beyoğlu-Galata bölgesindeki ekonomik ve siyasi güce sahip kesimlerin Avrupa ile ilişkileri çerçevesinde “yerel hizmet” kavramının içeriğini yeniden tanımlayarak yoğun ve etkili talepte bulunmaları, kurumsal değişimlerdeki başlıca zorlayıcı faktörler olmuştur. İstanbul’un beledi alanda yaşadığı sıkıntıları gündemin en üst sıralarına taşıyan gelişme ise, 1854 yılında gerçekleşen Kırım Harbi olmuştur. Söz konusu savaşın patlak vermesi İstanbul’a Avrupa’dan asker, cephe gerisi görevlileri, gazeteci, diplomat vb. çok sayıda insan gelmiştir. Savaş nedeniyle gelenlerin ağırlıklı olarak yerleştikleri yer ise Beyoğlu-Galata bölgesi. Buradaki mevcut yerel hizmet talebi, savaş nedeniyle gelenlerin kendi şehirlerinde alışageldikleri hizmetler konusunda çok daha etkili talepleri ile birleşerek yapısal değişim için önemli bir etki oluşturmıştır.⁷⁶

“Yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ve yönetim tarzı, yeni kent merkezleri, yeni bir alt yapı ve yeni kurumlar getiriyordu. Bu dönüşüm, kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel Osmanlı idari kurumları yoluyla sağlanan gerekli alt yapı dini vakıflar aracılığıyla kurulamazdı”,⁷⁷ söz konusu belediye hizmetlerinin sahipsiz kalması, Batı tarzı bir belediye kurulmasını isteyen yönetim için sağlam bir argüman

⁷⁵ Tarkan Oktay, **Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti**, İstanbul: Yeditepe Yayınevi, 2011, s. 16.

⁷⁶ Oktay, **a.g.e.**, s. 16.

⁷⁷ İlhan Tekeli, **19. yy’da İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü**, Paul Dumont-François Georgeon, (der.), **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, İstanbul: Yurt Yayıncılık, 1996, s. 19.

olmuştur.⁷⁸ Dolayısıyla İstanbul'un içinde bulunduğu bu olumsuz durum, devlet adamlarının elçilikler yoluyla modern Avrupa şehirleriyle kuşkusuz tezat içinde olması bununla birlikte Osmanlı şehirlerinde yaşanan bu sıkıntıların gerek ülke içinde ve özellikle Avrupa gazetelerinde yer alması devlet adamları arasında önemli yankı uyandırmıştır.⁷⁹

Yaşanan tüm bu gelişmelerle birlikte İstanbul'da uygulama alanı bulan beledi organizasyonlarda “dönüşümünün temel amacı, özerk ve demokratik yerel yönetimler meydana getirmek olmasa da modern ve düzenli bir şehre sahip olma ihtiyacı, modern belediye organizasyonlarının kurulup gelişmesi arzusunu doğurmuştur.”⁸⁰

2.1.1. Şehremanetinin Kurulması

İstanbul'a gelip giden Batı'lılar ve yerel halkın beledi organizasyonlarının iyi faaliyet göstermemesi üzerine ortaya çıkan özellikle alt yapı ve temizlik sorunları üzerine Osmanlı Devleti'nden belediye teşkilatının kurulmasını tavsiye etmişlerdir. Bunun üzerine daha çok Avrupa'dan gelen tavsiye ve talep üzerine, 16 Ağustos 1855 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul'da “Şehremaneti” adıyla bir belediye teşkilatı kurulmuştur.

Devletin resmi gazetesi olan Takvim-i Vekayi'nin 2 zilhicce 1271 tarih ve 529 sayılı nüshasında, şehremaneti ile ilgili olarak şu ifadeler yer vermiştir:

“Dersaadet ve Bilad-ı Selase'de oturan halkın bütün zaruri ihtiyaçlarının kolaylıkla karşılanması ve diğer belediye hizmetlerinin yürütülmesi hususlarının güçlü bir düzene bağlanması amacıyla şehremaneti adıyla yeni bir memuriyetin oluşturulması ve icap edenlerden mürekkep şehir meclisi namıyla bir meclisin kurulması Meclis-i Ali Tanzimat'ta kararlaştırıldığından... tabiatın gereği olduğu...”

Şehremanetinin görevi, zaruri ihtiyaç maddelerinin teminine dikkat etmek, narah koymak ve uygulamasını izlemek, yol ve kaldırım gibi alt-yapı hizmetlerini yürütmek, şehrin temizliğini sağlamak ve esnafı denetlemek olarak belirtilmiştir. Şehremaneti, bu

⁷⁸ Zafer Toprak, “Tanzimattan Cumhuriyete Şehremaneti”, **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum**, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları, s. 76.

⁷⁹ Cavid Baysun, “M. Reşid Paşa'nın Siyasi Yazıları”, **İ.Ü.E.F. Tarih Dergisi**, Eylül 1960, CXI, sayı 15, s. 124.

⁸⁰ Erol Kaya, **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**, İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003, s. 47.

görev düzeni ile kadının geleneksel olarak yürüttüğü belediye hizmetlerini üstlenmiştir.⁸¹

Şehremaneti, Şehremini ve Şehir Meclisi adında iki organa sahip olarak kuruldu. Yürütme organı durumundaki şehremini, Bab-ı Ali'nin seçimi ve Padişah'ın İradesi ile atanmaktaydı.⁸² Memur statüsüne sahip olan şehremini, Meclis-i Vala kadrosunda bulunuyordu. Bu konumu gereği aynı zamanda Meclis-i Ahkam-ı Adliye'nin doğal üyesiydi. Şehremini için ayrıca bir fonksiyon tanımlamasına gidilmeyerek kuruma yüklenen görevleri yerine getirmekle yükümlü tutuldu.

Şehremaneti kurulalı 3-4 ay olmasına karşın, göze çarpan hiçbir faaliyet yoktu. Yapılan iş; toplanmak, konuşmak ve gösterişli birkaç teftişten ibaretti. Şehremanetinin başarısızlığını, önce Şehremini Paşa'nın "havsala-i cerbezsinin kafi olmadığına" bağladılar ve Paşa'yı azlettiler. Yerine Hacı Hasan Bey geldi. Herhalde emanetin başarısızlığının nedenlerini, şehreminin kişiliğinde aramak alışılmış bir usul oldu. 1855-76 yılları arasındaki yirmi yıllık devrede, İstanbul'da 19 tane şehremini değiştirildi. Osman Nuri Bey'in belirttiği üzere; "İhtisab Nezareti'nin ismi, Şehremanetine tebdil edilmekle, İstanbul belediye teşkilatının esasında bir yenilik vücuda getirilememiştir. Çünkü, Şehir Meclisi'ni teşkil edecek olan ahali ve esnafın ileri gelenlerinin, bu işlerdeki vukuf ve tecrübelerini nakıs ve hiç menzilesinde olduğu gibi, riyasetlerinde bulunan şehreminlerinin vukuf ve malumatı da ihtisab nazırlarından yukarı değildi."⁸³

Gerçekten de 19. yy Osmanlı belediyesinin sorunlarının başlıcası; şehir halkının yönetime aktif bir yardımcı olarak katılamayışındır. O gün bugün, bu yapısal hastalık sürmektedir. Şehir halkı ve esnaf temsilcilerinden meydana gelen şehir meclisinin yararlı olamayacağı kesindi. Çünkü bu gruplar ne görüşleri ne de yetenekleri bakımından; 19. yy.ın yoğun uluslararası trafiğine açılan bir liman şehrinin yönetiminde, söz sahibi olacak durumda değildiler.⁸⁴

İstanbul'da yeni bir belediye yönetimi olarak kurulan "Şehremaneti"nin yeteri kadar başarılı olamaması üzerine, 1856'da İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. Bu

⁸¹ Bilal Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, İstanbul: İşaret Yayınları, 1992, s. 200-202.

⁸² Osman Nuri Ergin, **İstanbul Şehreminleri**, İstanbul: Şehremaneti Matbaası, 1927, s. 71.

⁸³ İlber Ortaylı, **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli idareleri**, Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000, s. 139.

⁸⁴ Ortaylı, **a.g.e.**, s. 139.

kurulda Osmanlı tebaasından dil bilen, yabancı ülkeleri tanıyan Müslüman ve gayrimüslim tanınmış kişilerle, ailesiyle birlikte sürekli İstanbul'da yaşayan yabancılar bulunabiliyordu. Kuruldakilerin çoğunluğunu ünlü banker aileleri oluşturmuştu. Meclis-i Vala üyelerinden Emin Muhlis Efendi başkanlığında çalışan komisyon daha çok yol düzenlemeleri üzerinde durdu, şehrin ana güzergâhlarını ve tamirleri için öncelik sırasını saptadı, yeni sokak döşeme biçimleri önerdi. Pera'daki (Beyoğlu) Cadde-i Kebir'e gaz lambaları koydurdu, çöp toplatmaya başladı. 1856 sonlarına doğru komisyonun istişari nitelikteki çalışmaları yavaşladı. Komisyon son olarak belediye yönetiminin işlerliğini artıracak önerileri içeren bir rapor hazırladı. Öncelik verilmesi istenen konular sokakların genişletilmesi, yaya kaldırımlarının yapımı ve temizlikti. Belediye hizmetleri için bir fon kurulmalı ve bu amaçla yeni vergilendirmeye gidilmeliydi. Önerilerin olumlu karşılanması üzerine bir nizamnameye göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi demek olan Şehremaneti 14 belediye dairesine ayrılacaktı: Ayasofya, Aksaray, Fatih, Eyüp, Kasımpaşa, Pera, Beşiktaş, Emirgan, Büyükdere, Beykoz, Beylerbeyi, Üsküdar, Kadıköy, Adalar. Bunlardan sadece Altıncı Daire-i belediye (Beyoğlu) kurulabildi.⁸⁵

2.1.2. İlk Belediye Teşkilatı: Altıncı Daire-i Belediye

Meclis-i Vala'nın 9 Aralık 1857 tarihli mazbatasında özetle şu ifadelere yer verilmiştir:

İstanbul gibi büyük şehirlerde belediye ve zabıta işlerini yürütmek için ayrı ayrı daireler meydana getirilerek bunların bir tek yönetimde toplanması gerekmekte ise de, bunun birden yapılması mümkün olamayacağından, Altıncı Daire olarak kabul edilen Beyoğlu ve Galata'da ilk tecrübenin başlatılması uygun görülmüştür. Beyoğlu ve Galata'da çok sayıda ticarethane ve ev bulunması, bunların sahiplerinin ve burada oturanların, belediyeyi başka ülkede görmüş ve önemini kavramış olduklarından, yapılacak harcamalara karşılık kendilerinden alınacak vergi ve resimleri ödemekte bir güçlük çıkarmayacakları düşünülmüş. Bu nedenle belediye teşkilatının önce Beyoğlu ve

⁸⁵ Paul Dumont, François Georgen, **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, İstanbul: Numune Matbaacılık, 1999, s. 21.

Galata semtlerinden denenmesi ve burada iyi sonuçların alınması durumunda diğer yerlere de yaygınlaştırılmasının doğru olacağı kanaati hâkim olmuştur.⁸⁶

İstanbul'da ve dolayısıyla Türkiye'de ilk belediye teşkilatı, bu düşüncelerden hareketle "Altıncı Daire" adıyla Beyoğlu ve Galata semtleri birleştirilerek kuruldu. Burası o dönemde, fiziki yapısı, ekonomik, sosyal ve kültürel hayatıyla İstanbul'un diğer semtlerinden oldukça farklı bir görünüm arz ediyordu. Burada oturan insanlar, Batı'lı bir kurum olan belediye sistemine çabuk uyum sağlayabileceklerdi. Bu nedenle belediye sistemi önce Beyoğlu-Galata'da denenmeli, daha sonra diğer semtlere de yaygınlaştırılmalıydı. Gerçekte Beyoğlu ve Galata, eski İstanbul'a yan bakan bir dünya görüşünü ve hayat tarzını yansıtıyordu.

"...Kargir binalarıyla karşıdaki ahşap İstanbul'a tepeden bakan, sokaklarında farklı giyimde insanların gezindiği, değişik yemeklerin yendiği, farklı biçimde eğlenilen, yabancı dillerin konuşulup yabancı kitap ve dergilerin satıldığı, fakat aslında herhangi bir Fransız yada İtalyan taşra şehrinde farklı olmayan bu bölgede; elçilikler, yabancı bankalar, yabancı okullar ve Osmanlı Hristianlarıyla ilgisi olmayan Hristiyan cemaatlerin kiliseleri vardı. Avrupalılar, Avrupa himayesine girmiş Osmanlı Hristiyanları, zenginleşip Balat ve Samatya'yı terk eden Musevi ve Ermeniler burada yaşıyordu. Yabancı restoranlar, birahaneler, genelevler, ikinci üçüncü sınıf grupların temsil verdiği tiyatrolar, şık kulüpler, cafeler birbiri ardından açılıyordu. Osmanlı aydınının Avrupa'ya baktığı pencere de bu semtti. Beyoğlu'nda sadece zenginle fakir arasında fark vardı. Burada dinler ve diller değil, servetler ve onların kendini gösterme biçimi önemliydi. Binaların içi süslüydü, pahalı döşeniyordu, dışları da süsleniyordu, o halde sokaklar da yola girmeliydi. Refah ve sefalet her yerde olduğu gibi yan yanaydı. Birkaç gösterişli konağın, elçilik sarayının, kilisenin çevresi sefalet apartmanlarıyla doluydu. Ama karşı kıyıda İstanbul için henüz bir fantezi olan; kaldırımlı, havagazlı, akarsulu bir şehir haline dönüşmek, bu bölge için acil ihtiyaçtı..."⁸⁷

Altıncı Belediye Dairesinin görevi, sokak, kaldırım, su ve havagazı hizmetleriyle, gıda maddelerinin fiyatlarını, ölçü ve tartı aletlerini, inşaat ve onarım işlerini, pazaryeri, otel, tiyatro, lokanta, kahvehane ve halka açık yerleri denetlemektir. Yeni idarenin masrafını, bölgedeki hane ve dükkânlardan toplanan aydınlatma ve

⁸⁶ Osman Nuri Ergin, *Küçük Mecelle-i Umur-u Belediye*, I. Cilt, İstanbul: Matbaa-ı Osmaniye, 1922, s. 21-22.

⁸⁷ İlber Ortaylı, *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul: Hil Yayınları, 1985, s. 129.

temizlik resmi, esnaftan alınan mizan resmi, bina tamir ve ruhsat harcı ile % 2'ye ulaşan emlak vergisi karşılamaktaydı. Altıncı Dairenin önemli bir gelir kaynağı da Hazine yardımlarıydı.

Altıncı Belediye Dairesi, İstanbul belediyesi konumunda olan Şehremanetinin bir şubesi olarak kurulduğu halde, emanetle ilişkilendirilmeyerek doğrudan doğruya Babıâli'ye bağlandı.

Altıncı Belediye Dairesi, ülkemizde kurulmaya başlanılan belediye teşkilatının ilk örneğini oluşturur. Hükümetin özel desteğine rağmen fazla başarılı olduğu söylenemez. Temizlik işleri bile doğru dürüst yürütülemedi. Belediye kurulmadan önce İstanbul'un temizlik işlerini özel kişiler, belirli bir ücret karşılığında yürütmekteydi.⁸⁸

2.1.3. İstanbul Şehremaneti'nin Yeniden Düzenlenişi ve 14 Daire-i Belediye

Osmanlı İmparatorluğunda sadece İstanbul'da, İstanbul'un da belli bir semtinde bir belediye örgütü kurulmuş ve bu örgüte o tarihe kadar başka hiçbir kuruluşun sahip olamadığı bazı ayrıcalıklar tanınmıştı. Ancak diğer taraftan İstanbul'un diğer semtleri Şehremanetinin yetersiz düzeni içinde yaşamını sürdürmüşlerdir. Ancak, Şürayı Devlet (Danıştay) tarafından hazırlanan ve 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe konulan bir nizamname (Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi) ile belediye örgütü'nün yeniden kurulması ve İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması öngörülüyordu. Amaç Beyoğlu-Galata'da uygulamaya konulan belediye modelinin, İstanbul'un diğer semtlerinde uygulanmasını yaygınlaştırmak. 1868 tarihli Nizamname, Şehremaneti'nin organlarında değişiklik yapmıştır. Buna göre, Şehremaneti'nde karar ve danışma organı olarak “şehir meclisi” ve ayrıca bütçe, gelir-gider ve genel politikaya ilişkin konuları görüşmek üzere “Cemiyet-i Umumiye” ihdas edilmiştir.⁸⁹ Ayrıca söz konusu meclisi, günümüzdeki belediye encümeni olarak değerlendirmek gerekir.

Nizamnamede öngörülen on dört belediye dairelerinden çok azı faaliyete geçmiştir. Bunun sebebi gelir yetersizliği ile ilgili olmalarıdır. Diğer taraftan Tarabya ve Adalar gibi semtlerde belediye dairesinin kurulabilmesi, söz konusu yörelerin zengin

⁸⁸ Eryılmaz, **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**, s. 206-208.

⁸⁹ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, İstanbul: Beta Yayınları, 1986, s. 298.

olmaları ve buralarda oturan nüfusun çoğunlukla gayri Müslimlerden meydana gelmesiyle açıklanabilir.

1855 yılında, eski İhtisab Nezareti'nin yerine kurulan Şehremaneti, kuruluş döneminin sıkıntılarından ve düzensizliğinden kurtulamamıştır. Bir taraftan ekonomik sıkıntı, diğer taraftan yeni idare yapısı ve işlevleri konusundaki tereddütler ile uzman eleman yetersizliği gibi konular, Şehremaneti'nin Batı'daki gibi güçlü belediye haline gelmesini engellemiştir. Belediye idaresi, Meşrutiyet rejiminde demokratik gelişme ve siyasi katılmayı sağlayan önemli bir kurum olarak görmüş olmalı ki, Osmanlı Parlamentosu toplandığında ilk ele alınan konu, belediye kanun tasarısı olmuştur. Diğer taraftan hükümet, İstanbul ve taşradaki belediyelerin farklı statüde olmasını istediğinden, ayrı ayrı Dersaadet ve Belediye Kanunu olarak 1877 yılında parlamento tarafından kabul edilmiştir.⁹⁰

İstanbul Belediyesi'nin statüsünü düzenleyen 1877 tarihli kanun, her ne kadar "Dersaadet Belediye Kanunu" adını taşısa da, İstanbul Belediyesi'nden "Şehremaneti" olarak söz etmiştir. 1868 tarihli nizamname tam olarak tatbik edilemediği gibi, Dersaadet Belediye Kanunu da bütünüyle icraata konulamamıştır. Bunun temel sebebi, 1877-1878 Osmanlı-Rus savaşının olması ve bunun Osmanlı aleyhine sonuçlanması ile beraberinde getirdiği temel sıkıntılardır.

Ayrıca, Kanunda öngörülen belediye dairelerinin bütünüyle kurulamadığı, kurulanların da parasızlıktan önemli bir varlık gösteremediği anlaşılmaktadır. Nispeten faal olan belediye dairelerinin başında Beyoğlu, Adalar, Tarabya ve Kadıköy semtleri gelmektedir. Meşrutiyet yönetimi Beyoğlu ve Galata semtlerindeki Altıncı Belediye Dairesi, ayrıcalığı kaldırılarak, diğer daireler gibi Şehremanetine bağlamıştır. Sebebi ise; Meşrutiyet İdaresinin, Beyoğlu ve Galata'nın imtiyazlı statü içinde yönetilmesine razı olmamalarıdır.⁹¹

Osmanlı-Rus savaşının sıkıntılı yıllarında ivedi bir çözüm üretme amacını taşıyan girişim sonucu ortaya çıkan 10 belediye dairesi ve Şehremaneti'nden oluşan yönetim yapısı, II. Meşrutiyet'e kadar İstanbul'da uygulandı. I. Meşrutiyet dönemini İstanbul'daki belediyeler açısından, önemli hukuki düzenlemeler yapılmakla birlikte

⁹⁰ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, İstanbul: Umut Matbaacılık, 1997, s. 70.

⁹¹ A.g.e., s. 71-72.

uygulamanın aynı paralelde yürüyemediği yukarıda yapılan açıklamalar ışığında ifade edilmiştir.

Söz konusu yapı, Osmanlı Devleti'nin sonuna kadar devam etti. Diğer taraftan 1984 yılında 3030 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'yla; büyük şehirlerde uygulamaya konulan sistem, Şehremaneti modelini anımsatmaktadır.

Buraya kadar Klasik Osmanlı yönetiminden II. Meşrutiyet'e kadar Osmanlı'da belediye yönetiminin şartlara göre nasıl değiştiği üzerinde duruldu. Ayrıca ifade etmek gerekirse bu aşamaya kadar halkın tavrı şu ifadelerle özetlenebilir: Klasik Osmanlı yönetimi büyük ölçüde “mahalle” esasına göre örgütlenmiştir. Ayrıca Mahalleli kendi işini kendi görürdü. Sosyal yardımlaşma ve mahalle hizmetleri, mahalle halkı tarafından birlikte yürütülmekteydi. Buraya kadar kimseden hizmet bekleme düşüncesine sahip olmayan halk, İstanbul'da belediye kurulduktan sonra halkın tavrı tamamen değişerek, herhangi bir hizmet görmek ya da gördürmekten çok, bu işi belediye örgütünden bekler hale gelmiştir. İlber Ortaylı'nın belirttiği gibi, “klasik Osmanlı mahallesi, kendi işini kendi görme geleneğini terk etmiş ve belediye denen güçsüz örgüt sayesinde inanılmaz bir ataletle düşmüştür. Çarşının kaldırımlarını tamir ettiren, lağımları temizletip onartan eski mahalle halkı ve çarşı esnafı, şimdi taş taş üstüne koymak için yakınan ve belediyeyi şikâyet eden dilekçeler yazmaya başlayan bir halk görünümünü vermişlerdir.”⁹²

2.1.4. II. Meşrutiyet Sonrası İstanbul'da Belediyeye Dair Bazı Gelişmeler

II. Meşrutiyetin ilanı sonrası başlayan süreç, merkezi hükümet için olduğu kadar İstanbul'daki belediyeler için de yeni bir dönemi ifade etmektedir. Osmanlı-Rus savaşı sonrasında kapatılan ve yaklaşık 32 yıl toplanma imkânı bulamayan Meclis-i Mebusan'ın tekrar açılma girişimleri, İstanbul'daki belediyeler bakımından yeni bir dönemin kapılarını açan bir dizi gelişmeyi de beraberinde getirmiştir.

İttihad ve Terakki yönetimi, 1910'da İstanbul'u dokuz belediye şubesine ayırmış ve başlarına maaşlı birer müdür tayin etmiştir. Böylece belediye daire meclisleri kaldırılmıştır. Bu gelişme, mahalli idare geleneğimizde kimsenin dikkatini çekmeyen bir kırılmayı da beraberinde getirmiştir. Üstelik İstanbul vilayet (valilik sistemi)

⁹² İlber Ortaylı, “Devraldığımız Miras”, **Yeni Türkiye**, Yıl:1, Sayı: 4, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 557.

olduğundan; vali ile Şehremininin yetkileri çatışmasın diye iki görev aynı kişiye yani Şehreminine verilmiştir. Tek partiye dayanan merkezi hükümetlerin belediyeçilik sistemi, böylece yeni bir evreye girerek, bu yeni evrede belediye idareleri, başkentte ve birkaç liman şehrinde büyüyen bürokrasinin içinde, cılız şubeler halinde gelişebilmiştir. Söz konusu antidemokratik değişiklikler 1960 yılına kadar devam etmiştir.

Tablo 1: Belediye Şube yüz ölçümleri (1914) ve Mahalle Sayısı (1913)

Şube	Şube Yüz Ölçümü (km ²)	Toplam Yüz Ölçümü Oranı (%)	Şubede Yer Alan Mahalle Sayısı	Toplam Mahalle İçindeki Oranı (%)
Beyazıt	4,3	1,3	131	23,1
Fatih	43,2	13,4	215	37,9
Beyoğlu	36,0	11,2	111	19,5
Yeniköy	63,3	19,6	30	5,3
Anadoluhisarı	103,9	32,2	24	4,2
Üsküdar	9,7	3,0	27	4,8
Kadıköy	36,1	11,2	11	1,9
Adalar	9,3	2,9	11	1,9
Makriköy	16,7	5,2	8	1,4
Toplam	322,5	100,0	568	100,0

Kaynak: Tarkan Oktay, *İstanbul Şehremaneti*, Yeditepe Yayınevi, s. 197.

Tablo 1’de yer alan 9 şube; mevcut 20 daire sınırlarının yeniden belirlenmesiyle oluşturulmuştur. Dairelerin birleşmesi, nüfus, ulaşım imkânları, ekonomik ilişkiler ve yönetim birimleri bakımından merkez niteliğe sahip olan belediyelere, çevresindekilerin katılımıyla gerçekleştirilmiştir.⁹³

II. Meşrutiyet döneminde belediyeler, sahip oldukları fonksiyonları geçmiş dönemlere göre nispeten daha iyi kullanmışlardır. Dönemin en başta gelen özelliği belediye yönetiminin tüm İstanbul’da uygulanmaya başlamasıdır. İlk önce belediye

⁹³ İlhan Tekeli, *Türkiye’de Belediyeçiliğin Evrimi*, s. 29.

daireleri biçimde uygulanan modelin daha sonra şubeye dönüştürülmesiyle yaşanan genişleme, Şehremaneti organizasyonu ve kadroların yeniden düzenlenmesine yol açmıştır. Bu çerçevede benzer fonksiyonlara sahip birimlerin yeni kurulan daha üst birimler altında örgütlenmesi, ana hizmet birimlerinin kendi içinde fonksiyonlara göre alt birimlere ayrılması, bazı hizmetlerin artan önemi dolayısıyla alt birim halinde iken ana hizmet birimine dönüşmesi, hizmetin niteliği gereği şehrin birçok noktasına yayılan birimlerde tek merkez yerine ara kademe olarak bölge esaslı bir yönetime geçilmesi, dağınık durumdaki iç denetim fonksiyonunun tek birim altında yapılandırılması, fonksiyonel ayrımlı teşkilat yapısında uzmanlaşmayı sağlamaya yönelik adımlar olarak görülmektedir.⁹⁴

2.2. CUMHURİYET DÖNEMİNDE BELEDİYELERİN GELİŞMESİ VE İSTANBUL

2.2.1. 1930 Tarihli Belediye Kanunu ve İstanbul

Cumhuriyet döneminde yerel yönetim ve belediyecilik önemli bir evrim geçirmişse de Osmanlı'nın son dönem politikalarının bakiyesi şeklinde yapısal özelliklerini muhafaza etmiştir.

Yerel yönetim alanında düzenleme yapılmasına yönelik ilk adım 1928 yılında İçişleri Bakanlığı'nca bir belediye kanunu tasarısı ile atıldı. Hazırlıklar sırasında birçok Avrupa ülkesinin belediye yasaları gözden geçirildi ve bunlardan yapımıza uygun görülen kısımlar alınarak benimsendi. Tasarı hakkında Danıştay'ın görüşü de alındıktan sonra 1929 yılı Mart ayında Bakanlar Kurulu'nda görüşülüp uygun görülerek ve Meclis Başkanlığına sunuldu. 1930 yılı Mart ayında Meclis Genel Kurulu'nda görüşülen Kanun Tasarısı 3 Nisan tarihinde 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere kabul edilen 1580 sayılı Yasa bu kararla mevzuatımıza katılmıştır.⁹⁵ Böylece Tanzimat döneminde 1877 yılında kabul edilen ve 1580 sayılı yasanın kabulüne kadar devam eden yasa ilga edilerek yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

⁹⁴ Oktay, **Osmanlı'da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti**, s. 356.

⁹⁵ Fethi Aytay, **Belediye Kanunun Oluşumu, Uygulama ve Değişiklikler**, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslar arası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yay., 1990, s. 90.

Aslında özellikle 1930–1944 döneminde belediyeçilik uygulamalarındaki temel dayanak noktası olan, 1580 sayılı ve 1930 tarihli Belediyeçilik Kanunun esas aldığı temel ilkeler İstanbul yönetimi için şöyle özetlenebilir: öncelikle yeni yasa, Osmanlı’nın liman kentlerini ve ağırlıkla İstanbul’u temel alan kurumlaşma ilkesine tepki ve Cumhuriyet’in temel prensibi olan İç Anadolu kentlerinin kalkınması ve gelişmesi ilkesine destek olarak, “*ülke genelinde tüm belediyeler eşittir*” ilkesini benimsemiştir. Ancak böyle bir ilkeye rağmen Kanun; Ankara ve İstanbul için bazı ayrıcalıklı maddeler de tanımlamıştır. Söz konusu 149 ve 153. Maddelere göre İstanbul şehri tek bir belediye olmak üzere, 10 şubeye ayrılmıştır. Belediye adı altında tanımlanan bu kurumun başına ise; bu görevi maaşsız olarak yerine getirecek olan İstanbul Valisi, diğer 10 şubenin başına da “hükümet gerekli görürse belediye başkanlığını en büyük mülki amire verebilir” maddesinden yola çıkarak, söz konusu bölgenin kaymakamları getirilmiştir. Ayrıca kanunla o güne dek uygulanmış olan iki kademeli meclis yapısı kaldırılmış, yerine 68 üyeli İstanbul Genel Meclisi getirilmiştir.⁹⁶

Bununla birlikte 1930 sayılı yasa ile birlikte İstanbul’da belediye ve valiliğin bir idarede bütünleşmesine dair madde; 10.03.1954 tarih ve 6349 sayılı İstanbul Birleşik İdaresi’nin Kaldırılması Hakkında Kanunun 5. Maddesinin kabulüyle yürürlükten kaldırılmıştır. Ayrıca, bu yönetim yapısı, 1956 yılından itibaren ise, bir yandan belediyeye, bir yandan da İl Özel Yönetimine, ülkenin başka kentlerindeki belediye örgütlerinde olduğu gibi, seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olmak yetkisi verilerek eski düzenlemeye göre daha demokratik bir hal almıştır.

2.2.2. 1960-1980 Dönemi: Göç, Şehirlerin Büyümesi ve İstanbul’da Büyükşehir Yönetimine İlişkin Tartışmalar

İstanbul’da sanayileşmenin olgunlaştığı bu döneme “göç”de paralellik göstermiş ve özellikle 1965 yılından itibaren yoğunlaşmıştır. Aynı zamanda şehre göçenler içerisinde erkek nüfusu ile birlikte kadın nüfusu da artmıştır. “Bu durum göçün aileler ile birlikte yapılmakta olduğunu ve de aynı zamanda şehre önceden gelenlerin artık ailelerinin geri kalanlarını da şehre çektiklerini göstermesi açısından ilginçtir. İstanbul nüfusu 1960’lar ve 1970’lerdeki göçler ile birlikte sürekli artmaya başlamış ve kentin

⁹⁶ Sırma Ramazanoğulları Turgut, **İstanbul’un Yönetimi**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s. 105.

etrafı hızla artan gecekondula ve değişik gelir mevcudiyetini yansıtan konutlar ile dolmaya başlamıştır.”⁹⁷

İstanbul’da göçle eklenen nüfusa bakıldığında “1975-80 ve 1980-85 döneminde diğer dönemlere göre bir azalma görölmüştür. Bu azalışta 1980 öncesinin güvenlikle ilgili özel koşullarının ve 1980 sonrasının kısıtlayıcı ortamının etkisi olduğu düşünölse de her dönemde İstanbul göç almaya devam etmiş, net göç oranları pozitif değerde olmuştur. Dünyadaki benzer mega kent örneklerinde olduğu gibi göçün ve hızlı nüfus artışının getirdiği ekonomik, sosyal ve teknik sorunlarla karşı karşıya kalmıştır.”⁹⁸

İstanbul bu dönemde “Türkiye’nin neredeyse her ilinden göç almıştır. Gerçekleşen göçler ve hızlı nüfus artışı ile şehir her geçen gün büyümekte, konut ihtiyacı artmakta, gecekondula sorunu baş göstermekte, ulaşım ve trafik sorunu yaşanmakta, dinlenme ve sosyal alan olarak ayrılan yerler azalmıştır. Aynı zamanda, içme suyu kaynakları hızla kirlenerek, kanalizasyon ve arıtma hizmetleri gibi alt yapı hizmetlerine duyulan gereksinimin her geçen gün şiddetini arttırması gibi belli başlı büyük sorunlara yol açmıştır.”⁹⁹

Mevcut göç ve beraberinde getirdiği temel sıkıntılar, İstanbul yönetiminde kamu hizmeti talebini arttırmıştır. Ancak, “İstanbul mevcut yönetim yapısı ile kalabalık nüfusa yeterli hizmeti sunamamıştır. Çünkü yerel yönetimler finansman sıkıntısından dolayı sahip olduğu nüfusa yeterli hizmeti sunmaktan uzaktır. Yol, aydınlatma, temizlik, konut, imar düzenlemeleri, çevre düzenlemesi gibi pek çok konu, personel, bütçe, ekipman eksiklikleri sebebiyle yerine getirilememiş ve sorunlar iyice çıkılmaz hal almıştır. Bu sebepten dolayı kişilere etkin, verimli ve hızlı bir hizmet verebilmek ve kamunun ihtiyaçlarına cevap verebilmek için İstanbul’da ilk olarak 16 yeni ilçe kurulması düşünülmüştür. Yeni kurulması düşünülen ilçeler; Güneşli, Bahçeşehir, Esenyurt, Hadımköy, Alibeyköy, Kemerburgaz, Arnavutköy, Sultançiftliği, Merter, Erengazi, Halkalı, Kurtköy, Samandıra, Yeni Levent, Sarıgazi, Çamlıca’dır.”¹⁰⁰ Bu gelişmelere koşut olarak merkezi yönetim, daha büyük ölçekli İstanbul’un geneline

⁹⁷ Suat Tüfekçi, Kırsal Kesimlerden Büyükşehirlere Göç ve Göçün Aile Yapısında Meydana Getirdiği Değişiklikler (İstanbul Örneği). Yüksek Lisans Tezi. 2002, s.104.

⁹⁸ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı, s. 34.

⁹⁹ Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, (2000-2004), DPT Yay, s. 155.

¹⁰⁰ Suat TÜFEKÇİ, “Kırsal Kesimlerden Büyükşehirlere Göç ve Göçün Aile Yapısında Meydana Getirdiği Değişiklikler (İstanbul Örneği)”, **Yüksek Lisans Tezi**, 2002, s.104.

hitap edecek bir yönetim modeli hedeflemiş ve bununla ilgili bir takım gelişmeler yaşanmıştır.

1961 Anayasası birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan büyükşehir yönetimleri oluşturulması için elverişli değildi ancak bu konuda arayışlar sürmekteydi. Örneğin 1969 yılı programında, metropoliten alanlar içinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunmasının planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde önemli güçlükler ortaya çıktığı vurgulanmış ve bu seviyede koordinasyonun ve davranış bütünlüğünün ancak metropoliten idarelerin kurulması ile gerçekleşeceği belirtilmiştir. “Söz konusu programda İçişleri Bakanlığı tarafından başlatılmış olan Metropoliten İdare Araştırmasının tamamlanacağı ve uygulamaya aktarılacağı belirtilmiş olmasına rağmen bu konuda herhangi bir gelişme yaşanmamıştır. 1971 Yılı Programında açık biçimde metropoliten idare konusunda yapılan araştırmaların sonuçlandırılmadığı kabul edilmiştir.”¹⁰¹

Mevcut Anayasal düzen, birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan Büyükşehir yönetimleri oluşturulmasına elverişli değildir. Bu nedenle, birçok belediye, 1960 ve 1980 arasında, görevlerini daha iyi yerine getirebilmek için birlikler (hizmet birlikleri) kurmayı denemiştir.¹⁰²

İstanbul’un 1970’lerdeki durumu şu şekildedir. “İstanbul Belediyesi, merkezdeki 14 ilçeyi kapsayan devasa ve tek bir belediyedir. Bununla birlikte İstanbul’da 27 belediye daha bulunmaktadır. Bunlardan bir kısmı ilin uç kısımlarındadır, dolayısıyla merkezden kopuk belediyelerdir. Ancak bir kısmı, hemen İstanbul Belediyesi ile sınır komşudur. İşte tartışmalar, İstanbul Belediyesi ile sınır olan bu küçük belediyeler üzerinde yoğunlaşıyor ve bu parçalı yapının gerek imar, gerekse alt yapı hizmetleri açısından doğurduğu sorunlara çözüm aranıyordu. Şüphesiz bu dönemde sorunun çözümüne yönelik çeşitli girişimler söz konusudur. Bu girişimlerden, etki derecesi görece yüksek olan bir kaçını belirtmek gerekir. Örneğin Hükümet, daha 1968’de, metropoliten nitelikteki şehirlerin idari yapısının ne olması gerektiğine yönelik bir proje çalışmasının İçişleri Bakanlığı tarafından yapılmasını istemiş ve buna ilişkin bir

¹⁰¹ Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006, s. 252.

¹⁰² Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s. 250.

Bakanlar Kurulu kararı almıştır. Bu sorun kalkınma planlarında kendine yer bulmuştur.”¹⁰³

“Ayrıca 1970’li yıllarda iki önemli tasarı söz konusudur. Birisi Bayındırlık, diğeri İçişleri Bakanlığı’nın tasarısıdır. Her iki tasarıda da soruna çözüm olarak “birlik modeli” öngörülmüştür. Bunun sebebi açıktır. 1961 Anayasası, yerel yönetimleri belediye, il özel idaresi ve köy şeklinde saymıştır. Anayasada “büyükşehir” denilmemiş olması nedeniyle çözüm, Belediye Kanunun içinde yer alan *birlik modellerinde* bulunmuştur. Buna göre, İstanbul metropoliten alanındaki belediyeler, “zorunlu bir birlik” içine sokulacak ve çeşitli belediyeler değil bu birlik eliyle yürütülecektir. Ancak bu tasarılar, 1970’lerin politik ve gerilimli ortamında sonuçsuz kalmıştır.”¹⁰⁴

1970’li yıllarda hazırlanan Belediye Kanunun Tasarısında, belediyelerin büyüklerine göre ayrılması ve 100 binden fazla nüfuslu belediyelere “büyük kent belediyesi” adının verilmesi öngörülmüştü. Söz konusu tasarıda büyükşehir belediyeleri, kanunda belirtilmiş olan görevlerin yapılmasında ve yetkilerin kullanılmasında olağan belediye hizmetleri yanında çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı ilke ve hedeflerini dikkate almaları gereken yapılar olarak öngörülmüştü.¹⁰⁵

Daha çok tek tek kimi işlevleri yerine getirmek için kurulan birlikler, anakent yönetimlerine benzemediği açıktır. Ayrıca dönemin İstanbul şartlarına uygun bir modelde değildir. Çünkü büyükşehirlerde kurulan özel yönetim modeli genellikle büyükşehirin tamamında yerel hizmetleri görmektedir. Zaten söz konusu dönemde teşekkül eden birlikler zamanın kaosu ortamında uzun vadeli bir hayat sürdürememişlerdir.

“Büyük kentsel alanların yönetim modeline dair yapılandırma girişimleri 1970’ler boyunca devam etmiş, bununla birlikte Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1972), İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı (1975), Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Teklifi (1976), Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı

¹⁰³ Erbay Arıkboğa, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s. 52-53.

¹⁰⁴ A.g.e., s. 52-53.

¹⁰⁵ Şerif Öner, **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**, Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006, s. 252.

(1978-1980), girişimlerinden bir sonuç alınamamıştır. 1978 yılında kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı da yerel yönetim sisteminin değişen ihtiyaçlara cevap verebilir hale getirilmesine yönelik bir başka önemli girişim olmuştur. Büyük kentsel alanlarda bütüncül planlar yapmaya ve kentin bütününe yönelik hizmetler üretme kapasitesini artırmaya yönelik bir başka girişim ise 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı'dır. Ne var ki bu tasarı da yasalaşma imkânı bulamamıştır.”¹⁰⁶

Görüldüğü üzere, “1980’lerin başlarına kadar atılan adımlar parçacıl olmasının ötesine geçememiş; yetki, kaynak, personel ve ekipman açısından büyük kentsel alanların ihtiyaçlarına cevap verebilme kapasitesine sahip, kentin bütününe hizmet sunabilecek ölçekte yerel yönetim birimleri oluşturulamamıştır.”¹⁰⁷

2.2.3. 1980-1983 Döneminde İstanbul’daki Gelişmeler

1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönem, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından, anakentlerde köktenci birtakım değişikliklere tanık olunan bir dönemdir. Bu girişimler, Türkiye’de, anakent alanlarında özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşır.

İlk girişim, anakentlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliğinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra, bu yerleşim yerleri, yakınında bulundukları büyük belediyelerle birleştirilmişlerdir.

Bu düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi’nin 34. Sayılı Kararı ile ve küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılması amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu yeniden düzenlemenin dayandığı düşünce, sözü edilen kararda, şöyle dile getirilmiştir: Ülkemizde hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınlarında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlıklarının koordinesinde ve onların emrecekleri şekilde ana

¹⁰⁶ Yılmaz Bingöl, **İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**, Kocaeli Belediyesi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Nisan 2013, s. 39.

¹⁰⁷ A.g.e., s. 39.

belediyelere bağlanması bir plan dâhilin de ve en kısa zamanda sağlanacaktır, denmiştir.¹⁰⁸

Dolayısıyla, 1981-1983 yıllarında, bu yasanın uygulanması sonucunda, sadece İstanbul'da 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organların varlığı son bulmuştur. 1961 Anayasasına göre, bu yapılabilir miydi? Seçilmiş organların görevlerinin son bulması, yargı kararı gerektirmemekte miydi? Soruları sorulabilir. Bu sorunlar, pozitif hukuk açısından çözülebilmiştir. Çünkü Anayasa Düzeni Hakkında Yasa'da, Milli Güvenlik Konseyi'nin çıkarmış olduğu kararlar ve yasaların, 1961 Anayasası ile yürürlükteki yasalarla çeliştikleri durumlarda, anayasa ve yasa değişikliği yerine geçeceklerine ilişkin özel bir hüküm bulunmaktaydı. Bununla birlikte, yapılan işlem, siyasal açıdan, kuşkusuz, demokratik bir gelenek olan yerel özerklik ilkesinden bir uzaklaşma anlamına gelmekteydi. Ama hatırdta tutulmalıdır ki, askeri yönetimce yapılan bu düzenlemede, anakentlere etkin bir yerel yönetim sağlamak yanında, iç güvenlik gibi etmenler de bir ölçüde rol oynamış bulunmaktadır.

Bir anakent yönetimine geçişte, burada olduğuna benzer birleştirmeler gerekli olmakla birlikte, bunun yeterli sayılamayacağı açıktır. Çünkü sorun, yeni kurulmakta olan yerel yönetim birimlerinin sınırlarını ve tüzel kişiliğinin ne olduğunu belirlemekten ibaret değildir. Gerçi, İstanbul Belediyesi, 1981 yılından bu yana, adı geçen yasa uyarınca tüzel kişiliklerini yitirerek belediye şube müdürlüğüne dönüştürülen eski küçük çevre belediyelerinin¹⁰⁹ işlerinin yürütülmesine, belediye ile olan ilişkilerinin düzenlenmesine ilişkin bir yönetmelik yayınlanmıştır (R.G. 10 Nisan 1982, Sayı: 17660) ama bu düzenlemenin, İstanbul Belediyesinin ancak iç yönetim sorunlarını çözmeye yeterli olduğu, anakent ölçeğindeki görev, yetki, mali kaynak, eşgüdüm gibi yönetsel sorunlara yanıt vermekten uzak bulunduğu belirtilebilir. Büyük kentlerde farklı bir yönetim modelinin gerçekleştirilebilmesi için, 1982 Anayasası'nın çıkmasını ve 3030 sayılı yasayı beklemek gerekmiştir.¹¹⁰

¹⁰⁸ Serkan Doru, "1923-2000 Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi", *Uluslararası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi*, Yıl-2015, Cilt 7, Sayı 1, s. 127.

¹⁰⁹ Osman Meriç, "Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama", *İller ve Belediyeler*, Sayı: 429-430, Temmuz-Ağustos 1981, s. 521-525.

¹¹⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s. 252-254.

2.3. İSTANBUL'DA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ (1984-2014)

2.3.1. Büyükşehir Belediyelerinin Kuruluşu ve Temel Özellikleri: 1984-2004 Dönemi

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 Anayasası, 127. Maddesinde, “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmünü koymuştur. Bu hüküm, hiç kuşku yok ki, son 25 yıl içinde, anakentlere özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan gereksinmeye bir yanıttır. Daha önce de, bu yönetimlerin oluşturulmasına, yürürlükteki anayasa engel bulunuyordu.

Ancak, 1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra, yeni anayasaya bağlı olarak 2972 sayılı (Ocak 1984) yerel seçimlerle ilgili yasa belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı yasa, hem anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1984 yılında, bu koşullara sahip üç kent bulunuyordu: İstanbul, Ankara ve İzmir. Her birinde, sırasıyla, 14, 5 ve 3 ilçe bulunmaktaydı. Yasaya göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent anakent belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanmıştır.

Bu gelişmelere koşut olarak, hükümet yerel yönetim seçimlerine ilişkin 18.1.1984 günlü 2972 sayılı yasa ile büyük kent ve ilçe belediyeleri henüz kurulmadan önce, bunların organları için seçim yapılmasına olanak sağlamıştır. Yerel yönetim seçimlerinde oy verme gününe iki gün kala, 23.3.1984’te çıkarılan 195 sayılı yasa gücündeki kararname ile sınırları içinde birden çok ilçe bulunan anakentlerde “büyükşehir” ve “ilçe” belediyeleri kurulması öngörülmüş ve bu Kararname, 27.6.1984 günlü 3030 sayılı yasa ile TBMM’ce benimsenerek yasalaşmıştır.¹¹¹

Bu sayede anakent belediyelerinde iki basamaklı bir dizge oluşturulmuştur: a) anakent belediyesi, b) ilçe belediyesi. Yerel nitelikli kamusal kent hizmetleri her iki düzeydeki yönetimler arasında paylaştırılmıştır. Yatırım ve finans sağlamak, çevrenin korunması, teknik altyapı, imar ve planlama gibi anakent çapında önem taşıyan görevler

¹¹¹ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 10, İletişim Yayınları, s. 2845.

anakent belediyelerine; daha küçük çapta olan, büyük kaynak ve yatırım gerektirmeyen hizmetler ise, ilçe belediyelerine bırakılmıştır. Her ne kadar imar ve planlama hizmetlerinin yerine getirilmesinde plan ölçeğine göre bir paylaşma yöntemi öngörülmüş ise de, bu konularda son söz yine de anakent belediyelerine bırakılmıştır.¹¹²

Ancak gerekçeler ve yeni düzenlemeler perspektifinde atılan adımlar söz konusu yasadan bekleneni vermiş midir?

Şöyle ki, 3030 sayılı yasa ile getirilen sistem, merkezde “Güçlü Başkan”ın bulunduğu hiyerarşik bir iki kademeli sistemdir. 1580’le belediyelere devredilmiş olan görev ve yetkilerin sınırlı bir kesimi ilçe belediyelerine bırakılmış, buna karşılık önemli karar ve uygulamalar kent düzeyinde merkezileştirilmiştir. Bir başka deyişle, Büyükşehir Belediyesi’ne tanınmış olduğu kadarıyla “yerelleşme” alt birimlere yaygınlaştırılmamış, oldukça etkili bir “güçlü başkan” modeli çerçevesinde yoğunlaştırılmıştır.¹¹³

Ayrıca, anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki görev paylaşımında, nazım planların hazırlanması anakent belediyesine, uygulama planları ise ilçe belediyelerine bırakılmıştır. “Bu paylaşım yöntemi iki basamak arasındaki uyumsuzlukların giderilmesine katkıda bulunmadığı gibi; bunun, ilçe belediyelerinin bir yerel yönetim olarak sahip olmaları gereken özerklikle bağdaşmadığı da ileri sürülmüştür.”¹¹⁴

Diğer taraftan 3030 sayılı kanun gereğince “*Büyükşehir belediyelerinin sınırları ismini aldıkları büyük şehirlerin belediye sınırlarıdır. İlçe belediye sınırları bu ilçelerin büyükşehir belediyelerinin sınırları içinde kalan kısımlarının sınırlarıdır.*” denilerek, yetki sınırı, büyükşehir belediyelerin sınırı ile tanımlanmıştır. Yani herhangi bir metropoliten alan sınırı öngörülmemiştir. Böylelikle İstanbul metropoliten alanı için; İl sınırları ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi sınırları (3030 sayılı kanun sınırları) olmak üzere iki sınır tanımlanmış bulunmaktadır. İlişkileri ve metropoliten alan etkileşimleri göz ardı edilerek yapılmış olan bu sınır saptaması sonucunda, metropoliten alan sınırı olarak isimlendirilebilecek gerçek bir sınır oluşturulamamıştır.

¹¹² Ruşen Keleş, “Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler”, **3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu**, Ankara, 6-7 Aralık, 2012, s. 4.

¹¹³ Sema Erder ve Nihal İncioğlu, **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, 2004, s. 24.

¹¹⁴ Keleş, *Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler*, s. 4.

Diğer taraftan, Büyükşehir belediyelerinin iki kademeli yapısı içinde yer alan ilçe belediyeleri (32 adet) ve belde belediyeleri (41 adet) de 1580 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde yer almışlardır. Bu belediyelerin saptanması ve onayı ise aynı kanunun 4 ve 5. Maddelerine istinaden gerçekleşmektedir. 4. maddeye göre belediye sınırlarının saptanmasında “öteden beri belediyeye ait sayılan bütün tarla, bağ, bahçe, çayır, mera, zeytinlik, palamutlukların, baltalık, otlak gibi yerlerin belediye sınırları içinde kalacağı ve belediyelerin sınırlarını, derelerden, tepelerden, yollardan geçirme olanağı yoksa büyük taşlar dikilerek belirleneceği” hükmü getirilmiştir. Sınırların onayı ise, nüfusu seksen binden fazla olan belediyelerde; belediye meclisinin kararı, ilçe idare kurulunun olumlu görüşü, valiliğin teklifi, işleri Bakanlığı’nın onayı ile kesinleşir.” Bütün bu düzenlemelere göre; metropoliten alan yönetiminde hizmet sunumunu optimize edebilecek bir sınır tanımlamasının yapılmadığı açıkça görülmektedir. Özellikle metropoliten alan bütününde gerçekleştirilmesi gereken kentsel hizmet sunumu koordinasyonu ve planlama eylemlerinin uygulamalarının da bütünsellikten uzak bir yaklaşımla yapılmasına neden olmaktadır.¹¹⁵

Başka bir tartışma konusu da 3030 sayılı yasanın metropoliten alan ile örtüşmeyen ve 3194 sayılı imar Kanunu’nun 5. maddesi kapsamında tanımlanmış olan *müccavir alan* kavramı; “*imar mevzuatı bakımından belediyelerin kontrol ve yetkisi altına verilmiş olanlar*” olarak tanımlanması ile ilgili hususudur. Metropoliten alan genelinde kontrolü ve koordinasyonu olmayan alanlar olarak tanımlanabilecek ve yönetsel boşluklara neden olan bu kavram, kaçak yapı ve kontrol dışı gelişimin de ağırlıklı olarak yaşandığı ve metropoliten alanda yer alan yerel yöneticilerin uygun bulmadığı bir kavram olarak tanımlanabilmektedir.

İstanbul’da büyükşehir yasasının kabul edilmesi ile birlikte metropoliten alan kapsamında yer alan 73 belediyeden 41 adedi belde belediye statüsü taşımaktadır. Toplam belediye sayısı içinde % 56’lık bir oran anlamına gelen bu belediyeler ağırlıklı olarak, Marmara Denizi sahil şeridi boyunca ve Kent’in doğal kaynakları ile rezerv alanlarının yer aldığı kuzey kısımlarında bulunan bu belde belediyeleri, 3030 sayılı kanun sınırları içerisinde kalmakla birlikte, 1580 sayılı Belediye kanunu uyarınca kendi içinde özerk, planlama adına Büyükşehir belediyesi ile hiçbir bağı olmayan, gerek üst

¹¹⁵ Sırma Ramazanoğulları Turgut, **İstanbul’un Yönetimi**, İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004, s. 147-148.

ölçekli Nazım İmar Planları, gerekse Uygulama İmar Planlarını kendi birimi içinde üreten ve onaylayan ve süreç içinde üst ölçekli bir koordinasyona gerek duymayan bir yapılanma içinde olan birimlerdir.¹¹⁶

Mevcut durumda; metropoliten alan içinde özerk, metropolle bütünleşmeyen ve metropolün üst ölçekli politikalarını hiçe sayan kararlar ve gelişme politikaları izleyebilen bu birimler yine metropoliten alan, metropoliten yönetim ve planlama kavramlarıyla bütünüyle çelişmektedir.

Bu gerekçelerle ile birlikte artık mevcut yasanın etkinliğini yitirdiği bu zaman diliminde daha bütüncül, ilin tamamını kapsayan bir kanuna ihtiyaç duyulmuştur.

2.3.2. 2004-2008 Dönemi

Yerel yönetim sisteminin yeniden yapılanmasına ilişkin bir sonraki değişim, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası'nın 10.07.2004 tarihinde kabul edilip ve 23.07.2004 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanarak olmuştur. Kanun koyucu söz konusu yasanın gerekçesini şu cümlelerle ifade etmiştir.¹¹⁷

“Geçmişte tecrübesi bulunmayan ve ilk defa 1984 yılında 3030 sayılı Kanun ile hayata geçirilen bir sistemin uygulamada bazı eksikliklerinin olması ve bu alanda kimi sorunların yaşanması doğaldır. Görev ve yetkilerin paylaşılmasında nesnel ölçütler bulunmadığı, yönetim kademeleri arasında işbirliği kurma mekanizmalarının yeterli olmadığı, büyükşehir yönetiminin kesin bir hâkimiyetinin bulunduğu, büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon yapılamadığı ve belediye büyüklüklerinin çok farklı olduğu sorun olarak genel kabul gören hususlardır.

Bu sorunların çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir duruma getirilmesi acil bir ihtiyaç olarak ortaya çıkmaktadır. Diğer taraftan, kamu yönetiminde meydana gelen gelişmeler büyükşehir belediyelerinin de yeniden yapılandırılmasını, bu idarelerin etkin, saydam, hesap verebilir ve katılımcı bir yapıya kavuşturulmasını gerektirmektedir. Mahallî idarelerin yeniden yapılandırılması çerçevesinde, bu amaçları gerçekleştirmek ve büyükşehir belediyelerini de yeniden düzenlemek için bu yeni bir kanuna ihtiyaç duyulduğu belirtilmiştir.”

¹¹⁶ A.g.e., s.148.

¹¹⁷ “Büyükşehir Belediye Yasası”, <http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>, Erişim Tarihi, 08.09.2014.

Bu gerekçelerle ile birlikte 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'nun amacı, 1. Madde'de şu şekilde ifade edilmiştir:¹¹⁸ *“büyükşehir belediyesi yönetimin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır”*.

“Bu kanunun uygulanmasında;

a) Büyükşehir belediyesi: en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini,

b) Büyükşehir belediyesinin organları: büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanını,

c) ilçe belediyesi: büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini,

d) ilk kademe belediyesi; büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir belediyeleri ile aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeyi ifade eder.”

5216 sayılı yasa gerekçesini, amacını belirttikten sonra ayrıca büyükşehir statüsüne geçmek için birtakım şartlar getirmiştir. Bunlardan en önemlisi, nüfus ölçütü olmuştur. Buna göre: *“belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir”*(md.4).¹¹⁹ Hükümü yer almıştır.

Ayrıca, değişiklik ile birlikte büyükşehir belediyelerinin ölçeği büyütülmüş ve aynı zamanda bu gelişmeyle büyükşehir sınırları içinde yaşayan nüfus ülke nüfusunun % 46'sına ulaşmıştır. Bu kanunla birlikte; yerel yönetim sistemi, yeni kamu yönetimi anlayışında var olan stratejik planlama ve performans programları gibi yeni araçlarla tanışmıştır. İstanbul büyükşehir belediye sınırı İl mülki sınırına genişletilmiştir.

¹¹⁸ **Belediye Mevzuatı**, Ankara: Seçkin Yayınevi, Hukuk Cep Kitapları Dizisi-31, 2011, s. 86.

¹¹⁹ A.g.e., s. 86.

Bir çalışmada il sınırında büyükşehir belediye modelinin olası yararları şu şekilde belirtilmektedir:¹²⁰

- “Ölçek büyümesi hizmet sunum kapasitesini büyütürken, birim başına hizmet maliyetleri azaltacak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır.
- Ölçek büyümesi ile birlikte kaynakların kapasitesi gerek niteliksel gerekse niceliksel artacaktır.
- Seçmenlerin daha büyük bir ölçekte seçim yapma imkânı, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerinin çeşitliliği açısından yararlar sağlayacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.
- Araç, gereç ve ekipman parkı gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak artış gösterecek; aynı havuzdan kullanım imkanı ise verimliliği artıracak ve israfı azaltacaktır.
- Ölçek büyümesi ile sağlanan kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamı hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanmayı da mümkün kılacaktır.
- Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek; parçacıl, birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır.
- Birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirmek kolaylaşacaktır.

Tüm bu avantajların bir sonucu olarak, hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağından; nihai olarak hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyetinin artacağı hedeflenmiştir.”

İl sınırında büyükşehir belediye modelinin yerel yönetim sisteminde ortaya çıkardığı değişiklikleri; idari açıdan değerlendirmek gerekirse; “Büyükşehir Belediyeleri, 1984-2004 döneminde görece *daha dar* bir kentsel alanda işlediği söylenebilir. Bu alan, üç büyük kent dışındaki diğer örneklerde, çok daha dar biçimde

¹²⁰ Yılmaz Bingöl, **İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**, Kocaeli Belediyesi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Nisan 2013, s. 44.

belirlenmiştir.¹²¹ Buna karşılık 2004 yılında başlayan yeni dönemde, bu alan *daha geniş* biçimde tanımlanmıştır. Bu ikinci dönemin en belirgin özelliği, büyükşehirler etrafında oluşan yeni kentsel alanların büyükşehirle bütünleştirilmesi sürecidir. Bu bağlamda 2004 yılında büyükşehirlerin sınırları genişletilmiştir.”¹²²

Şöyle ki; 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunun 2. Maddesi büyükşehir belediyelerinin kapsam olarak, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri kapsadığını belirtmektedir. Aynı kanunun 5. Maddesi ile büyükşehir sınırları, Kanunun yürürlüğe girdiği tarih itibarıyla il mülki sınırı olarak genişletilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Hizmet sınırları, 1830,92 km²’den İstanbul ili idari sınırlarına kadar genişleyerek 5343,02 km²’ye ulaşmıştır (tablo 2). Gerçekten, önce 5019 sayılı yasada yer alan, daha sonrada 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Yasası’nın Geçici 2. maddesine koyulan bu kurala göre, İstanbul’un sınırları genişletilmiş ve bu sayede İstanbul anakent belediyesi ile İl sınırları üst üste getirilmiştir.¹²³

Tablo 2: İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Yetki Alanı

Alanın Türü	Anadolu (km ²)	Avrupa (km ²)	Toplam (km ²)
İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yetki Alanı (1984-2004 dönemi)	855.95	974,97	1830,92
Toplam Alan (2004 sonrası)	1864,23	3478,79	5343,02

Kaynak. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı, s. 30.

Bu sayede, daha önce büyükşehir yetki alanında bulunan ilçe sayısı da 27’den 32’ye çıkmıştır. Kanun koyucunun İstanbul için il mülki sınırını getirmesinin arkasında yatan en önemli nedenlerinden biri şu şekilde izah edilebilir: “2000 yılı Devlet İstatistik verilerine göre, İstanbul genelinde köy nüfusu ülkedeki diğer kentlerle

¹²¹ Örneğin 1993’te Kocaeli kent merkezinde büyükşehir kurulduğunda, BŞB; sadece 190 binlik bir nüfusa hitap ediyordu. Bu kadar dar bir alanda modelin iki kademeli olarak kurgulanmış olmasının rasyonel bir açıklamasını yapmak zordur. Büyükşehir’e dönüşme sonrasında, daha önceden tek belediye eliyle yapılabilen hizmetlerin üç ayrı belediye tarafından yapılması öngörülmüştür. Bu durum modelde, mekân ve kurgu ilişkisinin ihmal edilmesinin bir sonucudur.

¹²² Erbay Arıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, *Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi*, Sayı 2, Haziran-2012, s.7-8.

¹²³ Keleş, *Kent Bölgeler, Metropolitan Alanlar ve Büyükşehirler*, s. 3.

karşılaştırıldığında çok düşük bir yüzdeye sahiptir. Özellikle merkezde yer alan ilçelerde hiç kırsal alan/köy nüfusu bulunmamaktadır. Kırsal alanı olan ilçeler Avrupa yakasında Eyüp, Gaziosmanpaşa, Küçükçekmece, Sarıyer, Büyükçekmece, Çatalca ve Silivri'dir. Anadolu yakasında ise Beykoz, Kartal, Pendik, Tuzla, Ümraniye ve Şile'de köy nüfusu, kent nüfusundan daha fazladır. 23 Temmuz 2004 ve 25531 sayılı Resmi Gazete'de yayınlanan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile değişmeden önce Büyükşehir Belediyesi sınırları dışında kalan bu ilçeler, Büyükçekmece dışında bugün de büyük ölçüde kırsal karakterlerini korumaktadır. Aynı zamanda İlçelerin nüfusuyla yüzölçümleri arasında da önemli bir ilişki bulunmaktadır. Özellikle merkezdeki ilçelerin çevredeki ilçelere göre alanları çok küçüktür. Doğal olarak bu durumda mevcut ilçelerde km² başına düşen nüfus çevre ilçelere göre çok daha yüksektir. Merkezdeki en yoğun ilçeler arasında Beyoğlu, Fatih, Zeytinburnu sayılabilir. Yoğunluğun düşük olduğu ilçeler ise Şile, Çatalca, Silivri, Beykoz, Eyüp, Adalar, Tuzla, Büyükçekmece ve Sarıyer olarak sıralanabilir.”¹²⁴

Diğer taraftan “kırsal alandaki nüfus artışları da dikkat çekicidir. Örneğin Tuzla kent merkezinin nüfus artış oranı % 16,76 iken, köy nüfusunun artış oranı % 113,70 olmuştur. Benzer şekilde Kartal % 119,38 ve Büyükçekmece'de % 106,08 ile köy nüfusunun artış oranı yüksektir.”¹²⁵

Mevcut gelişmeler perspektifinde, ilçe belediyelerinin kendi ölçeklerinde kırsal alana yayılmış bir mekânsal gelişme ile birlikte hizmette paralellik gösterememesi, Ölçek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin yetki alanının mülki sınır olarak tayin edilmesinin eksiklikleri ile birlikte mevcut duruma göre yerinde bir uygulama olduğunu göstermektedir. Ayrıca, Tablo 3, yeni büyükşehir yasası ile birlikte büyükşehir belediyesinin ölçek olarak genişlemesi noktasında bir fikir verecektir.

¹²⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2007-2011 Stratejik Planı, s. 64.

¹²⁵ A.g.e., s. 65.

Tablo 3: Büyükşehir Belediye Modelinin Dönemleri

S. No	DÖNEM	AÇIKLAMA
İl Merkezinde BŞB Dönemi		
1	Kuruluş Dönemi (1984-2004)	Yeni BŞB’lerin ilave olması
2	Genişletme Dönemi (2004-2008)	Yarıçapa dayalı genişletme
3	Bütünleştirme Dönemi (2008-2012)	Yarıçap içinde sıfır belde = 2008 modeli
Mülki Ölçekte BŞB Dönemi		
4	Alansal BŞB Dönemi (2012 +)	2012 modeli: BŞB/ilçe mülki sınır + sıfır belde/köy

Kaynak: Erbay Arıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, Haziran-2012, s. 7-8.

Büyükşehir deneyimi, Tablo 3’de görüleceği üzere, önceleri oldukça “dar ölçekte” uygulanmış, sonra bu ölçek 2004 yılında genişletilmeye çalışılmış, en son olarak aşağıda değinileceği üzere 2008 yılında bu genişletmeden kaynaklanan bütünleşme sorunları çözülmeye çalışılmıştır.¹²⁶

İstanbul’un kuruluş döneminde 27 ilçesinin olduğu ve 2004 yılı genişleme dönemiyle birlikte büyükşehir sınırının il mülki sınır kabul edilmesi sonucunda tüm ilçe belediyeleri büyükşehir sınırları içerisine alınarak büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüş ve tüm belde belediyeleri de büyükşehir sınırları içine alınarak ilk kademe belediyesine dönüştürülmüştür. Bu durum; sınırların genişlemesi ve bu sınırlar içindeki tüm belediyelerin olduğu gibi Büyükşehir Belediyeleri bünyesine alınması nedeniyle, alt kademe belediye sayısında artışları beraberinde getirmiştir.

Bu değişiklik ile birlikte İstanbul’da İlçe sayısı 32’ye ilk kademe belediyesi sayıda 41 olarak toplam 73 belediyeye ulaşmıştır. Böylece İstanbul mülki sınırları içerisinde 74 belediye ile hizmet verilmeye başlanılmıştır.

¹²⁶ Erbay Arıkboğa, “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”, **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, Sayı 2, Haziran-2012, s. 7-8.

Diğer taraftan, 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Kanunun Geçici 2/3. Maddesi; “Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlar ile ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir” şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre, İstanbul’da köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, orman köylerinin tüzel kişiliği ise korunmuştur. Orman köyleri büyükşehir sınırları içinde olmakla birlikte bulundukları ilçenin ilçe belediyesi sınırları dışında tutulmuşlardır.¹²⁷

Mevcut yasa İstanbul ölçeğinde, Büyükşehir’in alansal bütünlüğünü zedelediği gerekçesiyle belde belediyelerini büyükşehir belediye sistemi içine dâhil etmiştir. “Özellikle imar ve planlama konularında adeta birer kara delik gibi işlev gören söz konusu belde belediyelerinin Büyükşehir Belediye disiplini içine alınması, yönetsel açıdan isabetli birer karar olmuştur. Bununla birlikte yasanın hazırlık sürecinde, bu belediyelerin büyükşehir belediye sistemine olası etkileri araştırılmamış ve bu etkileri azaltmaya yönelik önlemler alınmamıştır. Bu nedenle büyükşehirlerde, hem alt düzeyde gereksiz sayıda belediyenin var olmasına hem de büyükşehir belediye meclislerinde büyük temsil adaletsizliklerinin doğmasına yol açmıştır. Ayrıca belde belediyelerinin belirli bölgelerde yoğunlaşmış olması nedeniyle, temsil adaletsizliği, bölgeselci bir niteliğe de sahip olmuştur. Bu etkiler göz önüne alındığında, büyükşehirlerde oluşan yeni yapının uzun süre sürdürülemez bir nitelikte olduğu görülebilmektedir.”¹²⁸

Söz konusu açıklamalar ışığında ifade edilebilir ki; genişletme sonrası bu yeni yapı, sürdürülebilir olmaktan uzaktır. Çünkü Büyükşehir belediye sisteminin bu kadar fazla belediyeyle birlikte çalışabilmesi, koordinasyonun sağlanması ve etkili bir yönetimin gerçekleştirilmesi bu koşullarda pek mümkün olamamıştır. Dolayısıyla, bu

¹²⁷ Yılmaz Bingöl, **İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**, Kocaeli Belediyesi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Nisan 2013, s. 47.

¹²⁸ Erbay Arıkboğa, “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”, **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**, 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, 2009, TODAİE Yay., s. 737.

sürdürülemez yapı, 2008'deki bütünleştirme çalışmalarının en önemli sebeplerinden birini oluşturmuştur.¹²⁹

2.3.3. 2008-2014 Dönemi: 5747 Sayılı Yasayla Birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Yaşanan Dönüşüm

5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 22.03.2008 tarih ve 26824 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Ancak belediyelerdeki dönüşümü yasa koyucu 29 Mart 2009'a bırakmıştır.

5747 sayılı yasa ile birlikte çeşitli düzenlemeler yapılmıştır.

Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkındaki Kanun” çerçevesinde “ilçe sayısı 39’a çıkan İstanbul'un yeni haritası hazırlanarak 32 ilçesi 151 köyü, 817 mahallesi ve 41 ilk kademe belediyesi bulunan İstanbul'da, Eminönü'nün tüzel kişiliğine son verilerek Fatih ilçesinin sınırlarına katılmıştır. İlk kademe belediyelerinden 37'sinin de tüzel kişiliği sona erdirilerek yeni 8 ilçe belediyesi oluşturulmuştur. Bu 8 ilçeden 4'ü ilk kademe belediyesinin ilçeye dönüştürülmesiyle oluşturulurken, 4'ü de ilk defa kurulmuştur. Böylece İstanbul'un toplam ilçe sayısı 39 olurken, ilk kademe belediyeleri de tamamen kaldırılmış ve İlk kademe belediyeleri arasında yer alan 9 adet bucak teşkilatı da ilga edilmiştir.”¹³⁰

2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasa, hem bir ölçek reformu yapmayı hem de büyükşehirlerde 2004'teki yasal düzenlemenin yan etkilerini ortadan kaldırmayı amaçlamıştır. Bu bağlamda büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş; birçok ilk kademe belediyesi ise mevcut ilçe belediyeleri içinde eritilmiştir. Böylece Büyükşehir Belediye sistemi, alt kademedede sadece ilçe belediyelerinin, üst kademe de ise büyükşehir belediyesinin bulunduğu, daha sade bir idari yapıya kavuşturulmaya çalışılmıştır.

¹²⁹ Erbay Arıkoğlu, “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”, **Yerel Politikalar**, C. 1, 2013, s. 60-61.

¹³⁰ “İstanbul'un Yeni İlçe Haritası Çizildi”, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=15773>.

Ayrıca bu düzenlemenin amacı, artık sadece metropoliten alanın değil, aynı zamanda BŞB sisteminin kendi bütünlüğünü, uyumunu ve sürdürülebilirliğini sağlamaktı. Bununla birlikte, 2008 modelinde de orman köyleri sadece büyükşehirlerle ilişkilendirilmemişti. BŞB meclisinin oluşum biçimi de düşünüldüğünde bu durum, hizmet alma ile oy verme ve hesap sorma ilişkisinde kopukluğa yol açmaktaydı. Diğer bir ifadeyle, 2008'deki bütünleştirme, orman köylerini kapsamamış ve onları sistemle entegre etmemiştir.

2004 yılında, yapılan değişiklik, iki kademeli sistemin özünden kaynaklanan yetki, kaynak ve ilişkisel değişimler şeklinde olmuştur. 2008'de ise büyükşehirlerin sınırları içinde yer alan belde/ilk kademe belediyesi uygulamasına son verilmiştir. Böylece yerleşim esaslı bir tarafa bırakılarak, ilçe temelinde bütünleştirmeler yapılmış ve bir anlamda alansal ölçekte yönetimlere yol açılmıştır.¹³¹

Diğer taraftan, 5747 sayılı yasa ile birlikte yapılması amaçlanan ölçek reformunun İstanbul Büyükşehir Belediye meclisindeki temsil adaletine etkileri açısından değerlendirildiğinde, acaba olumlu etkileri mi olmuştur, yoksa temsil adaletini zedelemiş midir? Bu soruya şu şekilde cevap vermek mümkündür.

Bilindiği gibi, “Büyükşehir belediye meclislerinin oluşumunda, diğer belediyelerden farklı olarak, doğrudan seçim usulü benimsenmiştir. BŞB meclisleri, büyükşehir belediye sistemi içinde yer alan ilçe belediyelerinden gelen üyelerden oluşmaktadır. Bu nedenle, bir BŞB meclisinin üye sayısı, BŞB'nin nüfusuna değil, alt kademedeki ilçe belediye sayısına ve bu belediyelerin nüfuslarına bağlıdır. Ancak bu temsil sisteminin tek etkisi, BŞB meclisinin üye sayısı değildir. Bundan daha önemli etkileri, BŞB meclisinin *bölgesel* üye bileşimi ve ilçe belediyeleri arasında ortaya çıkan *temsil adaletsizliği*dir. BŞB meclis üyelerinin çift kimlikli oluşu BŞB meclisinin bölgeselci niteliğini artıran bir etki yaparken, ilçe belediyeleri arasındaki nüfus farklılıkları ise temsil adaletsizliğine kaynaklık etmektedir.”¹³² Ayrıca bu açıklamalar dışında mevcut duruma göre Büyükşehir Belediye meclisinin seçilmesi hususu üzerinde durmak gerekirse, Tablo 11'e bakılarak meclis üyelerinin tespit edilmesi mümkündür.

¹³¹ Arıkoğlu, *Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli*, s. 62-63.

¹³² Arıkoğlu, *Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri*, s. 737.

Tablo 4: Büyükşehir Belediyelerinde Meclis Üyesinin 5216 Sayılı Kanun Çerçevesinde Belirlenmesi

İlçe Nüfusu	İlçe Üye Sayısı	Büyükşehir'e Katılacak Sayı	Doğal Üye (İlçe Belediye Başkanları)	Toplam Katılacak Üye
< - 10000	9	1	1	2
10001 – 20000	11	2	1	3
20001 – 50000	15	3	1	4
50001 – 100000	25	5	1	6
100001 – 250000	31	6	1	7
250001 – 500000	37	7	1	8
500001 – 1000000	45	9	1	10
1000000 - <	55	11	1	12

Kaynak: <http://www.miargem.org.tr/index.php?mod=haber&h=187>.

Tablo 4 temel alındığında İstanbul Büyükşehir Belediye Meclis üye sayısı her seçim döneminde farklılık göstermiştir. 2002 yerel seçimlerinden sonra Büyükşehir Belediye Meclis üye sayısı 207 iken, belediye sınırlarının genişlemesine paralel olarak artmış ve 348'e yükselmiştir. 2008 yılı itibari ile de Büyükşehir Belediye Meclis üye sayısı 348'dir. 2009 yılında ise 5747 sayılı yasa ile birlikte ilk kademe belediyelerinin kaldırılmasıyla bu sayı 261'e düşmüştür ve 2014 yerel seçimleriyle 309'a ulaşmıştır. Büyükşehir belediye meclisi açısından bu gelişmenin arkasından yatan gelişme aslında büyükşehir ilçe belediye meclis üye sayısı ile büyükşehir belediyesi dışındaki ilçe belediyesi arasındaki temsil adaletsizliğinden ileri geldiğini söylemek mümkündür.

2.3.4. 6360 Sayılı Yasa

2012 yılı Aralık ayında kabul edilen 6360 sayılı Kanun, mevcut büyükşehir sistemini temelden değiştirmiştir. Hatta daha doğru bir ifadeyle bu Yasa, sadece büyükşehirleri değil, Türkiye'deki yerel yönetim sistemini de değiştirmiştir. 6360 sayılı Yasa, 14 yeni büyükşehir kuran, ancak daha da önemlisi, 5216 sayılı Büyükşehir

Belediye Kanununda değişiklik yaparak büyükşehir sistemini değiştiren kanun olmuştur.

“1984’te kurulmaya başlanan büyükşehir modelinde, 2004 ve 2008 yıllarında önemli değişimler yaşansa da, modelin il merkezine dayalı niteliği değişmemiştir. Yaklaşık 30 yıl boyunca Anayasal ve yasal kurallar, Türkiye’de il özel idaresi, belediye ve köy şeklinde üçlü bir yerel yönetim sisteminin var olduğu ve onun içinde de onun özel bir parçası, tamamlayıcısı niteliğinde olan bir büyükşehir sisteminin olacağı şeklinde anlaşılmış ve bu şekilde uygulanmıştır. Büyük il merkezlerinde kurulan büyükşehirler, bu üçlü sisteme ilave bir unsur olarak devreye girmiştir.”¹³³

AK parti hükümeti, 2012 yılında, geleneksel üçlü sistem ile büyükşehir sisteminin birbirinden tamamen ayrılabilceğini düşünmüştür. Hükümeti bu düşünceye sevk eden çeşitli nedenler söz konusudur. Bunlardan önemli olan nedenler kısaca şu şekilde belirtilebilir:¹³⁴

Birincisi, Türkiye’deki yerel yönetimlerin pek çoğunun oldukça küçük nüfuslu olması ile ilişkili olarak bir yerel yönetimin nüfus büyüklüğü ile hizmet etkinliği arasında ve bu yerel yönetimlerin sorumluluğuna devredilebilecek kamu hizmetleri arasında yakın bir ilişki vardır. Dolayısıyla küçük yerel yönetimler yerine, etkili biçimde pek çok hizmeti sunabilecek daha büyük yerel yönetimlerin kurulmasının daha rantabl olacağı düşünülmüştür.

Diğer bir neden ise, kentsel alanlardaki idari parçalanmışlıktır. Yoğun göçlere dayalı olarak büyüyen kentsel alanlarda, yeni yerleşmeler, çoğu durumda mevcut belediye sınırlarının dışındaki köylere yapılmıştır. Zamanla büyüyen bu köylerde, merkezdeki belediyeden bağımsız yeni belediyeler kurulmuştur. Bu durum hizmet sunumu, planlama, koordinasyon, bütünleşme, toplumsal adalet gibi konularda sorunlara yol açmıştır. Bunun önüne geçmek daha bütüncül bir yapı için yeni bir yasal düzenlemeyi gerekli kılmıştır.

¹³³ Erbay Arıkboğa, “Büyükşehir Yönetim Sistemi”, (Ed. Kemal Görmez), **Yerel Yönetimler**, Orion Kitapevi, Ankara, 2015, s. 195.

¹³⁴ Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 196.

Üçüncü ve son neden ise mevcut hükümet tarafından hizmetlerin irili ufaklı pek çok birimce yerine getirilmesi yerine, tek elden yürütülmesinin daha etkin olacağı düşüncesi olmuştur. Dolayısıyla hükümet, hem hizmet etkinliği amacını gerçekleştirebilmek, hem de bunun siyasi risklerini minimize edebilmek için, büyükşehir modelini, bu amaçların tamamını gerçekleştirecek şekilde dönüştürülmesi hedeflenmiştir.

Gelinen noktada büyükşehirlerde iki tür yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Bunlar büyükşehir belediyesi (BŞB) ve büyükşehir ilçe belediyesidir (Bib). Ayrıca bu iki birim, birbirinden tamamen bağımsız hareket etmemekte, bir sistemin iki farklı kademesini oluşturmaktadır. Bu niteliği nedeniyle yeni model, büyükşehir yönetim sistemi (BYS) olarak isimlendirilebilir.

Bu yeni sistemde BŞB ilin tamamını kapsarken, Bib de ilçenin tamamını kapsamaktadır. Böylece büyükşehirlerdeki ilçe belediyeleri, ilçenin sadece merkezini değil, tamamını kapsamaktadır. Her ilçede tek bir belediye söz konusudur.

“İstanbul ve Kocaeli’nde uygulanan il mülki sınırında büyükşehir belediye modelinin 6360 ve 6447 sayılı yasalarla 14 ilde daha uygulanması kararı ile eski büyükşehir belediyeleri olan illerde -14 ilinde- bu karar uygulanmaya başlanmıştır. Bu illere bağlı ilçelerinin mülki sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği sona ermiş, köyler mahalle olarak, belediyeler ise mahalleleriyle birlikte bağlı oldukları ilçenin belediyesine katılmışlardır.”¹³⁵

İstanbul özelinde 6360 sayılı yasa ile birlikte büyükşehirlerde birleştirme ve sınır değişikliği çerçevesinde; “Arnavutköy ilçesine bağlı Nakkaş ve Bahşayış mahalleleri ile Büyükçekmece ilçesine bağlı Muratbey mahallesinin Çatalca ilçesine bağlanmış, Şişli ilçesine bağlı Ayazağa, Maslak ve Huzur mahalleleri ise Sarıyer ilçesine bağlanmıştır.”¹³⁶

¹³⁵ Uğur Yıldırım, Zehra Gül ve Soner Akın, “İl Mülki Sınırı Büyükşehir Modelinin Getirdiği Yenilikler”, **Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi**, Sayı: 10 (2), s. 212.

¹³⁶ Hicran Çelikyay, **Değişen Kent Yönetimi ve 6360 Sayılı Büyükşehir Yasası**, SETA, Turkuvaaz Matbaacılık, İstanbul-2014, s. 16.

Bununla birlikte “görev ve sorumluluk alanları daha önce 5216 sayılı yasa ile birlikte mülki sınırlara genişleyen ancak sınırları içindeki köy tüzel kişilikleri devam eden İstanbul’da köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak bağlı oldukları ilçeye mahalle olarak katılmıştır.”¹³⁷ Dolayısıyla “2012 yılı itibari ile 144.228 olan köylerin tüzel kişiliği 6360 sayılı yasa ile tamamen kaldırılarak,”¹³⁸ 5393 sayılı belediye yasası çerçevesinde işlem görmeye başlamıştır.

Diğer taraftan 6360 sayılı yasanın Geçici 1. Maddesinin, 24. fıkrası gereği, “İstanbul ve Kocaeli hariç, büyükşehir, büyükşehir ilçe belediyeleri ve bağlı idareler yatırım bütçelerinin en az % 10’unu on yıl süre ile bu Kanun kapsamında belediye sınırlarına dâhil olan yerleşim yerlerinin alt yapı hizmetleri için ayırır ve kullanıcılar hükmü getirilmiştir.”¹³⁹

Sonuç olarak “büyükşehir yönetim sistemi, geleneksel üçlü sistemin artık tamamlayıcı bir ögesi değil, ona alternatif bir model haline gelmiştir. 2014 yılı yerel seçimlerle birlikte hayata geçen bu değişiklik sonrasında, coğrafi açıdan daha dar ve daha metropoliten niteliklere sahip büyükşehirlerin yerini, geniş alanları kapsayan daha bölgesel niteliklere sahip büyükşehirler almıştır.”¹⁴⁰

2.4. İSTANBUL’DA SİYASİ PARTİLERİN YEREL VİZYONU VE BELEDİYE BAŞKANLIĞI SEÇİMLERİ

Türkiye’de siyasal aktörlerin bazı büyükşehir belediye seçimlerine genel seçimler kadar önem vermesinin anlaşılması için tarihsel süreçteki gelişmelere odaklanmak gerekmektedir. Bu bağlamda İstanbul, siyasi partilerin yerel yönetim vizyonunu en iyi şekilde gösteren şehir konumundadır. Çünkü 1980’lerden sonra İstanbul’da hem yerel hem de genel seçimler, Türkiye’nin genel siyasetini derinden etkilemiştir. Bunun iki temel nedeni vardır: birincisi; İstanbul’un en büyük sanayi,

¹³⁷ “6360 sayılı Yasa Rehberi”, http://docplayer.biz.tr/14505-6360-sayili-on-dort-ilde-buyuksehir-belediyesi-ve-yirmi-yedi-ilce-kurulmasi-ile-bazi-kanun-ve-kanun-hukumunde-karamamelerde-degisiklik-yapilmasina.html#show_full_text, Erişim: 22.01.2015.

¹³⁸ “İstanbul İl Özel İdaresi”, http://www.yerelnet.org.tr/il_ozel_idareleri/il.php?iladi=%DDSTANBUL, Erişim: 15.01.2015.

¹³⁹ “6360 Sayılı Yasa”, <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6360.pdf>, Erişim: 23.02.2016.

¹⁴⁰ Arıkoğlu, “Büyükşehir Yönetim Sistemi”, s. 197.

ticaret, finans ve kültür merkezi olması, ikincisi ise ülkenin en büyük göç merkezi olması ve buna bağlı olarak bünyesinde sosyo-politik çeşitliliğe sahip yoğun bir nüfus barındırmasıdır.

Bu çerçevede, tarihi biraz daha geriden alıp 1963 yılından günümüze değin İstanbul Büyükşehir belediye seçimleri ve önemi üzerinde durulacaktır.

2.4.1. 1963-1980 Dönemi İstanbul Belediye Başkanlığı Seçimleri

“Türkiye siyasal yaşamında ilk yerel seçimlerden itibaren, genel ülke sorunlarının yerel yönetim politikalarından çok daha fazla tartışılmıştır. Bu bağlamda, belediye başkanlarının halk tarafından seçildiği 1963 yerel seçimleri siyasal partiler tarafından bir “referandum” olarak lanse edilmiş ve propaganda süreci, yerel sorunlardan daha çok ulusal bir kampanyaya dönüşmüştür.”¹⁴¹

Bununla birlikte belediye başkanlığı için yapılan ilk yerel seçimlerde her partinin İstanbul için çeşitli vaatlerle öne çıktıkları gözlemlenmiştir. Adalet Partisi’nin (AP) yerel seçim için İstanbul özelinde İstanbul Belediye başkan adayı avukat Nuri Eroğan şu şekilde dile getirmektedir: “İstanbul’un hayatına karışmış ve bölünmez parçaları olan... Gecekonduları, medeni vasıta ve imkânlarla sahip kılmak içtimai bir vazifedir. İmar planları, imar durumları ve buna ek mevzuatlarda alenilik prensibimizdir...”¹⁴² Şeklindedir.

Bu seçimlerde CHP’nin yerel seçimlere dönük propagandası daha çok İstanbul üzerinden şekillenmekte ve İstanbul adayı olan Haşim İşcan basında yoğun bir şekilde demeçleriyle öne çıkmıştır. Örneğin bir demecinde, “Nasıl ki otomobilden anlamayan biri şoför olarak direksiyon başına oturamaz ise, imar ile uğraşmamış bir kimseyi de belediye başkanı yapmak doğru olmaz”.¹⁴³ İşcan’ın seçim propagandalarında öne çıkan konular ise, “hayat pahalılığı ile mücadele, gıda ve diğer ihtiyaç maddelerinin ucuzluğunu sağlamak, elektrik, su ve kanalizasyon sorunlarını çözmek, şoförlerin

¹⁴¹ Nebi Miş ve Abdullah Eren, Siyasal Partilerin Yerel Vizyonu İstanbul Seçimleri, Sayı: 91, İstanbul: Turkuvaz Yayıncılık, Mart-2014, s. 10.

¹⁴² “Nuri Eroğan AP Belediye Başkan Adaylığına Seçildi”, **Milliyet**, 9 Ekim 1963, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/10/09>.

¹⁴³ Örsan Akbulut, “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1968 yılı Raporu”, http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1968.php.

çektığı sıkıntıları sonlandırmak, esnafın problemlerine çare bulmak ve bürokrasinin azaltılması gibi hususlardır.”¹⁴⁴

Söz konusu dönemin İstanbul Belediye Başkan adaylarının vaatleri aslında İstanbul’un bulunduğu temel sıkıntıların ne olduğu konusunda ipucu vermektedir. Ayrıca görülüyor ki yapılan bu vaatler; ulusal basında bu kadar yer bulması ve siyasi aktörler nezdinde bu kadar önemli olması aslında o dönemden beri İstanbul Belediye seçimlerinin genel seçimler kadar önemli olduğunu göstermektedir. Bunun en önemli göstergesi 1963 genel seçim ve yerel seçim sonuçlarında görülmektedir.

“1963 yerel seçim sonuçlarına bakıldığında ülke genelinde belediye başkanlıkları, belediye meclisleri ve il genel meclisleri sonucunda AP birinci parti, CHP ikinci parti olmuştur. İstanbul’da geçerli oyların yüzde 37.91’ini AP; yüzde 31,81’ini CHP almıştır. Ancak İstanbul Belediye Başkanlığı seçimini, AP adayı Avukat Nuri Eroğan kazanmasına rağmen, CHP seçim sonuçlarına itiraz etmiştir. CHP’nin itirazını değerlendiren İl Seçim Kurulu itirazı haklı bularak AP adayı Eroğan’ın adaylık koşullarını yerine getirmediği sonucuna varılmıştır.”¹⁴⁵ Sonuçta da “Nuri Eroğan’ın Belediye başkanlığı iptal edilerek yerine ikinci sıradaki CHP adayı Haşim İşcan, Yüksek Seçim Kurulu Kararı ile belediye başkanı olmuştur.”¹⁴⁶

1968 seçimlerine gidilirken “AP 1965 genel seçimlerini kazanmış ve tek başına iktidardır. Dönemin İstanbul belediye başkan adayları, AP’de Fahri Atabey, CHP’de Orhan Eyüpoğlu’dur. Partiler lider düzeyinde şehirlerin sorunlarından daha çok ideolojik pozisyonlara göre, komünizm ya da irtica tehlikesi, gençlik hareketleri, sağ-sol ayrımı, işçi sorunları, devlet yardımları gibi daha makro konulara odaklanırken, İstanbul belediye başkan adaylarının İstanbul için vaatlerinin içinde, su, çöp, trafik, kanalizasyon ve gecekondulaşma sorunları başı çekmektedir. Seçim sonuçlarına bakıldığında Türkiye’nin genelinde olduğu gibi, İstanbul’da da seçimi AP kazanmış ve Fahri Atabey belediye başkanı seçilmiştir.”¹⁴⁷

¹⁴⁴ “İşcan iddiam yok mazim var diyor”, Milliyet, 20 Ekim 1963; İşcan: “her iş halk için olacak dedi”, **Milliyet**, 28 Ekim 1963, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/10/28>.

¹⁴⁵ “Eroğan’ın başkanlığı iptal edildi”, **Milliyet**, 8 Ocak 1963, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/01/08>.

¹⁴⁶ Nebi Miş ve Abdullah Eren, Siyasal Partilerin Yerel Vizyonu İstanbul Seçimleri, Sayı: 91, İstanbul: TurkuvaZ Yayıncılık, Mart-2014, s. 11.

¹⁴⁷ A.g.e., s. 10-11.

1968 ile 1973 yerel seçimleri arasındaki yıllar; siyasi, iktisadi ve toplumsal açılardan önemli gelişmelerin, olayların görüldüğü bir dönemdir. En önemlisi ise, askeri boyutlu siyasi bir hareketin olmasıdır. Aslında, 1963 ve 1968 yılında olmak üzere belediye başkanları seçimin doğrudan halkın oyuyla yapıldığı iki seçimin ardından, kuvvet komutanları tarafından muhtıra verilmiştir. Söz konusu bu müdahaleden sonra, 1961 Anayasası'nda ve yasalarda özgürlükleri kısıtlayıcı değişiklikler yapılmıştır. Bunun üzerine her ne kadar iki parti kapatılsa da, 1968 yılındaki yerel seçimler gibi 1973 yılı yerel seçimler öncesinde iki parti kurularak yerel seçimlere 8 parti ile yapıldı. Bu olağanüstü atmosferde partililer seçim beyannamesi bile hazırlama ihtiyacı duymamışlardır. Lakin yine de seçim gündeminde, kentleşme hareketleri ve yeni sanayileşme gibi sorunlar yer almıştır. İstanbul özelinde ise seçim propagandaları 1968 seçim beyannamelerine paralel seyir izleyerek önemli konular şunlar olmuştur: gecekondular, trafik, su, ulaşım, alt yapı, imar planı, çöp sorunlarıdır.¹⁴⁸

1973 yere seçimleri kampanyalarında bir yandan ülke genel sorunları tartışılmış, öte yandan somut görkemli belediye projelerinden söz edilmiş, ama belediyeçilik sorunları tartışılmamıştır.¹⁴⁹

Bu gelişmelerle birlikte, “AP'nin birinciliği CHP'ye kaptırdığı 1973 yerel seçimleri, o zamana kadar ki en düşük katılımlı seçim olmuştur. Seçim sonuçları 14 Ekim genel seçim sonuçlarına paralel seyretmiştir. İstanbul'da seçimler AP'den CHP'ye geçmiş ve belediye başkanlığını Ahmet İsvan kazanmıştır.”¹⁵⁰

1973 yerel seçimlerin son iki seçimden farklı çıkmasını çiftçi ve arkadaşları şu şekilde ifade etmişlerdir. “*AP'nin bölünmesi ve 12 Mart Müdahalesi sonucu güç kaybetmesi, CHP'nin yeni bir başkan ve programla seçime girmesi, değişen toplumsal talepler.*”¹⁵¹

Söz konusu Adalet Partisinin 1973 yerel seçimlerinde İstanbul seçimlerinde seçim beyannamesinin 1968 seçimleri ile paralellik göstermesi tam olarak vaatlerin yerine getirilmediği anlamı çıkmaktadır. Dolayısıyla seçmenlerin demokratik

¹⁴⁸ Oya Çiftci, “Yerel Seçimler Panaromasi 1963-1999”, **TODAİE**, Ankara: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2001, s. 60.

¹⁴⁹ İlhan Tekeli, **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**, İstanbul: IUAL-EMME, 1992, s. 86.

¹⁵⁰ Miş ve Eren, **a.g.e.**, s. 12.

¹⁵¹ Çiftci, **a.g.e.**, s. 86.

taleplerinin cevapsız kalmasına halkın cevabı yine demokratik bir yöntem olan 1973 yerel seçimleri ile olmuştur.

1977 yerel seçimleri 1963'ten beri yapılan yerel seçimler içinde katılım oranının en düşük olduğu seçimlerdir. "1977 yılında önce 5 Haziran'da milletvekili seçimleri, 11 Aralık'ta da yerel seçimler olmak üzere iki seçim aynı yıl içerisinde yapılmıştır. Bu seçim öncesinde Türkiye'de olduğu gibi İstanbul'da da yoğun olarak sıkıntılı ve kaotik bir ortam söz konusudur. Böyle bir huzursuz ortamın akabinde yapılan 1977 yerel seçimlerine 10 parti katılmış, İstanbul'da önceki dönemlerde olduğu gibi seçim CHP ve AP arasında geçmiştir. Bu dönem yerel seçimlerde "demokratik belediyeçilik" gündem de olsa da "yeni belediyeçilik" anlayışı genel de 1973 seçim söyleminin bir devamıdır."¹⁵²

İstanbul Belediye seçimleri öncesinde, CHP ön seçim yapmış, mevcut belediye başkanı ön seçimi kaybedince İl başkanı Aytekin Kotil aday gösterilmiştir. Kotil için dönemin İstanbul'unda belediyeçilik alanında en büyük problemin çöp sorunu olduğunu vurgulamıştır. Sorunun çözümünde büyük işyeri çöplerinin toplanmasında ücret alınacağı ifade edilmiştir. Yine Kotil'e göre trafik sorununa hemen çözüm üretilmediği durumda birkaç yıl sonra ulaşım tıkanacaktır. Bu bağlamda hafif metro sisteminin kurulması ve toplu taşımaya öncelik verilmesi gerektiği yönündeki propagandaları ile birlikte Kotil 1977 İstanbul seçimlerini kazanmıştır.¹⁵³

Ayrıca belirtmek gerekirse; 1978 yılında yerel yönetim alanında önemli bir adım atılmıştır. Ecevit'in başbakanlığı döneminde, ömrü kısa sürecek olsa da Yerel Yönetimler Bakanlığı kurulmuştur. Beş Yıllık Kalkınma Planına yerel yönetim boyutu katılmıştır. Belediyelerin birlikler kurmaları desteklenmiştir.

1980'lere gelindiğinde, yerel yönetimler hızlı kentsel gelişmenin gerektirdiği altyapıyı yapabilecek yetki ve kaynağa sahip değillerdi. Sadece çöp toplama, tarife düzenleme, işyeri ruhsatı verme gibi "geleneksel belediyeçilik" işlerini yürütebiliyorlardı. Merkezi yönetimler ise alt yapıya ilişkin etkin politika

¹⁵² Hüseyin Yayman, "Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1977 Raporu", http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1977.php.

¹⁵³ "İstanbul'a nasıl bir belediye vaad ediyorlar", **Milliyet**, 4 Aralık, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1977/12/04>.

üretmemişlerdi. Nüfusu artan özellikle İstanbul gibi metropol şehirlerde gündelik yaşam zorlaşmış, kentler sorunlarla dolu mekanlara dönüşmüştür.¹⁵⁴

2.4.2. 1984-2014 Dönemi İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı Seçimleri

12 Eylül askeri müdahalesinden sonra, yani olağanüstü siyasi ortamda yapılan 1984 yerel seçimlerinin; diğer seçimlerden dört önemli farkı vardır. İlk fark; bir önceki yerel seçimlere, yani 1977'deki yerel seçimlere katılan hiçbir partinin bu seçime katılamamasıdır. Çünkü 12 Eylül askeri yönetimi; 12 Eylül'den önce var olan partileri kapatmış, yöneticilerine siyasi faaliyet yasağı getirmiştir. Bu seçimin ikinci özelliği; 1980'den sonra kurulmalarına rağmen, 1983 milletvekili genel seçimine katılamayan partilerin bu seçime katılmasıdır. 1983 milletvekili genel seçimine, getirilen yasak ve vetolar nedeniyle sadece üç parti katılabilmisti. Üçüncü fark, bu seçimle belediyelerin yapısının değiştirilmesidir. En büyük üç şehirde büyükşehir belediyeleri ve onların içinde ilçe belediyeleri kurulmuştur. Dördüncü fark ise yerel seçimlere ilişkin tek bir yasanın çıkmış ve baraj getirilmiş olmasıdır.

1963-1977 döneminde bir yerel seçimin içinde partilerin katıldığı üç ayrı seçim yapılıyordu: Belediye başkanlığı, belediye meclisi ve il genel meclisi. 1984'ten itibaren buna dördüncü bir seçim eklenmiştir: Büyükşehir Belediye Başkanlığı. Büyükşehir Belediyesi Cumhuriyet'in kurulduğu yıllarda gündeme gelmiş, hatta bir yasaya girmişti. Söz konusu yasa 1924 yılın da çıkarılan Köy Kanunu'dur. Bu yasa yerleşim yerlerini köy, kasaba, şehir ve büyükşehir olarak dörde ayırıp, "Büyükşehir"i nüfusu 300.000'den fazla olan yerler olarak tanımlanmış ve buna göre örgütlenme getirileceğini belirtmiştir. Ama 1930'daki Belediyeler yasası söz konusu ayrımı gözetmeyip kasaba, şehir ve büyükşehir için tek tip bir örgütlenme getirmiştir. 1982 Anayasası "Kanun, büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir." Hükümüne yer vermiştir. Böylece Büyükşehir Belediyesi kurulmasının hukuki zemini oluşmuştur.¹⁵⁵

Bunun üzerine, 6 Kasım 1983 seçimlerinden sonra kurulan hükümet yerel yönetim seçimlerine ilişkin, yerel yönetim seçimlerinde oy verme gününe iki gün kala,

¹⁵⁴ Ali Eşref Turan, **Türkiye'de Yerel Seçimler**, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008, s. 191.

¹⁵⁵ Turan, **a.g.e.**, s. 195-196.

23.3.1984'te çıkarılan 195 sayılı yasa gücündeki kararname ile sınırları içinde birden çok ilçe bulunan anakentlerde “büyükşehir” ve “ilçe” belediyeleri kurulması öngörüldü. Kararname, 27.6.1984 günlü 3030 sayılı yasa ile TBMM’ce benimsenerek yasalaştı.¹⁵⁶

Mevzuatımıza yeni giren bu düzenleme ile birlikte ülkemizde ilk defa yerel seçim alanında büyükşehirlerde, dört ayrı seçim yapılmıştır. Buna göre İstanbul’da 14 ayrı ilçe belediyesi ile birlikte İstanbul Büyükşehir Belediye başkanının seçilmesi içinde sandığa gidilmiştir.

“1980 askeri darbesinin ardından siyasal alan hem ulusal alan hem de yerel düzeyde tekrar militarize olmuş ve bu dönemde belediye başkanları içişleri bakanlığı tarafından merkezden atanmıştır. 1980 askeri darbesinin ardından 1983’te tekrar seçimlerin yapılmaya başlanmasıyla Anavatan Partisi (ANAP) hem genel hem de yerel seçimlerde kayda değer bir başarı elde etmiş, İstanbul’da seçimleri ekseriyetle kazanmıştır. ANAP İstanbul Büyükşehir Başkanlığı için İl Başkanı Bedrettin Dalanı, Doğru yol Partisi (DYP), Demokrat Parti geleneğinin önemli ismi Hüsamettin Cindoruk’u, Sosyal Demokrat Parti (SODEP), Korel Göymen’i, Halkçı Parti ise Niyazi Yurtseven’i aday göstermiştir. Bununla birlikte, 1984 yerel seçimleri ANAP’ın galibiyetiyle sonuçlanmıştır. ANAP bu seçimde dönemin üç büyükşehri olan İstanbul, Ankara ve İzmir’i kazanmıştır. Bu bağlamda, ANAP İstanbul’da oyların yüzde 49,01’ini kazanarak yeni bir dönemin sayfasını açmıştır.”¹⁵⁷

Bu yerel seçimlerde “ilk defa partiler, siyasal pazarlama tekniklerini kullanarak ajanslar üzerinden bir yerel seçim propagandası çerçevesi oluşturmuşlardır. Dönemin ANAP İstanbul Büyükşehir Belediye Başkan Adayı Bedrettin DALAN, gazetelere verdiği ilanlarda ‘İstanbul’un en büyük ihtiyacı ne yol, ne su, ne metrodur. İstanbul’un en büyük ihtiyacı her şeyden önce belediyenin başına akılcı, yapıcı, iş bitirici bir zihniyeti getirmektir. Bu zihniyet Anavatan Partisi zihniyetidir’ ifadeleri yer almaktadır. ‘İktidar ile İstanbul’u birleştirin’ sloganı üzerine inşa ederek bir anlamda partisinin

¹⁵⁶ Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, Cilt 10, İletişim Yayınları, s. 2845.

¹⁵⁷ Mustafa Şener, “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1984 Raporu”, http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1984.php/23.10.2010.

iktidar konumundan dolayı İstanbul'un daha çok hizmet alacağını önceleyen propaganda yürütmüştür.”¹⁵⁸

1984 seçimi ile büyükşehir belediyesine dönüşen üç büyük kentin belediyelerinde yeni koşullara uyum süreci yaşanmıştır. Büyük projeleri uygulamak için yetkileri ve kadroları yetersiz olan büyükşehir belediyeleri bir yandan belediye örgüt şemasında olmayan yeni birimler oluşturup bunları fiili yetkilerle donatarak yönetim açığını gidermeye çalışmışlar; öte yandan belediye dışında şirketler, ortaklıklar kurup karar alma süreçlerini hızlandırmaya, daha karmaşık teknolojiler kullanarak projeleri daha iyi izlemeye, dış kaynak kullanmaya, bu görevleri üstlenecek elemanları göreceli özendirici ücret ve fiili yetkilerle çekmeye çalışmışlardır.¹⁵⁹

İlhan Tekeli, Büyükşehirler dâhil birçok belediye başkanlığını kazanmış olan ANAP'ın belediyeciliği ile ilgili şu saptamalarda bulunmuştur.¹⁶⁰

- Esas olan bütçeden yapılan transferlerle belediye gelirleri arttırılmıştır.
- Askeri rejimin kurduğu, tek kademedan oluşan metropoliten belediye yapısını iki kademeli hale getirmiştir.
- Proje üzerinde yeterince çalışma yapmadan ve eşgüdüm sağlamadan, dışarıya borçlanılarak büyük alt yapı projeleri başlatılmıştır.
- Metropoliten nazım imar plan büroları dağıtılıp çok yönlü planlamaya sırt çevrilmiştir.
- Dış borçlanma olanakları kısıtlanmaya başlayan belediyeler yap-sat-devret modeline başvurmuşlardır.
- Kent içi ulaşımında özel otomobile öncelik verilmiştir.

29 Kasım 1989 seçimlerinde “toplumsal ve siyasal alan, işçi grevleri ve üniversitelere başörtüsü ile girmenin yasaklanması sonucu ortaya çıkan protestolar tarafından şekillenmiştir. Seçim öncesinde yine seçim kanunları üzerindeki değişiklikler siyasal partilerin en çok üzerinde durduğu konular olmuştur. ANAP açısından 1989 İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı seçimi gergin geçmiştir. Nedeni ise, ANAP'ın

¹⁵⁸ Nebi Miş, Abdullah Eren, **Siyasal Partilerin Yerel Vizyonu İstanbul Seçimleri**, Turkuvaaz Yayıncılık, İstanbul, Mart-2014, Sayı: 91, s. 14.

¹⁵⁹ Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, İstanbul: Boyut Kitapları, 1997, s. 70.

¹⁶⁰ İlhan Tekeli, **Belediyecilik Yazıları (1976-1991)**, İstanbul: IUAL-EMME, 1992, s. 102.

seçimlerden önce çıkardığı 3469 sayılı yasaya göre birleşik oy pusulalarında adayların isimlerinin yer almaması Dalan’ın partisi ile arasının açılmasına sebep olmuştur. ANAP İstanbul Adayı Bedrettin DALAN popülaritesinin partiden daha çok olduğunu düşündüğü için oy pusulasında adının olmamasını sorun olarak görmüş, bu nedenle 16 Mart tarihinde sekiz büyük gazeteye verdiğı ikişer sayfalık ilanlarda ANAP amblemine ve ANAP ile ilgili hiçbir ifadeye yer vermemiş ve zal’ın adını kullanmamıştır.”¹⁶¹

Ayrıca, 1987 yılında yerel yönetim yasasında değışiklik yapılmış. Bu değışiklikle büyükşehir belediyesi içindeki bir ilçe belediyesinin başkanını o ilçenin seçmeni değıl, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm seçmenler secekti. Böylelikle ANAP Büyükşehir Belediye Başkanlıklarını bu sayede kazanacaklarından emindi. Lakin Anayasa mahkemesi bu değışikliğe olur demedi. Bu durum ileride grleceğı üzere ANAP için bir takım dengelerin değışebileceğı ihtimalini oldukça zayıflatmış ve dengelerin aleyhinde değışeceğinin göstergesi olmuştur.¹⁶²

SHP İstanbul adayı Nurettin Szen, İstanbul’da seçim vaatlerinin merkezine ulaşımlı sorununu yerleştirmiştir. Bu bağlamda Szen’in en önemli vaadi, iş saatlerinde ücretsiz ulaşımlı sağlanması olmuştur. Ayrıca bebelere ücretsiz ekmek ve su, her mahalleye ücretsiz hizmet veren sağık ocağı kurmak da dikkat çeken diğerk vaatlerdir. Szen ayrıca, seçim kampanyasında yoğun olarak ANAP’ın adayı Dalan’ın yolsuzluk yaptığına dönük iddialarda bulunmuştur.”¹⁶³

Bu gelişmeler ile birlikte “1989 yerel seçimleri, ANAP’ın oylarının net biçimde düşmesiyle sonuçlanmıştır. SHP bu seçimlerin galibi olmuş, ANAP Hükümette kalmaya devam etse de yerel yönetimler de üstünlüğünü kaybetmiştir. SHP İstanbul da yüzde 35,95 oy almıştır.”¹⁶⁴ Böylelikle 1963 seçimlerinden beri merkezi-yerel iktidar ekseninde devam eden gelenek bu sayede bozulmuştur.

1984’ten 1989’a İstanbul büyükşehir Belediyesinin merkez ilçe sayısı da artmıştır. İstanbul’da 15 olan merkez ilçe sayısı 19’a çıkmıştır. Kentin Anadolu ve Avrupa Yakalarında ikişer yeni merkez ilçe oluşturulmuştur. Avrupa yakasındakiler

¹⁶¹ Mustafa Şener, “Seçim Sonuçlar Değılendirmesi 1989 Raporu”, http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1989.php.

¹⁶² Turan, **a.g.e.**, s. 216.

¹⁶³ Nebi Miş, Abdullah Eren, **Siyasal Partilerin Yerel Vizyonu İstanbul Seçimleri**, TurkuvaZ Yayıncılık, İstanbul, Mart-2014, Sayı: 91, s. 15.

¹⁶⁴ Miş ve Eren, **a.g.e.**, s. 15.

Kağıthane ve Küçükçekmece'dir. Anadolu yakasındakiler ise Pendik ve Ümraniye olmuştur.

İstanbul'daki ANAP'ın projecilik anlayışı; daha çok büyük müteahhitlere yeni iş alanı açmış, yeni kentli orta sınıfların desteğini görmüş, ama kısa sürede siyasal desteğini yitirerek 1989 yerel seçimini kaybetmiş, yerel siyasetten uzaklaşmıştır.¹⁶⁵

Dalan ve ekibi önceliği büyük alt yapı yatırımlarına vermiş, daha çok büyük inşaat firmalarıyla ilişki kurmuştur. Bu uygulamadan zarar gören işyeri sahipleri ile geleneksel denetimin askıya alınmasından rahatsızlık duyan örgütlü esnaf, diğer meslek grupları ve yerleşik yerel politik gruplardan tepki ve yolsuzluk iddiaları gelmiştir. Gecekondu sakinleri de tepki göstermiş, yatırımları kendi alanlarına çekmeye çabalamışlardır. SHP kampanyasını gecekondu üzerine kurmuş, "İstanbul'un Arka Yüzü" ve "Önce İnsan" sloganlarıyla kentteki kutuplaşmayı dile getirip tepki oylarını çekmiştir. 1989'da girişimciler ağırlıklarını kaybetmişler, ağırlık serbest meslek/büro sahiplerine kaymıştır.

Kentli orta sınıfın desteğini alan ANAP'ta Karadenizliler ağırlıkta olmuştur. SHP yoksul kesimlerin sorunlarını dile getirmiş ve Sivas, Erzincan, Tunceli gibi orta ve doğu Anadolu gibi gruplardan destek almıştır. Aleviler ve Kürtler de SHP'de kendilerine yer bulmuşlardır.¹⁶⁶

1989 ve 1994 yerel seçimleri arasında İstanbul'da belediyeler için üç kez ara seçim yapılmıştır. Bunlardan ilki 1990'dır. 1992'de İstanbul'da sekiz yeni merkez ilçe kurulmuştur. Buralarda 1 Kasım 1992'de yapılan belediye başkanlığı seçimlerinin altısını Refah Partisi, ikisini ANAP kazanmıştır. 1994'te kurulan Esenlerdeki belediye başkanlığı seçimini ise SHP kazanmıştır.

1993 yılında İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) skandalı patlak vermiştir. İstanbul Belediyesi'nin kuruluşlarından biri olan İSKİ de yolsuzluk yapıldığı

¹⁶⁵ Sema Erder ve Nihal İncioğlu, **Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deneyimi 1984-2004**, Selim İlkin, Orhan Silier, Murat Güvenç (der.), İlhan Tekeli İçin Armağan Yazılar, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, İstanbul, 2004, s. 544.

¹⁶⁶ A.g.e., s. 545-546.

ortaya çıkmıştır. 1994 seçimlerine giden yolda, bu olay SHP'nin itibarını zedelemiştir.¹⁶⁷

1994 yerel seçimlerin Tüm Türkiye'de galibi RP olmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığını da RP kazanmıştır. 27 ilçeden 14'ünü RP kazanmıştır. İstanbul'da seçim öncesi kamuoyu yoklamalarında Erdoğan'a herhangi bir şans tanınmazken, seçimi kazanması Türkiye Siyasal hayatın için de bir dönüm noktası olmuştur.

Recep Tayyip Erdoğan'ın büyükşehir belediye başkanı olduğu dönemi ve yenilikleri ile ilgili olarak Erder ve İncioğlu şu ifadelerle yer vermiştir: "1994'te işbaşına gelenler döneminde projecilik ve yatırımcılığın yanı sıra dayanışmayı kurumsallaştıran sosyal belediyecilik yaklaşımının da ipuçları görülmüştür. Bu dönemde cami etrafında örgütlenen "cemaatler" aracılığıyla da yoksullara, yeni göç edenlere yaygın yardım yapılmıştır.

Kurumsallaşmanın ilk örneği Ramazan çadırları olmuş ve bunların arkasından erzak, kömür, ilaç, ucuz kitap, okul malzemesi dağıtımı gelmiştir. Ayrıca yatırım, proje ve hizmet faaliyetlerinde kentin düşük gelirli gruplarına öncelik verilmiştir.

RP'li İstanbul Büyükşehir Belediyesi yönetimi hem kentli orta sınıfı etkileyen proje uygulamalarını ve hizmetlerini sunmuş hem de partiye destek veren düşük gelirliilerinin sorunlarını çözecek faaliyetlerde bulunmuştur. "Beyaz masa" uygulamaları ile belediyelere gelenlere yardımcı olunmuş, bilişim teknolojisi yaygın olarak kullanılmıştır.¹⁶⁸

1999 seçimlerinin İstanbul açısından en önemli yanı, seçilmiş belediye başkanı olan Recep Tayyip Erdoğan'ın okuduğu bir şiir yüzünden ceza almasının ardından, 28 Şubat sürecinde 1998 yılında İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı bırakmak zorunda kalmasıdır.¹⁶⁹

Yerel seçimlerde RP, İstanbul'da Erdoğan'dan sonra belediye meclisi kararıyla başkan olan Ali Müfit Gürtuna'yı aday göstermiştir. ANAP, Ali Talip Özdemir'i; CHP,

¹⁶⁷ Turan, a.g.e., s. 244.

¹⁶⁸ Erder ve İncioğlu, **Yerel Politikanın Yükselişi: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Deneyimi 1984-2004**, s. 550.

¹⁶⁹ A.g.e., s. 551.

İşadamı Adnan Polat'ı; MHP, bir kez daha Ahmet Vefik Alp'i; DYP, Yalçın Özer'i; DSP, Zekeriya Temizel'i İstanbul için aday göstermişlerdir.

İstanbul RP adayı Gürtuna'nın vaatleri projelerle doluydu: Avrasya Koridoru, Fuar ve Kongre Şehri, Yeşil Koridor, Çevre Dönüşüm, Kentsel Tasarım, Sosyal Doku, Kent Bilgi Sistemi ve diğerleri. CHP'nin adayı Polat "Kent Evi" adını verdiği projeye İstanbul'a katılımcı bir yönetim modeli getireceklerini, sosyal yatırımlara öncelik vereceklerini söylemiştir. ANAP adayı Özdemir; ulaşım, içme suyu ve Haliç'in temizlenmesi üstünde duruyordu. "Önce ahlak" sloganıyla programını açıklayan DSP adayı Temizel'in projelerinde tüp geçit, raylı sisteme ağırlık vererek denizyolu ve karayolu ile bütünleştirilmesi, temiz su havzalarının korunması vardı.¹⁷⁰

Mart ayında İstanbul'daki bir temel atma törenine katılan Recep Tayyip Erdoğan, Gürtuna'ya kefil olduğunu söyleyerek destek vermiş ve "26 Mart'ta mecburi istirahata ayrılacağım. Hapiste İstanbullulardan 18 Nisan seçimlerinde Faziletli adayların kazandığı müjdesini bekliyorum" demiştir.¹⁷¹ Ve öyle'de olmuştur, yapılan yerel seçim sonucunda FP sinden aday olan Ali Müfit Gürtuna İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olmuştur.

28 Mart 2004 yerel seçimlerin özellikleri apolitik bir seçim olması ve yerel seçimden çok genel bir seçim gibi geçmesidir. 2004 yerel seçiminin apolitik bir seçim olmasının değişik göstergeleri vardır: "Profesyonel belediye başkanları", içeriği olmayan sloganlar, seçimden daha fazla konuşulan kamuoyu araştırmaları. Yüksek orandaki yerel seçime katılmayanlar ve geçersiz oylar toplamı da, 2004 yerel seçiminin apolitik bir seçim olduğunun bir başka göstergesi olarak ele alınabilir.

2001 yılında kurulan ve 2002 yılında iktidar olan AK Partinin 2004 yerel seçimlerinde, ana temayı "yerel kalkınma" hamlesi oluşturmaktaydı. "AK partinin içinden çıktığı gelenek dikkate alındığında ulaşım, çevre, çöp ve su gibi genel konularda bir tecrübesinin olduğu düşüncesidir. Yapılması gereken İstanbul'u dünyadaki metropol kentlerle yarışır hale getirebilmektir. Bu bağlamda İstanbul Büyükşehir Belediye Başkan adayı olan Kadir Topbaş bu seçimlerde daha çok İstanbul'un turizm ve kültür

¹⁷⁰ Sonay Bayramoğlu, "Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1999 Raporu", http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1999.php, Erişim Tarihi: 12.11.2014.

¹⁷¹ Çiftci, a.g.e., s. 245.

kenti olma yönüne odaklanmıştır. Bu kapsamda, Topbaş'ın İstanbul'un fuar ve kongre merkezi olması yönündeki idealini de seçim konuşmalarında sıkça dile getirmiştir.”¹⁷²

Diğer taraftan “CHP adayı Sefa Sirmen, seçim çalışmalarında rakibinin Erdoğan olduğunu söyleyerek, Topbaş'ı önemsemez bir tutum sergilese de, AK Parti Sefa Sirmen'in daha önceden Kocaeli Büyükşehir Belediye Başkanlığı döneminde gerçekleştirdiği icraatlarını tartışmaya açmış ve Sirmen'in bu dönemle ilgili yolsuzluklarından dolayı suçlandığını gündemde tutmuştur. Sefa Sirmen'in, seçim süreci boyunca kullandığı söylem ve ileri sürdüğü vaatlerinin analizinden üç temel konuyu öncelediği ortaya çıkmaktadır: İstanbul'da yaşanması muhtemel depremle mücadele, sosyal belediyecilik ve gücün AK Parti'de toplanması endişesi olmuştur. Ayrıca Sefa Sirmen'in projelerinde dikkat çeken konulardan birisi 3. Köprüyü yapıp altından, raylı sistemi geçireceklerine dönük vaadidir.”¹⁷³

Bu gelişmeler ile birlikte 28 Mart 2004'te yapılan yerel seçimlerde AK Parti adayı Kadir Topbaş geçerli oyların % 45'ini alarak İstanbul Büyükşehir Belediye başkanı olmuştur. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı Kadir Topbaş'ın, 2004 yerel seçimleri dâhil olmak üzere, 2009 ve 2014 yerel seçimlerini kazanmasının birçok nedeni vardır. Buna, öncelikle seçmenlerin yerel seçimlerde nelere dikkat ettiği, hangi faktörlerin seçmen üzerinde etkili olduğu üzerinde durarak cevap verilebilir. Şöyle ki;

2009 seçimlerinde AK Parti 2004 yılında başlattığı “yerel kalkınma” hamlesini bu seçimde bir ileri boyuta taşıyarak yerel vizyonun merkezine “Marka Şehirler için Ak Belediyeler” sloganını yerleştirmiştir. AK Parti 2009 yerel seçimlerinde İstanbul için rahat bir atmosferde girmiştir. En azından 2004 yerel seçimleri gibi olmamıştır. Çünkü 2004'te başlattığı yerel kalkınmada belirli bir mesafeyi aldığını düşünmektedir.

“Kadir Topbaş, bu seçimde “estetik ve kimlik” ağırlıklı projeleri gündeme taşımıştır. Topbaş, İstanbul'un en önemli sorunlarının ulaşım olduğundan hareketle bu alana ağırlık vereceklerini belirtmiştir. Topbaş, metro hatlarını genişletmek ve deniz ulaşımını geliştirmek için büyük yatırımlı projeler yürüttüklerini açıklamışlardır. Topbaş, seçim vaatlerini daha çok devam eden projeler üzerinden sürdürmüş ve beş yıllık süre içerisinde yapılan yatırımları öne çıkarmıştır. Topbaş bu anlamda seçim

¹⁷² “Hayali İstanbul'u Paris Yapmak”, **Milliyet**, 7 Mart 2004, <http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/2004/03/07>.

¹⁷³ Miş ve Abdullah Eren, **a.g.e.**, s. 23.

alışmalarını moral üstünlük bakımından rahat bir süreç yürütmüştür. Çünkü halkta oluşturduğu güven ve iktidarla aynı partiden olması ve Erdoğan'ın desteğini tam arkasında hissetmesi,"¹⁷⁴ gibi seçmen açısından önemli olan faktörler yaptıkları yapacaklarının teminatı düşüncesi ile AK Parti adayı Kadir Topbaş 2009 yerel seçimlerinde, yüzde 44,35'lik oy oranı ile tekrar belediye başkanı seçilmiştir. 2009 seçimlerinde Topbaş'ın en önemli rakibi CHP'nin adayı Kemal Kılıçdaroğlu'dur.

Kılıçdaroğlu, oyların % 36.80'nini almıştır. Kılıçdaroğlu'nun İstanbul'daki performansı kendisine belediye başkanlığını kazandıramasa da, daha sonraki süreçte CHP'nin Genel Başkanı olması noktasında katkı sağlamıştır.

"AK Parti'nin yerel vizyonuna ilişkin İstanbul'a yönelik en yoğun projelerin açıklandığı dönemlerden biri 2011 genel seçimleri olmuştur. Bu seçim sürecinde en çok dikkat çeken ve Erdoğan'ın uzun süre beklenti oluşturarak büyük bir basın toplantısı ile açıkladığı "çılgın proje" İstanbul'un hem tarihi açısından ve hem de ileride yapılacak yerel seçimler açısından önemli bir proje olmuştur. Diğer taraftan AK Parti'nin İstanbul için planladığı diğer önemli projeler, hem Anadolu hem de Avrupa yakasında iki kentin kurulması, İstanbul'a üçüncü uluslar arası hava alanının inşa edilmesi, üçüncü boğaz köprüsünün tamamlanması, kıtaları deniz altından birleştiren raylı sisteme ek olarak tekerlekli araçlar için tüp geçidin inşa edilmesi, Galataport ve Haydarpaşaport projelerinin hayata geçirilmesine yönelik yapılan açıklamalar 2014 yerel seçimleri öncesinde seçmenin tavrını belirleyecek önemli adımlar olarak kabul edilebilir."¹⁷⁵

Diğer taraftan 2014 yerel seçimler öncesinde AK Parti 30 Mart yerel seçimlerinin temasını "Büyük Medeniyet Yolunda: İnsan-Demokrasi-Şehir" başlığı ile açıklamıştır. Yerel siyasetin vizyonunu, 50-100 yıllık periyotlar üzerine inşa etmiştir. 2023 vizyonu bağlamında yapılacaklar, tek tek sayılmış, mega projelerin yanında mikro projeler çerçevesinde her ilde, ilçede ve mahallede bulunması gereken tesisler ve kültür projeleri sıralanmıştır.¹⁷⁶

AK Parti'nin mevcut adayı Kadir Topbaş, 2004 yılından itibaren İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı koltuğunda bulunmasının sağladığı avantajla

¹⁷⁴ A.g.e., s. 25.

¹⁷⁵ Miş ve Abdullah Eren, **a.g.e.**, s. 25.

¹⁷⁶ "30 Mart 2014 Yerel Seçimleri, Ak Parti Seçim Beyannamesi 2014", https://www.akparti.org.tr/upload/documents/secim_beyannamesi_2014.pdf.

rakiplerinden farklılaşmaktadır. İstanbul yerel seçim tarihinde üst üste belediye başkanı seçilerek tek başkan olarak, söylemini “tecrübe” ve “güven” üzerine bina etmiştir. Ayrıca geçmiş yıllardaki hizmetlerini ve yapılan projeleri öne çıkararak somut konular üzerinde halka ulaşmıştır. Şöyle ki; yapılan yatırımlarda metro ve tramvay hatlarının 9 yılda 141 km ye çıkarıldığı, Anadolu yakasının Cumhuriyet tarihinden itibaren ilk kez metro ile tanıştığı, ayrıca yeni hatlar oluşturularak tüm hatların birbiri ile entegre edildiği, raylı sistemdeki yatırımların hızla ilerlediği bir dönemde aynı zamanda E-5 üzerinde yeni metrobüs hattının İstanbul’a kazandırıldığı, 500 km yeni yol ile 251 noktada kavşak yapıldığı, melen çayından İstanbul’a 170 km’lik su borusu döşendiği ve İstanbul’un su ihtiyacının 2040 kadar karşılandığı¹⁷⁷ şeklindeki somut konular üzerinde seçmene hitap edilmiştir. Ayrıca Kadir Topbaş, İstanbul için bugüne kadar 1448 projeyi hayata geçirdiklerini, 205 projenin devam ettiğini ve 508 projenin planlama ve ihale aşamasında olduğunu belirterek 2014 projelerini açıklamıştır.¹⁷⁸

Bu gelişmeler çerçevesinde İstanbul halkı 2004 yılından itibaren yapılan yatırımların bir seçim beyannamesinden ziyade yatırımların somut konular olduğu ve yapılanların aynı zamanda yapılacakların da teminatı olduğu konusunda irade beyanı ortaya koyarak 30 Mart 2014 Yerel Seçimlerinde İstanbul Büyükşehir Belediye Başkan adayı Kadir Topbaş’ı seçmişlerdir. 2014 Yerel Seçimlerinde Topbaş’ın rakibi, CHP’nin adayı Mustafa Sarıgül olmuştur. Sarıgül, seçimde önemli sayılacak oranda bir oyu almışsa da (% 40.1) ipi göğüsleyen aday Topbaş olmuştur.

¹⁷⁷ “Kadir Topbaş İstanbul’a Bakın Neler Yaptı”, <http://www.sabah.com.tr/fotohaber/gundem/kadir-topbas-istanbula-bakin-neler-yapti?tc=14&page=6>.

¹⁷⁸ “Topbaş’tan İstanbul İçin Dev Projeler”, <http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/03/17/topbastan-istanbul-icin-dev-projeler>.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN İDARİ VE MALİ AÇIDAN ANALİZİ

3.1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN YETKİ, GÖREV VE SORUMLULUKLARI

5216 sayılı Yasa büyükşehir belediyesinin yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir. Yasaya göre, stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı, su ve kanalizasyon, toplu taşımacılık, çevre sağlığı, merkezi ısıtma, itfaiye, yolcu ve yük terminalleri, anayol ve caddelerin yapımı, ağaçlandırma, spor, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurma, birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma, sağlık merkezleri, hastaneler, eğitim, sosyal ve kültürel hizmetler, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokuyu koruma gibi ortak kent hizmetleri, büyükşehir belediyesinin sorumluluğundadır. Buna karşılık inşaatlara ruhsat verme, tali yol ve meydanları yapma, sokak temizliği, yeşil alan ve spor tesisleri meydana getirme, yaşlılara, özörlöölere, kadınlara, gençlere ve çocuklara yönelik sosyal hizmetler, mesleki eğitim ve beceri kursları, defin hizmetleri, umuma açık dinlenme ve eğlence yerleri ile ikinci ve üçüncü sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırma gibi klasik nitelikteki belediye hizmetleri de ilçe belediyelerine bırakılmıştır.

Büyükşehir belediyesi, yukarıda belirtilenlerden başka, ilçe belediyelerinin arasındaki ihtilafları çözmek, belediyelerin imar uygulamalarını denetlemek, belediye hizmetlerinin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlamakla görevli ve yetkilidir.¹⁷⁹

5216 sayılı Yasa ile büyükşehirliere verilen görev, yetki ve sorumluluklara ilişkin bazı hükümlerin eksikler içerdğii eleştirisi yapılmaktadır. Bu çerçevede bazı görevlerin, merkezi idare kuruluşlarından bu belediyelere aktarılmasının söz konusu olduğu söylenebilir. Örneğın 7. Maddenin (j) fıkrasında “*ğıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek*

¹⁷⁹ Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, s. 150.

maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek” görevinin 27.05.2004 tarihli ve 5179 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek kabulü hakkında Kanun ile Tarım ve Köy İşleri Bakanlığının tam yetkili hale getirilmiş olduğu belirtilmektedir.

Öte yandan, kanunun 7. maddesinde büyükşehir belediyelerinin görevleri 23 madde altında ayrıntılı biçimde sayılmış olmakla birlikte bu görevlerin yerine getirilmesi konusunda inisiyatifin büyükşehir ve yerel unsurlar ile paylaşımını ortaya çıkarmaktadır. Bu çerçevede, çeşitli hizmetlerin yürütülmesi için, “yapmak, yaptırmak işletmek” ibareleri kullanılmıştır.¹⁸⁰

Bununla birlikte, büyükşehir kurulmuş illerde, kimi konuların sadece büyükşehir belediyesine özgü konular olarak belirlenmesi mümkündür. “Bu doğrultuda büyükşehir belediyelerine görev olarak verilen konularda Büyükşehir Belediye Kanununa ek olarak, Belediye Kanunu ve diğer kanunlarda belediyelere tanınan yetki ve imtiyazları kullanabilir.”¹⁸¹

3.1.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Alt Yapı Hizmetleri (AYKOME)

İstanbul Büyükşehir Belediye sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyelerinin kendi alt yapı sistemlerini kurmalarını beklemek, hem kamu kaynaklarının verimli kullanılması bakımından, hem de yürütülecek hizmetlerin etkinliği açısından doğru olmayacaktır. Bu doğrultuda, 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 8. maddesinde, büyükşehir sınırları içerisinde altyapı hizmet ve tesislerin kurulması noktasında büyükşehir belediyelerinin yetkili olduğu açıkça düzenlenmiştir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunundaki bu düzenlemeye göre; büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacı ile büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar.

¹⁸⁰ Öner, **Türkiye’de Belediye Yönetimi**, s. 293-294.

¹⁸¹ “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m. 10”,

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tip=5&No=5216>, Erişim Tarihi 15 Temmuz 2015.

Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır.¹⁸²

Yeni bir kamu yönetimi paradigması olan “yönetişim”in dayandığı “katılım” söyleminin izleri de bu oluşumda görülebilmektedir. Alt yapı koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının temsilcilerinin de davet edileceği düzenlenmiştir. Ancak bu STK’lar sadece görüşlerini belirtebilmekte, oy hakları ise bulunmamaktadır. Diğer taraftan büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere koordinasyon toplantılarına davet edilebileceklerdir.

Görev ve yetki bakımından AYKOME, büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla çalışmakta olup, bu oluşumun görev ve yetkileri İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan ve 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe giren “Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği’nin 8. maddesinde düzenlenmiştir.¹⁸³

3.1.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Ulaştırma Koordinasyon Merkezi (UKOME)

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun 9. maddesinde yer alan düzenlemeye göre; büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenecek kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezi kurulur. AYKOME’de olduğu gibi büyükşehir ilçe belediye başkanları kendi belediyesini

¹⁸² Nusret İlker Çelik, **Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları Bağlamında, İstanbul Analizi-I**, İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014, s. 26.

¹⁸³ Orhan Veli Alıcı, **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki ilişkiler**, İstanbul: Beta Basım, 2012, s. 124.

ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar.¹⁸⁴

“Ulaşım koordinasyon merkezi toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınır. Büyükşehir Kanunu ile İstanbul Büyükşehir Belediyesine verilen trafik hizmetlerinin planlanması, koordinasyonu ve güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve park yerleri ile sayısının tespitine ilişkin yetkiler ile il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır. Ulaşım koordinasyon merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer. Ulaşım koordinasyon merkezi tarafından toplu taşıma ile ilgili alınan kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır. Büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz.”¹⁸⁵

3.2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN TEŞKİLAT YAPISI VE İNSAN KAYNAKLARI

Büyükşehir belediyesi teşkilatı; norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşur. Birimlerin kurulması kaldırılması Büyükşehir Belediye Meclisinin kararı ile olur.

Büyükşehir belediyesinde başkan yardımcısı bulunmaz. Hizmetlerin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için, büyükşehir belediye başkanına yardımcı olmak üzere, belediye başkanının teklifi ile İçişleri Bakanı tarafından genel sekreter atanır. Genel sekreter yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanır.

Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında mevzuat hükümlerine, belediyenin amaç ve

¹⁸⁴ Kentin tamamını ilgilendiren bir konuda UKOME'nin İzmir Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde yer alan tüm alt kademe ve ilçe belediye başkanlarının katılımı olmaksızın alınan bir karara karşı İzmir 1. İdare Mahkemesinde 2007/1825 esas no ile açılan iptal davasında, mahkeme yürütmeyi durdurma kararı vermiştir. Daha sonra da UKOME; 2008/112 no'lu kararı ile yürürlüğü durdurulan kararını iptal etmiştir.

¹⁸⁵ Çelik, *Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları Bağlamında, İstanbul Analizi-I*, s. 28.

politikalarına, stratejik planına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından sağlanır.¹⁸⁶

10 Nisan 2014 tarihli ve 28968 mükerrer sayılı Resmi Gazetede¹⁸⁷ nüfusu 7,5 milyon ve üzeri büyükşehirlerde 1 genel sekreter ve en fazla 7 genel sekreter yardımcısı atanabileceği belirtilmiştir. İstanbul Büyükşehir Belediyesinde de genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi 8 kademeli bir yapıyla dikey farklılaşma düzeyi yüksektir.¹⁸⁸



Şekil 1: İstanbul Büyükşehir Belediyesinde Hiyerarşik Yapı, 2007-2011 Stratejik Planı, s. 89

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin teşkilat yapısı, şekil 1’de görüldüğü üzere, hiyerarşik yapının en üstünde başkan, sonra genel sekreter, genel sekretere bağlı genel sekreter yardımcıları, başkanlar, müdürler, müdür yardımcıları, şefler ve memurlar olarak dikey bir yapı görünümündedir.

¹⁸⁶ A.g.e., s. 226.

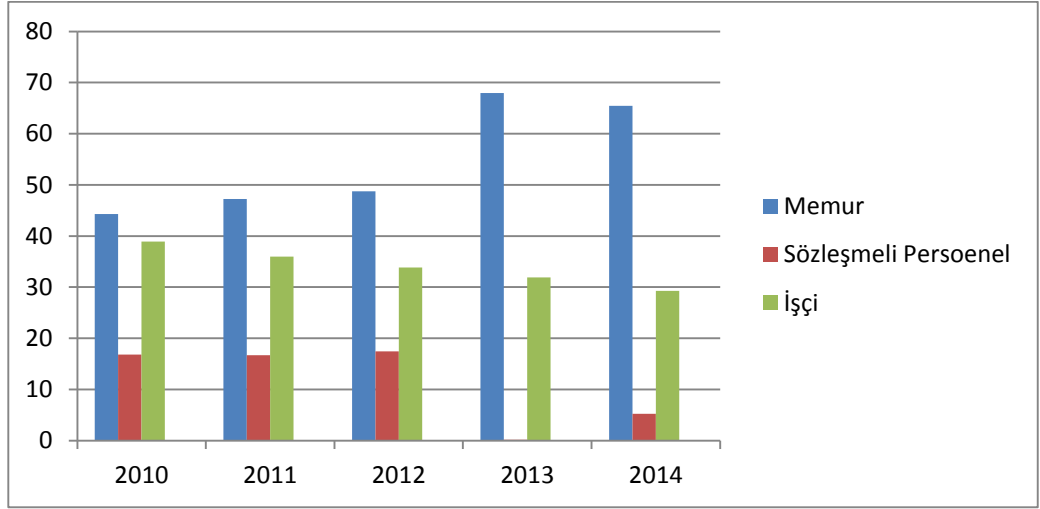
¹⁸⁷ “Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik”, <http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140410.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140410.htm>, Erişim Tarihi, 10.09.2014.

¹⁸⁸ Recep Bozlağan, **Belediyelerde Örgüt Geliştirme: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**, İstanbul: Kurtiş Matbaacılık, 2003, s. 26.

3.2.1. İnsan Kaynakları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi söz konusu mevcut kurumsal yapıyı güçlendirmek amacıyla, 2003 yılından itibaren Norm Kadro Çalışması gerçekleştirmektedir. Ayrıca, 22.04.2006 tarihinde Bakanlar Kurulu'nun 2006/9809 sayılı kararı ile yürürlüğe giren "Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro ilke ve Standartlarına İlişkin Esaslar" da İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin norm kadro yapısına ilişkin genel çerçeve belirlenmiştir. Buna göre, İstanbul büyükşehir belediyesinde 31 Aralık 2014 yılı sonu itibari ile 353'ü sözleşmeli sanatçı olmak üzere 8.975 memur, 719 sözleşmeli personel ve 17'si geçici işçi olmak üzere 4.018 işçi, toplamda ise 13.712 personel görev yapmaktadır. Böylece, toplam personelin % 65,46'sı memur, % 5,24'ü sözleşmeli memur, % 29,30'u ise işçi statüsünde bulunmaktadır.¹⁸⁹

Grafik 1: Personelin İstihdam Türlerine Göre Oransal Dağılımı (%)

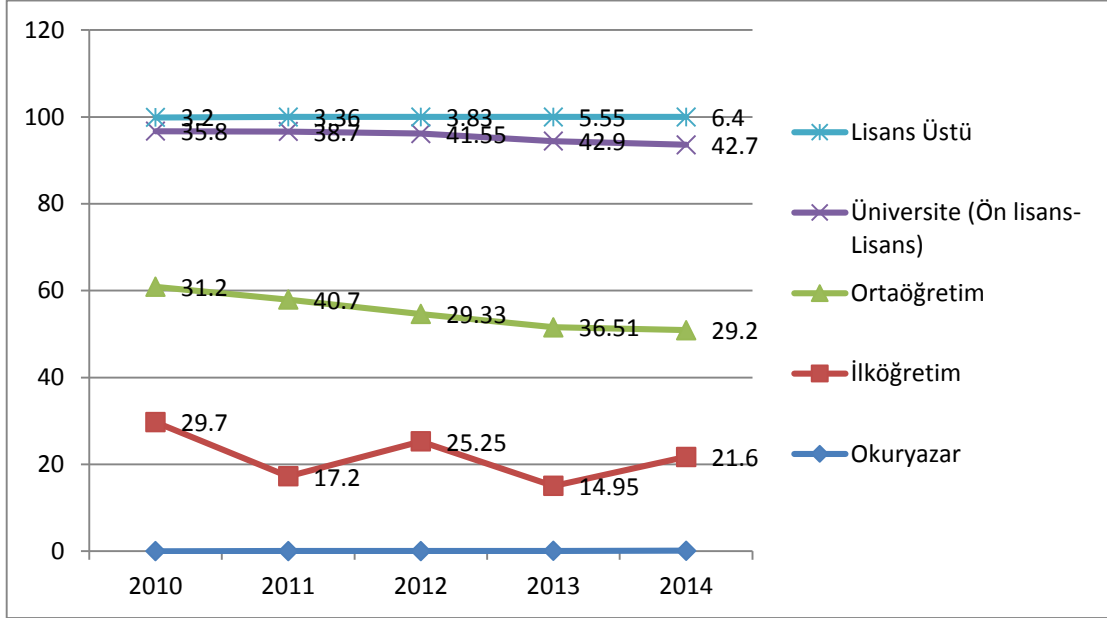


Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 25

İstanbul Büyükşehir Belediyesinde, eğitim seviyesi daha yüksek personel istihdamının benimsendiği görülmektedir. Bu doğrultuda, yeni işe başlayacak personelin eğitim seviyesinin en az ön lisans ve lisans mezunu olmasının tercih edildiği belirtilmektedir. Mevcut personelin eğitim durumunu Grafik 2’de görmek mümkündür.

¹⁸⁹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, Performans Programı-2009, s. 20.

Grafik 2: Personel Genelinin Eğitim Durumuna Göre Oransal Dağılımı (%)



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 25

Üniversite mezunu personelin oranı, üniversite mezunu sözleşmeli personel ve memur personel istihdamına ağırlık verilmesi sonucunda yıllar içerisinde giderek artış göstererek, 2014 yılı itibari ile % 42,70 seviyesine ulaşmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2014 yılı itibariyle çalışanların hizmet sınıflarına göre dağılımları incelendiğinde; personelin % 35,7'sinin genel idari hizmetleri sınıfında, % 31,8'inin teknik hizmetler sınıfında, % 0,8'inin avukatlık hizmetleri sınıfında, % 0,2'sinin din hizmetleri sınıfında, % 0,3'ünün yardımcı hizmetler sınıfında, % 29,3'ünün ise işçi statüsünde istihdam edildiği görülmektedir.

Tablo 5: Personelin Hizmet Sınıflarına Göre Dağılımı (Kişi)

Hizmet Sınıfları	Memur	Sözleşmeli Personel	Sözleşmeli Sanatçı	İşçi	Toplam	Oran (%)
Avukatlık Hizmetleri Sınıfı	101	2	-	-	103	0,8
Din Hizmetleri Sınıfı	301	-	-	-	30	0,2
Eğitim Hizmetleri Sınıfı	1	-	-	-	1	-

Genel İdari Hizmetler Sınıfı	4.529	11	353	-	4.893	35,7
Sağlık Hizmetleri Sınıfı	264	3	-	-	267	1,9
Teknik Hizmetleri Sınıfı	3.660	703	-	-	4.363	31,8
Yardımcı Hizmetleri Sınıfı	37	-	-	-	37	0,3
İşçi (Hizmet Sınıfı Yok)	-	-	-	-	4.018	29,3
Toplam	8.622	719	353	4.018	13.712	100

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 25

İstihdam türü cinsiyet durumuna göre incelendiğinde kadınların % 79,95'i memur, % 1,23'ü sözleşmeli personel, % 5,30'u sözleşmeli sanatçı ve % 13,52'si işçi statüsünde; erkeklerin % 59,19'u memur, % 6,11'i sözleşmeli personel, % 1,99'u sözleşmeli sanatçı, % 32,71'i ise işçi kadrosundadır. Toplamda 2.433 kadın (% 17,74) ve 11.279 erkek (% 82,26) personel vardır.

- Memur personelin 1.945'i kadın (% 22,56), 6.677'si erkek (% 77,44);
- Sözleşmeli personelin 30'u kadın (% 4,17), 689'u erkek (% 95,83);
- Sözleşmeli sanatçının 129'u kadın (% 36,54), 224'ü erkek (% 63,46);
- İşçi personelin ise 329'u kadın (% 8,19), 3.689'u erkektir (% 91,81).¹⁹⁰

3.3. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN ORGANLARI

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin üç organı bulunmaktadır.

- İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi
- İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni
- İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı

¹⁹⁰ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 24-25.

3.3.1. İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi

Meclis, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı İstanbul Büyükşehir Belediye meclisinin başkanı olup, büyükşehir içindeki diğer belediyelerin başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.

Büyükşehirlerdeki seçim sistemi biraz farklıdır. Çünkü büyükşehirlerde, belediye başkanlığı ve meclis üyeliği seçimlerinde üçlü bir seçim söz konusudur.

Bunlardan biri büyükşehir belediye başkanlığı seçimi, diğeri ilçe belediye başkanlığı seçimi ve sonuncu da ilçe belediye meclis üyelikleri seçimidir. Büyükşehirlerde, büyükşehir belediye meclis üyesi seçimi yapılmaz. Büyükşehir belediye meclis üyeleri, ilçe belediye meclisine seçilenlerden aşağıda belirtilen esaslara göre oluşur.

İlçe belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimi için, her ilçe bir seçim çevresidir.

Büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi İstanbul İlidir.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, ilçe belediye meclislerine halk tarafından doğrudan seçilen meclis üyelerinin seçiliş sırasına göre beşte bir oranındaki kısmının Büyükşehir Belediye Meclisine gelmesiyle oluşmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi içindeki 39 ilçe Belediye Başkanı, meclisin doğal üyesidir. Buna göre belirlenen İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin üye sayısı 309'dur. Meclis üyelerinin partilere göre dağılımı, AK Parti'den 178, CHP'den 128, MHP'den 2 ve Bağımsızlardan da 1 meclis üyesi vardır.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin Başkanı Kadir Topbaş, başkan vekilleri ise, 1. Başkan Vekili: Ahmet Selamet, 2. Başkan Vekili ise Göksel Gümüşdağ'dır. Divan Kâtipleri; Osman Korkusuz, Burhan Şentürk, Derya Uzunboy, Hüseyin Akgül, Halil İbrahim Arslan, Kağan Şahin, Manolya Demirören Tekin, Sedat Demirtaş, Nazmiye Sümeyye Sayan, Sibgetullah Şahin'dir.¹⁹¹

¹⁹¹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 17.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Kasım ayı toplantısı dönem başı toplantısıdır. Bütçe görüşmesine rastlayan toplantı süresi en çok yirmi, diğer toplantıların süresi en çok beş gündür. Ayrıca, toplantının yeri ve zamanı mutat usullerinde belde halkına duyurulur.¹⁹²

İstanbul Büyükşehir belediye meclisinin görevleri özetle şunlardır:

- Stratejik plan ile yatırım ve çalışma programlarını, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek ve kabul etmek,
- Belediyenin imar planlarını görüşmek ve onaylamak,
- Şartlı bağışları kabul etmek,
- Belediye tarafından çıkarılacak yönetmelikleri kabul etmek,
- İlçe belediye meclislerince kabul edilen uygulama imar planları ile bütçeleri tetkik ederek aynen veya değiştirerek kabul etmek,
- İlçe belediyelerince yürütülen hizmetlerde, uyum ve koordinasyonu sağlayıcı kararlar almak; büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilafları çözümleme konusunda yönlendirici ve düzenleyici karar almak,
- Yurtdışı belediyeleri ile ilgili karşılıklı işbirliği ve kardeş şehir ilişkisi kurmak,
- Büyükşehir belediyesine büyük çapta hizmeti geçenlere fahri hemşehrilik payesi ve beratı vermek,
- Meydan, cadde, sokak ve parklara isim vermek ve bu yerlere konulacak anıt, heykel, büst ve diğer benzeri sanat eserlerini tespit etmek,
- Hizmetlere ilişkin ücret tarifelerini belirlemek, borçlanmaya, şirket kurmaya, mahalli idare birliklerine katılmaya karar vermek ve kanunla verilen diğer görevleri yapmak.¹⁹³

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisinin çalışma sisteminin geri planında ihtisas komisyonları bulunmaktadır. Belediye meclis üyeleri arasından seçilecek en az beş, en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları meclise havale edilecek iş ve işlemlerin incelendiği komisyonlardır.

¹⁹² Süreyya Sakıncı, **Yerel Yönetimler Maliyesi**, Ankara. Orion Kitabevi, 2012, s. 277-278.

¹⁹³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2009-Performans Programı, s. 15.

İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun büyükşehir belediye meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması suretiyle oluşturulur. İmar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu, plan ve bütçe komisyonu, eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu ile ulaşım komisyonunun kurulması zorunludur. Komisyon raporları alenidir, çeşitli yollarla halka duyurulur.¹⁹⁴

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi 2016 yılında 1 yıl için seçilen 22 farklı meclis ihtisas komisyonları;

- ✚ İmar ve Bayındırlık Komisyonu
- ✚ Plan Bütçe Komisyonu
- ✚ Sağlık Komisyonu
- ✚ Ulaşım ve Trafik Komisyonu
- ✚ Eğitim Komisyonu
- ✚ Hukuk Komisyonu
- ✚ Tarife Komisyonu
- ✚ Harita Komisyonu
- ✚ AB ve Dış İlişkiler Komisyonu
- ✚ Turizm Komisyonu
- ✚ Deprem ve Doğal Afet Komisyonu
- ✚ Engelsiz Hayat Komisyon
- ✚ Kadın Erkek Fırsat Eşitliği Komisyonu
- ✚ Kent Ekonomisi ve Meslek Odaları Komisyonu
- ✚ Halkla İlişkiler Komisyonu
- ✚ Altyapı, Mesken ve Kentsel Yenileme Komisyonu
- ✚ Temel Haklar Komisyonu
- ✚ Tarım, Orman ve Köy Hizmetleri Komisyonu
- ✚ Çevre Komisyonu
- ✚ Gençlik ve Spor Komisyonu
- ✚ Kültür ve Sanat Komisyonu
- ✚ Sosyal Hizmetler Komisyonu

¹⁹⁴ “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Görevleri”, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx>, Erişim Tarihi: 09.09.2014.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi'nin oluşturduğu 22 komisyonun her biri ayrı ayrı dokuz üyeden oluşmaktadır. Mevcut komisyonların hepsinde, 9 üyeden 5'i AK Partili, 4'ü ise CHP'lidir.¹⁹⁵

Diğer taraftan, İmar komisyonu ayda en fazla on iş günü, diğer komisyonlar ise beş iş günü toplanarak kendisine havale edilen işleri görüşmektedir. Bu süreç sonrasında ihtisas komisyonlarında görüşülen konular büyükşehir belediye meclisinde de görüşülerek karara bağlanmaktadır. Ayrıca, Büyükşehir Belediye Meclisi, büyükşehir belediyesinin görev alanlarıyla ilgili olarak, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların belediye meclisine verdiği yetkileri de kullanmaktadır.¹⁹⁶

Bu noktada denetim konusuna da değinmekte fayda bulunmaktadır. Mevzuatta belediye başkanı ile belediye meclisi arasındaki ilişkiyi düzenleyen kurallara bakıldığında, doğrudan doğruya mahalli halk tarafından seçilen belediye başkanının belediye meclisine de karşı da sorumlu olduğu görülmektedir. Belediye meclisi, bilgi edinme ve denetim yetkisini; faaliyet raporunu değerlendirme, denetim komisyonu, soru, genel görüşme ve gensoru yoluyla belediye başkanı üzerinde kullanabilmektedir.¹⁹⁷

3.3.2. İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni

“Büyükşehir Belediyesinin ikinci organı, Büyükşehir Belediye Encümenidir. Encümen, büyükşehir belediye başkanı veya katılmadığı zaman genel sekreterin başkanlığında, belediye meclisinin bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri mali hizmetler amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasında seçeceği beş üyenin katılımıyla oluşmaktadır.”¹⁹⁸

“Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediyesinin görev alanıyla ilgili olarak 5393 sayılı Belediye Kanunu ve ilgili diğer kanunların belediye encümenine verdiği yetki ve görevleri yerine getirmektedir. Bu bölümde şunu da belirtmek gerekir

¹⁹⁵ “İBB 2015 Yılı İhtisas Komisyonları”, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/BelediyeMeclisi/MecelisKomisyonlari/Pages/Komisyon2015.aspx>, Erişim Tarihi, 20.01.2016.

¹⁹⁶ “Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Görevleri”, <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx>, Erişim Tarihi, 09.09.2014.

¹⁹⁷ Cevat Geray, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, Aykut Çoban ve Bülent Duru, **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması**, Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1995, s. 31.

¹⁹⁸ Eryılmaz, *Kamu Yönetimi*, s. 152.

ki seçilen her bir encümen üyesi, büyükşehir belediye meclis üyeliği dışında aynı zamanda herhangi bir ilçe belediyesinin meclis üyeliği kimliğini de kullanmaktadır. Dolayısıyla üç kimlikli bir üyenin bu oluşumun içerisinde bulunması önem arz etmektedir.”¹⁹⁹

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2016 yılı Encümen üyeleri:

- ✚ Başkan: Kadir Topbaş
- ✚ Genel Sekreter: Hayri Baraçlı
- ✚ İBB Meclis Üyesi: Osman Demir
- ✚ İBB Meclis Üyesi: Temel Başalan
- ✚ İBB Meclis Üyesi: Ahmet Bilal Kıymaz
- ✚ İBB Meclis Üyesi: Fatma Selman
- ✚ İBB Meclis Üyesi: Sami Şahin
- ✚ İmar ve Şehircilik Daire Başkanı: Gökhan Yılmaz
- ✚ Mali Hizmetler Daire Başkanı: Kenan Kırtıl
- ✚ Yazı İşleri Kararlar Daire Başkanı: Muhammet Koçoğlu
- ✚ Emlak Yönetimi Daire Başkanı: Yaşar Parlak

İstanbul Büyükşehir Belediye Encümeni, her hafta belirlenen gün ve saatte toplanarak Başkanlık makamı tarafından Encümene havale edilen konularla ilgili dosyaları görüşüp karara bağlamakta ve aynı zamanda 2886 Sayılı devlet İhale Kanunu (4734 Sayılı Kanun Hariç) kapsamındaki ihaleleri gerçekleştirmektedir.²⁰⁰

3.3.3. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı

Başkan, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, İstanbul sınırları içindeki seçmenler tarafından seçilir.

Büyükşehir belediye başkan vekili, belediye kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz.

¹⁹⁹ Orhan Veli Alıcı, **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki ilişkiler**, Beta Basım, İstanbul-2012, s. 81.

²⁰⁰ “İstanbul Büyükşehir Belediyesi Encümen Üyeleri”, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Encumen/Pages/EncumenUye.aspx>, Erişim Tarihi, 10.09.2014.

Büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamaz (md.17).²⁰¹

İstanbul Büyükşehir belediyesi 30 yıl içinde 5 başkan görmüştür. Bunların içinde en uzun süre kalan Kadir Topbaş olmuştur. Kadir Topbaş 2004 yılından itibaren 2014 yerel seçimleriyle birlikte yapılan üç mahalli idareler seçimlerini kazanarak halen İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı olarak görevine devam etmektedir. Diğer taraftan İstanbul Büyükşehir Belediye başkanının görevleri kanunda geçtiği şekliyle şu şekilde belirtilmiştir.²⁰²

- Büyükşehir tüzel kişiliğini temsil etmek ve onun en üst amiri olarak belediye teşkilatını kanunlara ve stratejik plana uygun olarak sevk ve idare etmek,
- Bütçeyi uygulamak, belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşları denetlemek,
- Meclis ve encümene başkanlık etmek ve onların kararlarını uygulamak,
- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin ve verimli bir şekilde yönetilmesini sağlamak,
- Büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil ettirmek,
- Resmi dairelerde, idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla büyükşehir belediyesini temsil etmek veya başkasına vekâlet yetkisi vermek,
- Gerekğinde bizzat nikâh kıymak,
- İlçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak ve ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak. (md.18).

²⁰¹ Memduh Yelekcı, **5272 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**, İstanbul: Dörtbay Yayıncılık, 2005, s. 392-393.

²⁰² Yelekcı, **a.g.e.**, s. 393-394.

İstanbul Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Başkan, kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir.

Kanundaki hükümler saklı kalmak şartıyla, büyükşehir belediye meclisinin feshine neden olan eylem ve işlemlere katılan büyükşehir belediye başkanlarının görevlerine, Danıştay'ın 8. Dairesinin kararıyla son verilebilir.²⁰³

3.4. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNE BAĞLI İDARELER VE İKTİSADİ TEŞEBBÜSLER

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin, ana hizmet birimleri dışında, bazı hizmetleri yürütmek üzere tüzel kişiliğe sahip bağlı kuruluşları da bulunmaktadır. Bu kuruluşların belediye bütçesi dışında ayrı bütçesi bulunmaktadır. Bu kuruluşlar, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) ve İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesidir (İETT). Bu iki bağlı kuruluşun dışında belediye meclisi kararı ile kurulan belediye şirketleri de bulunmaktadır.

3.4.1. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ)

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nün görev alanını ve yetkilerini düzenleyen, 1981 yılında kabul edilen 2650 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanundur. 2560 sayılı Kanun dışında İSKİ'nin yetki, görev, sorumluk ve faaliyetlerini ilgilendiren birçok kanun ve yönetmelik bulunmaktadır. 2560 sayılı yasa çerçevesinde, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin yönetimi, “Genel Kurul”, “Yönetim Kurulu”, “Genel müdürlük” ve “Denetçiler” olmak üzere dört organ tarafından sağlanmaktadır.²⁰⁴

²⁰³ Nohutçu, **Kamu Yönetimi**, s. 225.

²⁰⁴ T.C. Sayıştay Başkanlığı, **İSKİ Genel Müdürlüğü 2012 Yılı Denetim Raporu**, s. 1.

İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, aynı zamanda İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin genel kurulu olarak görev yapmaktadır. Diğer taraftan, yönetim kurulu, bir başkanla beş üyeden oluşmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, yönetim kurulunun da başkanıdır. Genel müdürle, en kıdemli genel müdür yardımcısı, yönetim kurulunun tabii üyesidir. Genel müdür ve yönetim kurulunun diğer üç üyesi, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı'nın onayı ile atanmaktadır. İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin işlemleri, iki denetçi tarafından denetlenmektedir.²⁰⁵

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi idari yapılanma olarak 5 genel müdür yardımcılığı, teftiş kurulu başkanlığı, hukuk müşavirliği, iç Denetim birim başkanlığı, 22 daire başkanlığı ve 103 müdürlükten oluşmaktadır. Özellikle teknik kadroların ağırlıklı olduğu kurumda; 4 bin 501 işçi, 2 bin 913 memur olmak üzere toplam 7 bin 414 personel görev yapmaktadır.²⁰⁶

İSKİ Genel Müdürlüğünün sermayedarı olduğu 7 şirketi bulunmaktadır. Bunlar;²⁰⁷

- İstanbul Belediyeleri Bilgi İşlem San. ve Tic. A.Ş.
- Hamidiye Kaynak Suları Sanayi Tur. ve Tic. A.Ş.
- İstanbul Ulaşım Haberleşme ve Güvenlik Teknolojileri San. ve Tic. A.Ş.
- İSTON İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fabrikaları San. ve Tic. A.Ş.
- İstanbul Boğaziçi Peyzaj İnşaat Müşavirliği Teknik Hizmetler San. ve Tic. A.Ş.
- İstanbul Ağaç Peyzaj Eğitim Hiz. ve Hayvanat Bah. İşlt. San. ve Tic. A.Ş.
- Hadımköy Enerji Elektrik Üretim Otoprodüktör Grubu A.Ş.'dir.

²⁰⁵ <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf>, 2560 Sayılı İski Kanunu'nun 6, 7 ve 10. maddeleri.

²⁰⁶ <http://iski.gov.tr/web/statik.aspx?KID=1000373>, Erişim Tarihi: 19.06.2015.

²⁰⁷ İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi 2014 Yılı Faaliyet Raporu, s. 90.

3.4.2. İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmesi (İETT)

İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü; 16 Haziran 1939 tarih ve 3645 sayılı “İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel idareleri Teşkilat ve Tesisatının İstanbul Belediyesine Devrine Dair Kanun” ile kurulmuştur. 3645 sayılı yasa ile daha önce birçok imtiyaz ve yabancı sermayeli özel şirketler vasıtasıyla sunulan elektrik, tramvay, tünel, havagazı gibi hizmetler, millileştirilerek İETT işletmeleri Genel Müdürlüğüne devredilmiştir. Bugün İETT, İstanbul’da toplu ulaşım hizmeti sunan, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli bir kamu kuruluşudur.

İETT, özel hukuk hükümlerine göre idare edilen, kamu tüzel kişiliğine haiz bir kuruluştur. Mal alımı, hizmet alımı ve yapım faaliyetlerini 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4735 sayılı Kamu İhale Sözleşmeleri Kanununa göre, gelir getirici faaliyetlerini ise 2886 sayılı Devlet İhale Kanununa göre sürdürmektedir.²⁰⁸

İETT işleri Genel Müdürlüğü, genel müdüre bağlı teftiş kurulu başkanlığı, hukuk müşavirliği, özel kalem müdürlüğü, iç denetim birimi ve 3 genel müdür yardımcısına bağlı 12 daire başkanlığı ve 52 müdürlükten oluşmaktadır. Ayrıca İETT işleri genel müdürlüğü, 6719’si işçi ve 861’i memur olmak üzere 7058 personel ile hizmet etmektedir.²⁰⁹

3.4.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Şirketleri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi şirketleri, 5393 sayılı Belediye Kanunu’nun verdiği yetkiye istinaden 6762 sayılı Türk Ticaret Kanunu (TTK) ve ilgili mevzuat hükümlerine göre kurulmuş özel hukuk tüzel kişiliğine haiz şirketlerdir. Bu şirketlerin yönetim ve denetimleri de yine TTK ve ilgili mevzuat hükümlerine tabidir. Şirketlerin organları; genel kurul, yönetim kurulu ve denetçilerden oluşmaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı faaliyet gösteren ve iştiraki olan 28 şirket bulunmaktadır ve söz konusu İstanbul Büyükşehir Belediyesinin şirketleri 7 farklı faaliyet alanına dağılmıştır. Bu şirketler şu şekilde sıralanabilir.²¹⁰

²⁰⁸ İETT 2013-2017 Stratejik Planı, s. 26

²⁰⁹ A.g.e., s. 33.

²¹⁰ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s. 28.

3.4.3.1. Enerji Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- İGDAŞ: 4646 sayılı Kanun ve ilgili mevzuat çerçevesinde, doğalgaz dağıtım faaliyetlerini gerçekleştirmektedir.
- ENERJİ A.Ş.: Akaryakıt/LPG satış ve servis istasyonları ile bunlara müteferrik tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek, işlettirmek; petrol veya diğer organik/inorganik maddelerin atık ve artıklarının geri kazanımı veya bertarafı ile ilgili faaliyetlerde bulunmak; elektrik enerjisi üretmek amacıyla her türlü üretim tesisi kurmak; doğalgaz ithalat ve ihracatı yapmak.

3.4.3.2. Çevre Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- İSTAÇ A.Ş.: Evsel, tıbbi ve katı atıklarının toplanması, taşınması, ayrıştırılması, aktarılması, değerlendirilmesi, bertarafı, nihai dolgu alanlarının işletilmesi, atıkların bertarafı ile ilgili tesislerin kurulması ve işletilmesi.
- AĞAÇ A.Ş.: Park, bahçe, koru, rekreasyon alanı, sosyal tesisler, yol, kaldırım, gezinti alanlarının alt yapı ve üst yapı işleri, bahçe düzenlemesi ve peyzaj, mimari projeler yapımı, her türlü çiçek, yapay çiçek, çim, tohum, ağaç, süs bitkisi ve her türlü peyzaj aksesuarlarının da temini, üretimi, ithalatı, ihracatı ve alım satımı ile iştigal eder.

3.4.3.3. Ulaşım Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- ULAŞIM A.Ş.: Yeraltı ve yerüstü raylı taşımacılık hizmetlerini yapmak.
- İSTANBUL ŞEHİR HATLARI A.Ş.: Yerel/ulusal düzeyde, deniz üzerinde her türlü toplu taşıma araçları ile toplu ulaşım ve taşımacılık hizmetlerini yürütmek
- İSPARK A.Ş.: Yurtiçinde ve yurtdışında her türlü açık ve kapalı, yer altı ve yerüstü otopark, katlı otopark inşaatı yapmak, yaptırmak, işletmek.
- İSTANBUL OTOBÜS A.Ş.: Yerel/ulusal düzeyde, toplu ulaşım ve taşımacılık ihtiyacını karşılamak üzere; havayolu ve kara üzerinde (kara raylı sistemleri hariç), her türlü toplu taşıma araçları ile yürütülen toplu ulaşım ve taşımacılık hizmetlerini, tüp geçit ve tünel işletmecilik hizmetlerini, servis taşımacılığı, şehir içi turizm taşımacılığı, minibüs-midibüs ve taksi taşımacılığı hizmetlerini yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek faaliyetleri ile iştigal etmektedirler.

3.4.3.4. İnşaat ve Altyapı Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- KİPTAŞ: Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gerçekleştirilmesi amacı ile toplu konut yapmak, toplu konut konusunda projelendirme ve taahhütte bulunmak.
- İSFALT A.Ş.: Her türlü asfalt üretimi ve serimini yapmak ve üretimle ilgili her türlü tesisi kurmaktır.
- İSTON A.Ş.: Hazır beton ve beton elemanları ve her türlü şehir mobilyaları üretmek, müteahhitlik, mühendislik, ticari hizmetler yapmak.
- BİMTAŞ: Planlı kentleşmenin gerçekleştirilmesi amacı ile projelendirme, etüt, müşavirlik, kontrol hizmetlerini vermek, taahhüt işleri yapmak.
- İMAR A.Ş.: Her türlü inşaat işleri, mesken, ticaret merkezi, otopark v.b. inşa etmek, taahhüt işleri yapmak, her türlü işbirliği, iş ortaklığı ve konsorsiyum kurmak, bayındırlık hizmetleri ile her türlü resmi ve hususi bina inşası taahhüdünde bulunmak.²¹¹

3.4.3.5. Teknoloji Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- İSBAK A.Ş.: Her türlü telekomünikasyon sistemi kurmak ve işletmek, bu sistemleri kullanarak her türlü telekomünikasyon hizmetini sağlamak, her türlü ulaşım ve trafik sistemleri ile ilgili alt yapıları kurmak, alt yapıları kullanarak hizmet sunmak.
- BELBİM A.Ş.: Her türlü bilgi işlem, otomatik ve yarı otomatik geçiş ve kullanım hakkı veren elektronik cihazlar ile ücretlendirme, tahakkuk ve kontrol sistemleri konusunda proje, üretim, ticaret, hizmet ve işletmecilik yapmak; donanım ve yazılım sistemleri geliştirmek, her türlü bilgisayar sisteminin bakımını yapmak, eğitim ve danışmanlık hizmetleri vermek, şeklinde faaliyet gösterir.
- İSTTELKOM A.Ş.: Bağımsız işletmeci olarak, şehirdeki altyapının tek elden, etkin ve verimli yönetilmesi, sürdürülebilir bir alt yapı kullanım modeli ihtiyacı ve gelişmiş şehirlerde olduğu gibi afet yönetimi başta olmak üzere belediyenin

²¹¹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s. 28.

kendisine özel, kesintisiz ve yönetebileceği bir iletişim altyapısına sahip olma gerekliliği ile İBB tarafından 2012 yılında kurulmuştur.²¹²

3.4.3.6. Hizmet Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- KÜLTÜR A.Ş.: Kültür, sanat, ürün ve hizmetleri ile reklam ve tanıtım hizmetleri yapmak.
- UGETAM A.Ş.: Ulusal ve uluslar arası normlara uygun, doğalgaz sektörü başta olmak üzere enerjinin olduğu tüm sektörlerle yönelik, mesleki ve teknik eğitim, akredite test, kalibrasyon, personel belgelendirme, ürün belgelendirme ve muayene hizmetleri vermek. Konusu ile ilgili Ar-Ge ve mühendislik faaliyetlerinde bulunmak. Denetim, müşavirlik, tahribatsız muayene, plan, proje, fizibilite hizmetleri ve enerji verimliliği çalışmalarında bulunmaktadır.
- İSTANBUL DÜNYA TİCARET MERKEZİ A.Ş.: Ticari bilgilendirme ve pazar araştırması hizmetlerinin verilmesi, ticari heyet programları organize edilmesi, bünyelerindeki fuar alanlarının işletilmesi, ofis, kongre ve toplantı salonlarının kiralanması ve yine bünyelerindeki otellerde konaklama hizmetlerinin sağlanması gibi alanlarda hizmet vermektedir.
- SAĞLIK A.Ş.: Fert ve toplum sağlığı ile ilgili, her nevi muayenehane, huzurevi, klinik, sağlık merkezi, dispanser, sağlık evi, sağlık danışma merkezi, çocuk kreşi, hastane, bakımevi, rehabilitasyon merkezi, tanı ve tedavi merkezi, diyaliz merkezi, bağımlılık tedavi merkezleri, görüntüleme merkezleri, ilaç deposu ve benzeri tesisler kurmak ve işletmek.
- SPOR A.Ş.: Her türlü spor tesisi kurmak, kurdurmak, işletmek, işletmek ve her türlü spor etkinliği düzenlemek.
- BOĞAZ İÇİ YÖNETİM A.Ş.: Başta toplu konut alanları olmak üzere, toplu yapı yönetimlerinde, toplu yapı alanları ile müstakil ve kompleks işyerlerinde profesyonel işletmecilik, yöneticilik hizmetleri yapmak.
- İSTİME MEDYA A.Ş.: Bilişim, iletişim, basım, yayın, web yayın ve haberleşme hizmetleri ile reklam, tanıtım, pazarlama ve organizasyon hizmetleri yapmak.

²¹² “İBB İştirakleri”, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Pages/YonetimSemasi.aspx#>, Erişim Tarihi 21.01.2016.

- ŞİŞLİ KÜLTÜR A.Ş.: Her türlü iş merkezi ve kültür-sanat-ticaret alanı olarak belirlenmiş gayrimenkullerin alımı, satımı, işletilmesi, organizasyonu, kiralanması, bu yerlerde yönetim ve organizasyon işlerini yapmak.
- ÖZİD A.Ş.: Su ürünleri sektöründe etkin ve sürdürülebilir bir faaliyet göstermek.²¹³

3.4.3.7. Gıda Alanında Faaliyet Gösteren Şirketler

- İSTANBUL HALK EKMEK A.Ş.: Düzenli, ucuz, sağlıklı ve kaliteli ekmek ile un ve undan mamul her türlü yiyecek maddeleri ihtiyacını karşılamak üzere üretim yapmak, dağıtmak ve dağıtmak için gerekli üniteleri kurmaktır.
- HAMİDİYE A.Ş.: Her türlü kaynak, akarsu ve kuyu suları ile artezyenler, maden suyu ve sodalarının üretimi, aranması, bu amaçla tesisler kurulması, bu tesislerde üretilen suların arıtılması, ambalajlanması suretiyle tüketime hazır hale getirilmesi.
- BELTUR A.Ş.: Her türlü, otel motel, hotel, her sınıf restaurant, kamping, tatil köyü ve benzeri turizm tesislerini işletmek şeklinde faaliyet gösterir.²¹⁴

3.5. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN MALİ YAPISI (2010-2014)

Büyükşehir belediyelerinin mali yapısını düzenleyen geniş bir mevzuat ağının olduğunu söylemek mümkündür. 1981 yılında kabul edilen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ile 2008 yılında kabul edilen 5779 sayılı belediyelere ve İl özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun²¹⁵ ve 5216 sayılı Kanunun 23. Maddesinde belirtilen hükümler çerçevesinde gelir sağlanmaktadır.

Söz konusu mali yapının gider bölümünü ilgilendiren hususlar 5216 sayılı kanunun 26. Maddesinde belirtilmiştir. Bununla birlikte, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve

²¹³ “İBB İştirakleri”, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Pages/YonetimSemasi.aspx#>, Erişim Tarihi: 21.01.2016.

²¹⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2011 Yılı Faaliyet Raporu, s. 28.

²¹⁵ “1981 yılında Kabul edilen 2380 Sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Pay verilmesi Hakkındaki Kanun, 2.7.2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında kanun kapsamına alınarak Mülga edilmiştir”, http://www.alomaliye.com/2008/5779_sayili_kanun.htm, Erişim Tarihi: 17.09.2014.

Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun merkezi yönetim ile büyükşehir belediyesi arasındaki mali ilişkilerin esaslarını belirlemiştir.

Yerel yönetimlerin özellikle Büyükşehir Belediyelerinin günümüzde yetki sınırının il mülki sınır olduğu bir zamanda Anayasanın 127. Maddesinde belirtildiği üzere “... bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır”²¹⁶ amir hükmüne uygun bir mali tevziin yapılıp yapılmadığı ile merkezi yönetimin genel bütçeden büyükşehirilere ayrılan paylar ile birlikte söz konusu büyükşehir yönetiminin kaynakları üzerinde durarak İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mali yapısı, bu bölümün konusunu teşkil edecektir.

3.5.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelirleri

İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin gelir kaynakları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanunlar Çerçevesinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin gelir kaynakları yerel (öz) gelirler ve transfer Gelirleri olarak ikiye ayrılır.²¹⁷

3.5.1.1. Yerel (Öz) Gelirler

Belediyelerin öz gelirleri kent halkının vergi ödeme potansiyeline ve belediyenin vergiler dışında kendi imkânları ile gelir yaratma kapasitesi ve potansiyeline bağlı olarak topladığı aşağıda sayılan vergi ve vergi dışı gelirlerdir.

- Yerel vergi gelirleri
- Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri
- Alınan bağış ve yardımlar
- Diğer gelirler
- Sermaye gelirleri
- Alacaklardan tahsilâtlar

²¹⁶ Remzi Özmen, T.C. Anayasası, Hukuk Cep Kitapları Dizisi 1, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2008, s. 118.

²¹⁷ “Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri”,
http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri/files/web%20belediye%20gelirleri.pdf,
Erişim Tarihi: 07.11.2015.

- Red ve iadeler

Şeklinde, ekonomik sınıflandırmaya uygun olarak sınıflandırılır.²¹⁸

3.5.1.1.1.Vergi Gelirleri

Vergi gelirleri başlığı altında 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu uyarınca İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen vergi ve harç gelirleri yer almaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin tahsil ettiği vergi gelirleri; ilan ve reklam vergisi, eğlence vergisi ve yangın sigorta vergisinden oluşmaktadır. Harç gelirleri başlığı altında ise işgal harcı, işyeri açma izni harcı, tatil günlerinde çalışma ruhsatı harcı, toptancı hali resmi, imar ile ilgili harçlar ve muayene ruhsat ve rapor harcı yer almaktadır.²¹⁹

3.5.1.1.2. Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri

Teşebbüs ve mülkiyet gelirleri başlığı altında İstanbul Büyükşehir Belediyesi tarafından tahsil edilen mal ve hizmet satış gelirleri, kurumlar karları ve kira gelirleri yer almaktadır. Bu kalemde en büyük payı kira gelirleri oluşturmaktadır.

3.5.1.1.3.Alınan Bağış ve Yardımlar

Alınan bağış ve yardımlar başlığı altında yurtdışından alınan, merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağış ve yardımlar ile proje yardımları yer almaktadır.

3.5.1.1.4. Diğer Gelirler

Cezalar, faizler, 775 sayılı Gecekondu kanununa tabi gelirler, otopark yönetmeliği uyarınca alınan otopark bedeli, hasar bedeli, pano söküm bedeli ve diğer gelirlerdir

²¹⁸ Baki Kerimoğlu, Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu, **Belediye bütçesi Nasıl İzlenir?**, Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, N0: 40, Şubat 2009, s. 79.

²¹⁹ A.g.e., s. 17.

3.5.1.1.5. Sermaye Gelirleri

Sermaye gelirleri başlığı altında taşınmaz ve taşınır satışından elde edilen gelirler yer almaktadır.

3.5.1.1.6. Alacaklardan Tahsilâtlar

Büyükşehir belediyesi başka bir kurum ve kişiye borç vermiş ise bu borç sonucu olarak geri aldığı paralar bu kapsamdadır.²²⁰

3.5.1.1.7. Borçlanma Gelirleri

Bütçe geliri ile bütçe gideri arasındaki açığı gidermek ve büyük yatırım ve reformlara yeterli finansman sağlamak amacıyla başvuru alan yöntem borçlanma geliri ile mümkün olmaktadır. Borçlanma gelirleri 2006 yılına kadar gelir bütçesi içinde yer almakta iken, 2006 yılından itibaren tahakkuk esaslı muhasebeye geçilmesinin etkisiyle gelir bütçesi dışında yer almıştır.²²¹

3.5.1.2. Transfer Gelirleri

5779 sayılı Kanuna göre, büyükşehir belediyelerine iki şekilde pay ayrılmaktadır. Bunlar; merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve Maliye payıdır.

3.5.1.2.1. Merkezi Yönetim Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Alınan Paylar

5779 sayılı Kanun uyarınca genel bütçe vergi gelirlerinden İstanbul'daki ilçe belediyelerine nüfus esasına göre ayrılan payın % 30'u dur. Bu pay İller Bankası'na ilçe belediyeleri payından kesilerek her ay İstanbul Büyükşehir Belediyesine aktarılmaktadır.

²²⁰ Kerimoğlu, Güngör ve Koyuncu, **Belediye bütçesi Nasıl İzlenir?**, s. 17.

²²¹ İstanbul Büyükşehir Belediyesi, "Stratejik Plan 2010-2014", s. 37.

3.5.1.2.2. Maliye Payı

5779 sayılı Kanun uyarınca İstanbul'da tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinin % 6'sı²²² ilgili büyükşehir belediye payı olarak ayrılmakta ve 5779 sayılı kanunda öngörülen formüle göre hesaplanan pay Maliye Bakanlığınca her ay kuruma aktarılmaktadır.

Diğer taraftan 5779 sayılı kanun çerçevesinde 2008 öncesi ve sonrası Büyükşehir belediyelerine ayrılan payın değişimi Tablo 6'daki verileri ışığında görmek mümkündür.

Tablo 6: 5779 Sayılı Kanun Çerçevesinde Pay Dağıtımına İlişkin Mevcut Düzenlemelerle, Yeni Düzenlemelerin Karşılaştırılması

	5779 sayılı Kanundan önceki durum (2008 Yılı Öncesi)	5779 sayılı Kanunun mevcut durumu (2008 yılı ile ilk mahalli idare seçimleri arası)	6360 sayılı kanunun 5779 sayılı kanunda yaptığı değişiklikler (yapılacak ilk mahalli idare seçimlerinden itibaren)
Büyükşehir Belediyeleri	✓ %5 payın; - %75'i doğrudan - %25'i nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. ✓ Büyükşehir ilçe Belediye Payının %35'i büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.	✓ %5 payın; - % 70'i doğrudan - %30'u nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. ✓ Büyükşehir ilçe Belediye Payının %30'u büyükşehir belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılmaktadır.	✓ %6 payın; - %60'ı doğrudan, kalan %40'ı ise havuzda toplanarak; - %30'u yüzölçümüne, - %70'i nüfuslarına göre dağıtılır. ✓ Büyükşehir İlçe belediye payının %30'u büyükşehir belediyelerine nüfusları göre dağıtılmaktadır.

²²² 12.11.2012 tarihinde kabul edilen 6360 sayılı Yasanın 25. Maddesinin 3. Fıkrasında belirtildiği üzere; 2/7/2008 tarihli ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında kanunun 2. Maddesinin üçüncü fıkrası aşağıdaki şekilde değiştirilmiştir. "6/6/2002 tarihli ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanununa ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamının yüzde 6'sı ile genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payların yüzde 30'u büyükşehir belediye payı olarak ayrılır."

İstisnalar	Tüm belediyeler ve İl özel idareleri açısından;	Sadece Büyükşehir Belediyeleri açısından;	Sadece Büyükşehir Belediyeleri açısından;
	- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin (ÖTV) tamamı - Motorlu taşıtlardan alınan ÖTV'nin %28'i, - Alkol ve gazlı içeceklerden alınan ÖTV'nin %60'ı, - Banka ve sigorta muameleleri vergisinin tamamı, - Özel iletişim vergisinin tamamı, - Şans oyunları vergisinin tamamı	- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı	- Petrol ürünleri üzerinden alınan özel tüketim vergisinin tamamı

Kaynak: İsrail Demir, Belediye ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçeden Ayrılan Paylara İlişkin Yeni Düzenlemeler, Maliye Uzmanları Derneği, **Uzman Bakış Dergisi**, s. 104.

3.5.1.3. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi (2010-2014)

İstanbul Büyükşehir belediyesinin 2010, 2011, 2012, 2013 ve 2014 yılları gelir bütçeleri ve gerçekleşmesi Tablo 7'deki veriler ışığında değerlendirilebilir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelir Bütçesi 2010 yılından itibaren 2014 yılı gelir bütçesi de dâhil olmak üzere sürekli artış göstermiştir. Diğer taraftan gelir kalemleri içerisinde en önemli payın transfer gelirlerinin teşkil ettiği açıktır. Bu da transfer gelirlerinin harcamaların finansmanı noktasında ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu göstermesi açısından dikkate değerdir. Aynı zamanda alacaklardan tahsilâtların 2012 yılından itibaren gelir bütçesi içerisinde yer alması, gelir bütçesinin artışı noktasında önemli bir faktör olmuştur.

Diğer taraftan, 2012 yılı gelir bütçesinin gider bütçesine göre 700.000.000 TL daha az gerçekleşmesi neticesinde aradaki fark için 2012 yılında yurtiçi bankalardan 640.000.000 TL iç borç ve uluslar arası finans kuruluşlarından 947.438.491 TL dış borç olmak üzere toplam 1.587.438.491 TL borç kullanılması öngörülmüştür. Ancak yurtiçi

bankalardan 20.585.148 TL iç borçlanma, uluslar arası finans kuruluşlarından da 495.074.523 TL dış borçlanma olmak üzere toplam 515.659.671 TL kullanım gerçekleştirilmiştir.

Ayrıca, yurtiçi bankalara 503.071.549 TL iç borç anapara geri ödemesi, değişik uluslar arası bankalara 384.366.942 TL dış borç anapara geri ödemesi olmak üzere toplam 887.438.491 TL anapara borç geri ödemesi yapılacağı planlanmış²²³ ancak, söz konusu gelişme Tablo 8'deki veriler ışığında değerlendirildiğinde bankalara 524.190.941 TL iç borç anapara geri ödemesi ve 375.225.469 TL dış borç anapara geri ödemesi olmak üzere toplam 899.416.410 TL anapara geri ödemesi ve toplam iç borç, dış borç faizi ise 181.546.356 TL olarak gerçekleşmiştir.²²⁴

²²³ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 39.

²²⁴ İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 38-39.

Tablo 7: İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gelir Bütçesi ve Gerçekleşmesi (Milyon TL)

Gelirin Türü	2010 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2011 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2012 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2013 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2014 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)
Vergi Gelirleri	98,7	1,65	117,1	1,64	90,6	1,23	118,7	1,33	111,7	0,90
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	456,8	7,61	448,7	6,25	840,3	11,33	1.593,5	17,84	1.313,2	10,69
Alınan Bağış ve Yardımlar	39,4	0,66	80,2	1,12	33,9	0,46	40,4	0,45	12,9	0,11
Transfer Gelirleri	3.998,2	66,76	4.743,4	66,12	5.461,05	73,6	6.350,4	71,07	7.010,2	57,11
Diğer Gelirler	579,8	9,7	416,5	5,80	445,1	6,0	406,9	4,55	442,8	3,61
Sermaye Gelirleri	814,3	13,59	1.484,7	20,70	269,1	3,62	384,5	4,30	212,5	1,74
Alacaklardan Tahsilâtlar	-	-	-	-	290,0	3,90	44,9	0,50	3.183,8	25,93
Red ve İadeler (-)	2,1	0,03	-117,6	-1,63	-10,9	-0,14	-3,2	-0,04	-10,5	-0,09
Toplam	5989,3	100	7173	100	7419,15	100	8936,1	100	12276,6	100

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır

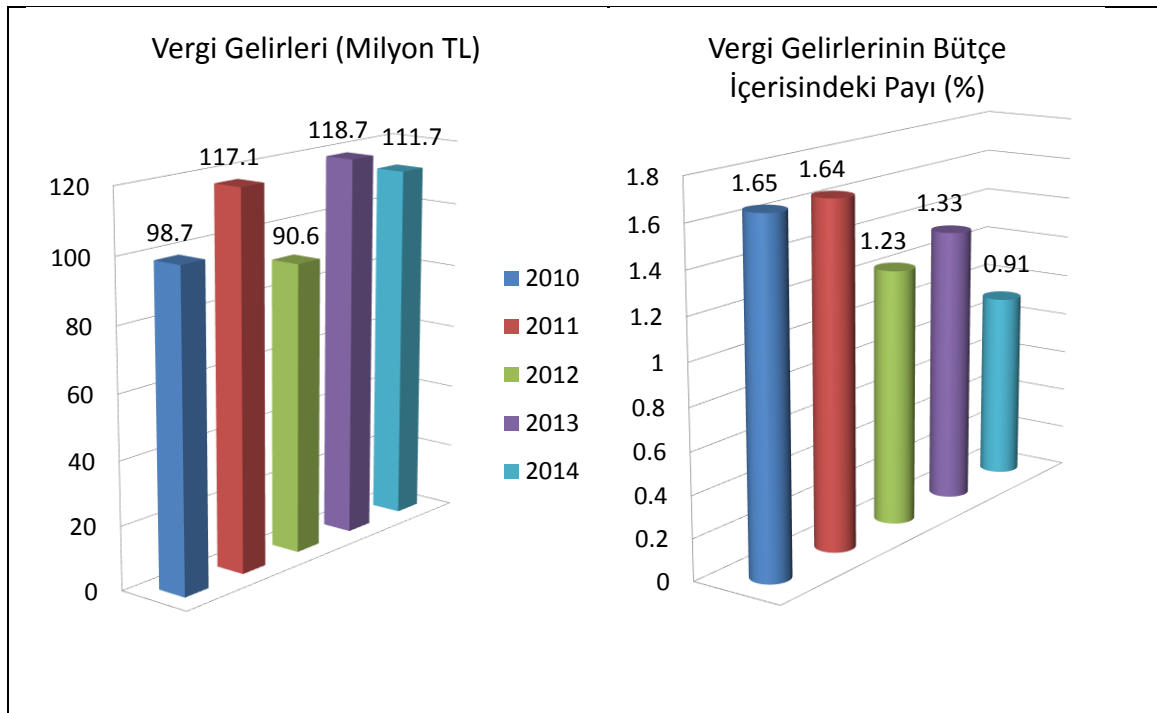
Tablo 8: 2012 Yılı İç ve Dış Borç Geri Ödemeleri (TL)

	ANAPARA	FAİZ	TOPLAM
İç Borç	524.190.941	57.941.626	582.132.567
Dış Borç	375.225.469	123.604.730	498.830.199
Toplam	899.416.410	181.546.356	1.080.962.766

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2012 Yılı Faaliyet Raporu, s. 40

Diğer taraftan 2014 yılı gelir bütçesinin diğer yıllara oranla bir anda artış göstermesinin nedeni aynı bütçe dönemi içerisinde alacaklardan tahsilâtlar kalemindeki büyük artıştan kaynaklanmaktadır.

Grafik 3: 2010-2014 Yıllarında Vergi Gelirleri ve Dağılımı

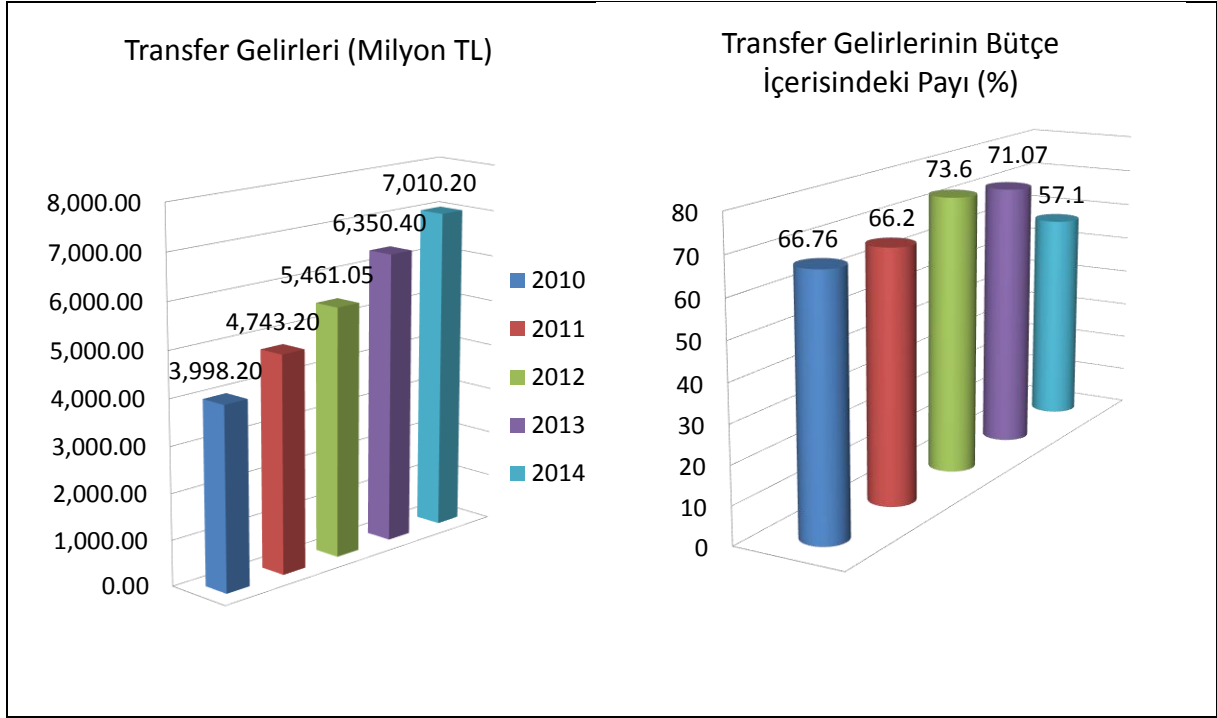


Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

Diğer taraftan Tablo 7 ve Grafik 3 deki veriler ayrıca değerlendirildiğinde; ilan vergisi, eğlence vergisi, yangın sigorta vergisi ve harçlardan oluşan vergi gelirlerinin istikrarlı bir seyir izlemediği görülmektedir. Söz konusu vergiler, sadece 2011 ve 2013 gelir bütçesi içerisinde artış göstermesine karşılık diğer yıllar azalan yönlü bir görüntü sergilemiştir. Vergi gelirlerinin bütçe içerisindeki payı ise genel itibari ile azalan yönlü

bir gelişme göstermiştir. Genel olarak söz konusu vergi gelirlerinin bütçe kalemleri içerisinde çok önemli bir paya sahip olmadığı ve harcamalara katkısının diğer gelir kalemleri kadar etkin olmadığını söylemek mümkündür.

Grafik 4: 2010-2014 Yıllarında Transfer Gelirleri ve Bütçe İçerisindeki Dağılımı



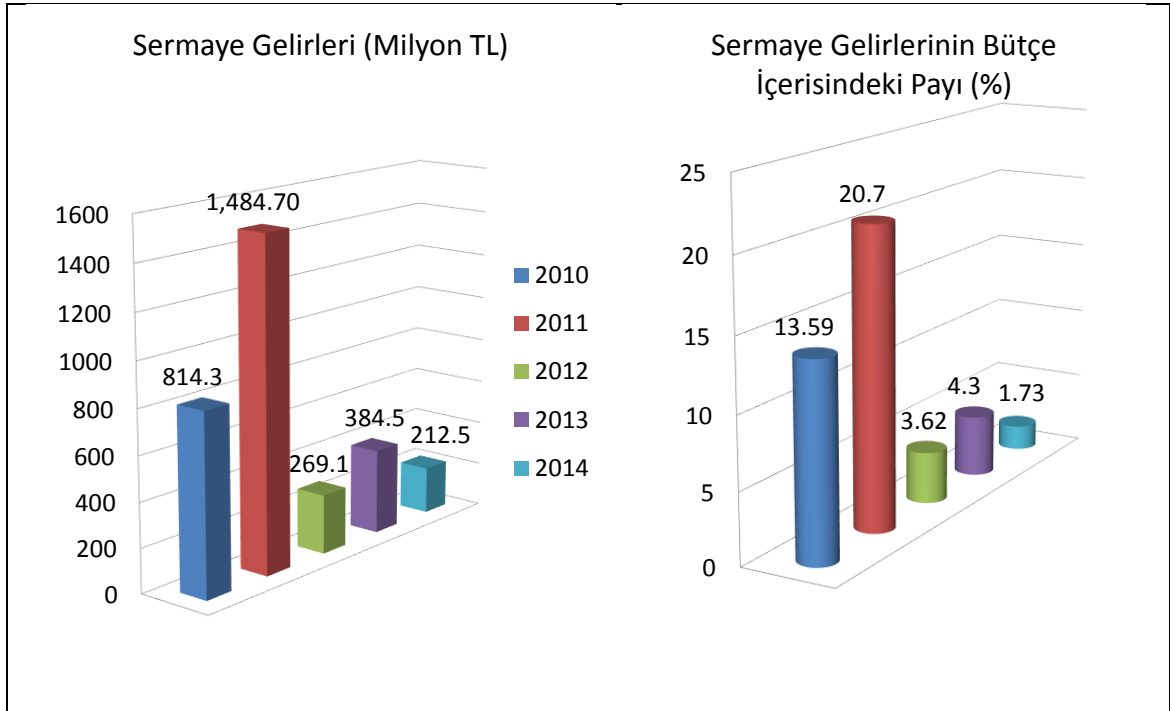
Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi 2010 Yılı Faaliyet Raporu, s. 36.

Tablo 7 ve Grafik 4 deki veriler çerçevesinde transfer gelirleri değerlendirildiğinde; gelir bütçesi kalemleri içerisinde transfer gelirlerinin nicel olarak ne kadar önemli bir paya sahip olduğu gayet açıktır. Transfer gelirleri yapısı itibari ile merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve maliye payı çerçevesinde değerlendirildiğinde, sadece öz gelir ile harcamaların gerçekleştirilmesinin pek mümkün olmadığı ortadadır. Bu tablo harcamaların finansmanı ve İstanbul’da yaşayan halkın kendi ihtiyaçlarını İstanbul Büyükşehir Belediyesince karşılanması noktasında gelirlerin asıl kaynağının neresi olduğunu göstermektedir. Transfer gelirlerinin özerklik derecesi, diğer gelir kalemlerine kıyasla daha düşüktür. Bununla birlikte İstanbul Büyükşehir Belediyesi, transfer gelirlerinden elde ettiği gelirleri hangi hizmet ve yatırımlara harcayacağı konusunda tam takdir yetkisine sahiptir.

Transfer gelirleri, 2010 yılı gelir bütçesinden itibaren sürekli artış göstermiştir. Ancak transfer gelirlerinin gelir bütçesi içerisindeki dağılımı değerlendirildiğinde 2010 yılı ve 2011 yılları arasında pek değişiklik göstermemiş, 2012 ve 2013 yıllarında daha yüksek düzeyde gerçekleşmiştir. Ancak 2014 yılına gelindiğinde transfer gelirleri miktar olarak artmaya devam etmiş, ancak toplam gelirler içindeki bileşimi % 57'ye gerilemiştir. Bunun sebebi, 2014 yılı gelir bütçesinde yaklaşık % 25'lik bir paya ulaşan alacaklardan tahsilâtlar kalemidir.

Alacaklardan tahsilâtlar kaleminde 2014 yılı itibari ile meydana gelen olağanüstü artışın sebebi, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşlarından olan İETT'nin geçmiş yıllara ait olan borçlarına mahsuben, İETT'nin raylı sistemlerini İstanbul Büyükşehir Belediyesine devretmesinden ileri gelmektedir.²²⁵

Grafik 5: 2010-2014 Yıllarında Sermaye Gelirleri ve Bütçe İçerisindeki Dağılımı



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporu Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

Sermaye gelirleri için Grafik 5'teki veriler çerçevesinde bir değerlendirme yapıldığında yıllar itibari ile istikrarsız bir görüntü söz konusudur. 2010 ve 2011 yılları gelir bütçesi içerisinde belli bir büyüklükte payı olan sermaye gelirlerinin diğer yıllar

²²⁵ 09.09.2015 tarihinde İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gelirler Müdürü Yakup KESKİN ile yapılan görüşme.

itibari ile genellikle çok etkili olmayan bir gelir kalemi görüntüsü vermektedir. Kayda değer artış 2011 yılında göze çarpmaktadır. Dolayısıyla 2011 ve 2012 yılları gelir bütçesi döneminde taşınır ve taşınmaz mal satışı gelirlerinin diğer yıllara oranla daha fazla gelir getirdiği söylenebilir.

Diğer taraftan 2010-2014 yılları arasında öz gelirler ile transfer gelirlerinin değişimi noktasında bir fikir vermesi için Tablo 9 ve Grafik 6'daki bilgiler çerçevesinde bir değerlendirme yapılabilir.

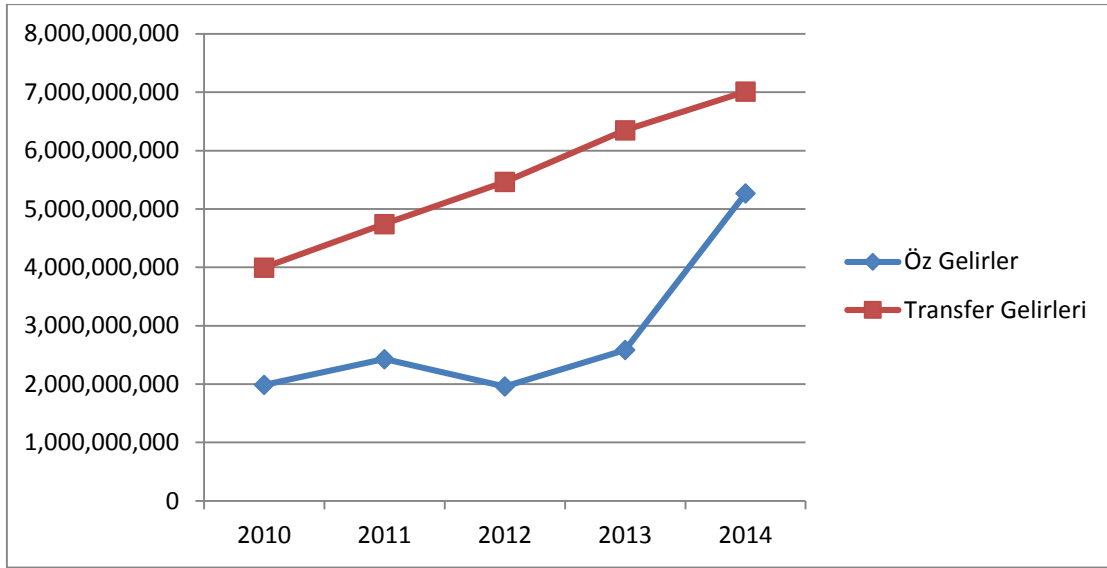
Tablo 9: 2010-2014 Yılı Öz gelirlerin ve Transfer Gelirlerinin Yıllar İtibari İle Gerçekleşmesi

Yıl	Öz Gelirler (TL)	Transfer Gelirleri (TL)
2010	1.989,0	3.998,2
2011	2.429,6	4.743,4
2012	1.958,1	5.461,05
2013	2.585,7	6.350,4
2014	5.266,4	7.010,2

Kaynak: İBB Faaliyet Raporlarından Alınarak Tarafımca Hazırlanmıştır.

Transfer gelirleri 2010 yılından itibaren sürekli artış göstermiştir. Buna karşılık 2012 yılı hariç, öz gelirlerde de bir artış söz konusu olmuştur. 5 yıllık dönemde öz gelirlerde % 265'lik bir artış yaşanırken, transfer gelirlerindeki artış % 175 düzeyinde olmuştur. Ancak öz gelirlerdeki asıl artışın 2014 yılında olduğu ve bunda da alacaklardan tahsilâtlar kaleminin etkili olduğu hususu tekrar not edilmelidir.

Grafik 6: 2010-2014 Yıllarında Öz Gelirler ve Transfer Gelirlerinin Değişimi



Kaynak: İBB 2010-2014 Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca hazırlanmıştır.

Grafik 6'ya bakıldığında, transfer gelirlerinin daha istikrarlı seyrettiği, buna karşılık öz gelirlerin daha istikrarsız olduğu görülmektedir. İstanbul Büyükşehir Belediyesi gelirleri bileşiminde, transfer gelirlerinin önemli bir paya sahip olduğu göz önünde tutulduğunda, transfer gelirlerindeki istikrarın, belediye hizmet ve yatırımlarının istikrarlı biçimde sürdürülmesi bağlamında ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu bağlamda transfer gelirleriyle ilgili yapılacak yasal düzenlemelerde bu durumun göz önünde tutulması, öz gelirlerde ciddi artışlara imkân verecek yeni gelir kalemleri yaratılmadan bu oranlarla oynanmaması ve bu süreçte yerel yönetimlere de danışılması büyük önem taşımaktadır.

Diğer taraftan İstanbul Büyükşehir Belediyesinde transfer gelirlerinin yüksek olması, merkezi yönetimin (Maliye'nin) bu ilden topladığı vergilerin yüksek olmasıyla ilişkilidir. Buna karşılık, öz gelirlerin oranı düşük kalmıştır.

3.5.2. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Giderleri

Büyükşehir Belediyeleri kendilerine verilmiş olan hizmetleri yerine getirebilmek amacıyla çeşitli harcamalarda bulunmaktadır. Bu hizmetler için yapılacak olan mal ve

hizmet alımlarına ilişkin giderler, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 24. maddesinde şu şekilde sıralanmaktadır.²²⁶

“a) Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarım için yapılan giderler.

b) belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.

c) ilçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.

d) her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

e) belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.

f) vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.

g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.

h) mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.

i) faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.

j) dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özürllülere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.

k) Dava takip ve icra giderleri.

l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.

m) avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.

n) Kamu yararı görülen konularda yurtiçi ve yurtdışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.

o) spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.

²²⁶ “5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m. 24.”,
<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Asp?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tip=5&No=5216>, Erişim Tarihi: 1 Ağustos 2015.

p) büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırma giderleri.

r) kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılan giderler.”

Büyükşehir belediyelerine yeni kanunla eskiye oranla daha fazla görevler verilmiştir. Bundan dolayı bu görevleri yerine getirmek için bazı giderlerde yapmak zorundadır. Ancak, Büyükşehir belediyesinin yeterli gelir kaynaklarına sahip olması kadar bu kaynakların kamu yararını gerçekleştirmek üzere en uygun yerel ihtiyaçları karşılamak için kullanılması ve bu giderlerin denetiminin etkin bir şekilde yapılması da önemlidir.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri “cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Cari harcamalar; personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer alımlardan oluşur. Yatırım harcamaları; makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinden oluşur. Transfer harcamaları; kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, iktisadi, sosyal ve mali transferler ve borç ödemelerinden oluşmaktadır.”²²⁷

3.5.2.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gider Bütçesi (2010-2014)

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Gider Bütçesi 2010 yılından itibaren 2014 yılı gider bütçesi de dâhil olmak üzere sürekli artan yönlü bir gelişme göstermiştir. Söz konusu bu durum İstanbul’da her yıl harcamaların arttığını ve gelişim gösterdiğini bununla birlikte harcamaların bu kadar arttığı zamanda kaynak sıkıntısı çekilmemesi için bütçeleme sürecinin iyi hesaplanması gerektiği noktasında fikir vermektedir. Gider bütçesi içerisinde en önemli gider kalemini Tablo 10’daki veriler çerçevesinde değerlendirildiğinde sermaye giderlerinin olduğu açıktır. Sonrasında ise mal ve hizmet alımı giderleri kalemi ile personel giderlerinin gider bütçesi içerisinde önemli bir paya sahip olduğunu söylemek mümkündür. Söz konusu gider kalemlerini yıllara sâri olarak grafik üzerinde değerlendirildiğinde etkileri daha net olarak görülebilir.

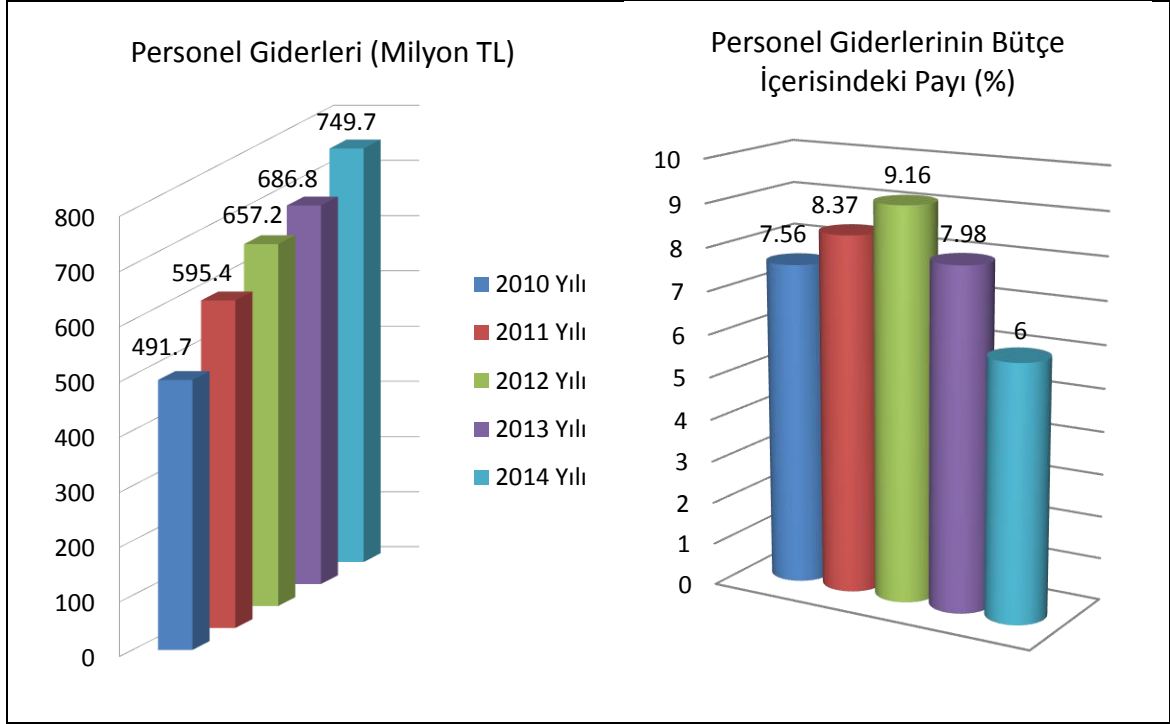
²²⁷ İrfan TÜRKOĞLU, **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ankara-2009, s. 130.

Tablo 10: İstanbul Büyükşehir Belediyesinin 2010, 2011, 2012, 2013 ve 2014 Yılları Gider Bütçesi ve Gerçekleşmesi

Giderin Türü	2010 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2011 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2012 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2013 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)	2014 Yılı Bütçesi (TL)	Toplam İçindeki Payı (%)
Personel Giderleri	491,7	7,56	595,4	8,37	657,2	9,16	686,8	7,98	749,7	6,00
Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi Giderleri	95,1	1,46	102,5	1,44	105,1	1,46	108,8	1,26	118,4	0,95
Mal ve Hizmet Alımı Giderleri	1.218,6	18,74	1.384,2	19,46	1.634,6	22,77	1.857,8	21,61	2.317,5	18,55
Faiz Giderleri	309,3	4,76	233,5	3,28	181,5	2,53	128,8	1,50	128,1	1,03
Cari Transferler	372,3	5,72	379,3	5,34	330,5	4,60	372,8	4,34	677,8	5,43
Sermaye Giderleri	3.187,2	49,01	2.538,1	35,69	2.846,1	39,65	3.756,2	43,70	7.553,9	60,46
Sermaye Transferleri	9,6	0,15	678,2	9,54	459,9	6,41	548,1	6,38	411,3	3,29
Borç Verme	819,3	12,60	1.200,8	16,88	963,1	13,42	1.136,9	13,23	536,4	4,29
Yedek Ödenek	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Toplam	6.503,1	100	7.112,0	100	7.178,0	100	8.596,2	100	12.493,1	100

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

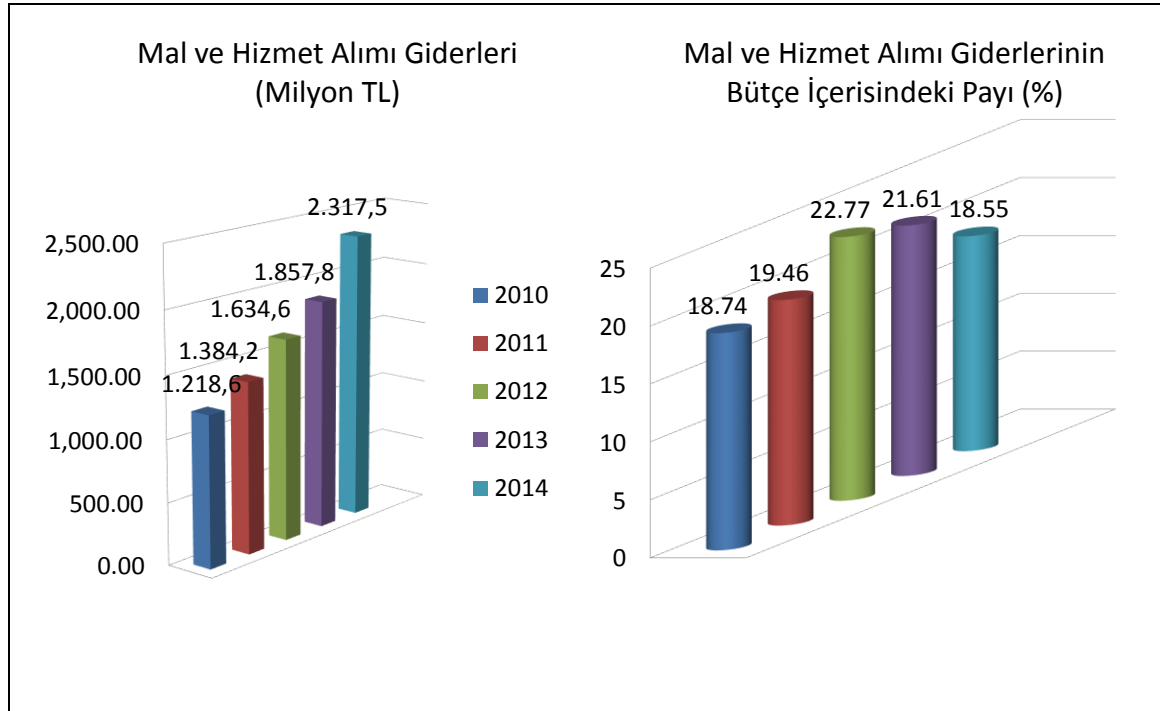
Grafik 7: 2010-2014 Yıllarında Personel Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

Personel giderleri Tablo 10 ve Grafik 7 çerçevesinde değerlendirildiğinde; Personel giderleri 2010-2014 yılları döneminde sabit fiyatlarla miktar olarak sürekli artış göstermiştir. Diğer taraftan personel harcamalarının oranı daima % 10'un altında kalmıştır. Bu oranların önce yükselen, ardından düşen bir seyir izlediği görülmektedir. Personel giderlerindeki artışın ana nedeni artan talep ve sürekli artış gösteren yatırımlara zamanında cevap verilmesi için personel sayısının sürekli artış göstermesi kısmen ise personel verimliliğinin artırılarak daha nitelikli hale gelmesi için hizmet içi eğitimlerinin artış göstermesi etkili olmuştur.

Grafik 8: 2010-2014 Yıllarında Mal ve Hizmet Alımı Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı



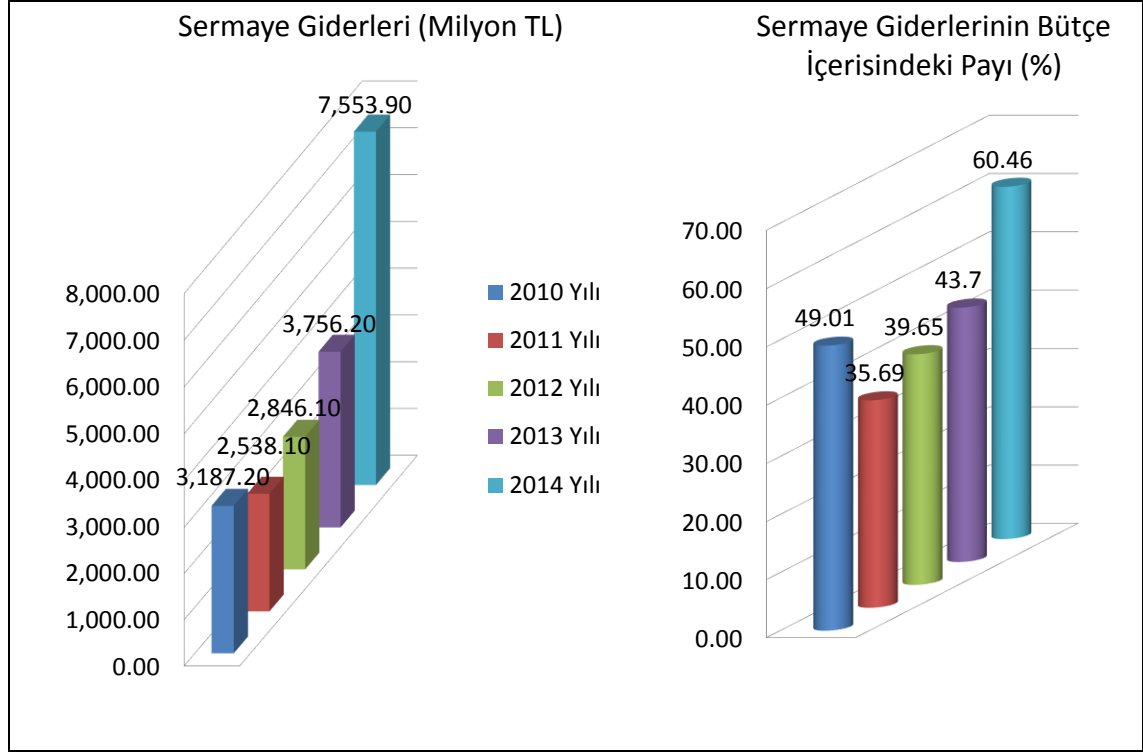
Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

Mal ve hizmet alımı giderleri Tablo 10 ve Grafik 8 çerçevesinde değerlendirildiğinde; park bahçe düzenlemeleri, katı atıkların işlenmesi ve geri kazanımı, yolların meydanların geçitlerin temizliği, kıyı ve sahillerimizin temizlik ve düzenlenmesi, kentsel dönüşüm projeleri, meslek edindirme kursları, kadın sağlığı merkezlerinin işletilmesi, itfaiye ve zabıta personeli hizmeti alımları, tüketime yönelik mal ve malzeme alımları, yolluklar vb. giderlerden oluşan mal ve hizmet alımı giderleri, 2010-2014 döneminde tutar olarak sürekli artış göstermiştir.

Mal ve hizmet alımı giderlerinin bütçe içerisindeki oranı % 20’ler civarında seyretmiştir. Mal ve hizmet alımı giderlerindeki artışın sosyal hizmetler, imar ve şehircilik faaliyetleri, park ve bahçe hizmetleri, mesleki beceri ve eğitim kursları, kütüphane ve müze hizmetleri ve kentsel dönüşüm hizmetleri gibi sosyal sorumluluk gerektiren projelerdeki artıştan ileri geldiğini söylemek mümkündür. Söz konusu mal ve hizmet giderleri kalemi içerisinde yer alan giderler içerisinde en önemli payı “hizmet alımları” kalemi oluşturmaktadır. Ancak, mal ve hizmet alımı giderlerinin bütçe içerisindeki payı 2013 yılına kadar artış göstermesine rağmen 2013 yılından 2014 yılına kadar da azalan yönlü bir gelişme göstermiştir. Bunun en önemli sebeplerinden biri

2013 yılı ve 2014 yılları itibari ile bütçenin yüksek oranda artış göstermesinden ileri gelmektedir.

Grafik 9: 2010-2014 Yıllarında Sermaye Giderlerinin Bütçe İçerisindeki Gerçekleşmesi ve Dağılımı



Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporlar Çerçevesinde Tarafımca Hazırlanmıştır.

Sermaye giderleri Tablo 10 ve Grafik 9'daki bilgiler aracılığıyla değerlendirildiğinde; sermaye giderleri, gider bütçesi içerisinde en önemli gider kalemini oluşturduğu görülmektedir. Bu perspektiften değerlendirildiğinde sermaye giderleri 2011 yılı hariç sürekli artan yönlü bir gelişme göstermiştir. 2012 yılında Sermaye giderleri içerisinde yer alan kalemlerden gayrimenkul alım ve kamulaştırma giderleri payı en yüksek iken, 2013 ve 2014 yıllarında en yüksek payı ise gayrimenkul sermaye üretim giderleri almıştır. Diğer taraftan gider bütçesi 2014 yılında diğer yıllara oranla çok yüksek bir artış göstermiştir. Bunun nedeni, sermaye giderlerinin tamamının yatırım niteliğinde olması (metro yatırımları, alt ve üst geçitler, köprülülük kavşak ve viyadük yapımları, karayolları tünelleri gibi) göz önünde bulundurulduğunda özellikle 2014 yılında yatırımlara hız verildiği ve yatırımların arttırıldığı söylenebilir. Diğer

taftan sermaye giderlerinin bütçe içerisindeki payı ise sermaye giderlerine aynı paralellikte genel itibariyle artış göstermiştir.

2010-2014 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi konsolide bütçesinin yıllar itibariyle kümülatif gerçekleşmeleri çerçevesinde bütçe giderleri, bütçe gelirleri, bütçe dengesi ve bütçe gelir-giderlerinin Gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH) içindeki payı aşağıdaki tabloda verilmiştir.

Tablo 11: 2010-2014 Yılları Bütçe Dengesinin Değişimi ve 2010-2014 Yılları Bütçelerinin GSYİH İçindeki Payı

TL	2010	2011	2012	2013	2014
Bütçe Giderleri	6.503,1	7.112,0	7.178,0	8.596,2	12.493,1
Bütçe Gelirleri	5.989,3	7.173,0	7.423,15	8.936,1	12.282,6
Bütçe Dengesi	-513,8	61,0	245,15	339,9	-210,5
GSYİH (1000 TL)	1.098.799.348	1.297.713.210	1.415.786.010	1.571.181.000	1.749.782.000
Bütçe Gideri/GSYİH (%)	0,0059	0,0054	0,00507	0,00509	0,0071
Bütçe Geliri/GSYİH (%)	0,00544	0,00552	0,00524	0,00568	0,0070

Kaynak: Bütçe Rakamları İBB Faaliyet Raporlarından ve GSYİH ise TÜİK’ ten Alınarak Tarafımca Hazırlanmıştır.

Bütçe gelir ve giderleri yıllara sâri olarak sürekli artış göstermelerine rağmen artıştaki oran bütçe giderleri lehine paralellik göstermiştir.

Ayrıca, bütçe dengesi çerçevesinde değerlendirildiğinde 2010 yılı bütçesinden 2014 yılı bütçesi dâhil olmak üzere bütçe dengesinin giderler lehinde olumlu bir seyir izlediğini söylemek mümkündür.

Harcamaların GSYİH içindeki payı 2010 yılından 2013 yılına kadar pek değişiklik göstermese de 2014 yılında artan yönlü bir seyir izlemiştir.

Gelirlerin GSYİH içindeki payı ise 2013 yılındaki azalma hariç artan bir seyir izlemiştir.

SONUÇ ve DEĞERLENDİRME

Büyükşehir alanında Osmanlı'dan günümüze değin yapılması planlanan yasal değişikliklerin merkezinde her zaman İstanbul Büyükşehir Belediyesi yer almıştır. İstanbul Büyükşehir Belediyesi ve diğer yerel yönetimlerin bugünkü yapısına kavuşabilmesinin başlangıç noktası 19. yy.ın ikinci yarısında uygulamaya konulan belediyelerin teşekkülü neticesinde olmuştur. Bu çerçevede Osmanlı yönetiminde yerel yönetimlerin ifa ettiği misyon modern belediyeçiliğin gelişimine kadar klasik belediye organizasyonları tarafından icra edilmiştir.

Modern belediyeçiliğin Osmanlı yönetiminde kendine yer bulması klasik belediye organizasyonlarının özellikle İstanbul'da yaşanan ekonomik, sosyal ve kültürel değişimle birlikte meydana gelen taleplerin nicel ve nitel olarak cevap verememesi neticesinde olmuştur.

I. Meşrutiyet döneminde İstanbul'da Beyoğlu ve Galata bölgesinde başarılı bir şekilde uygulanan Altıncı Daire-i Belediye modeli, İstanbul genelinde uygulanmaya çalışılmış ancak finansman yetersizliğinden dolayı başarılı olunamamıştır.

Modern belediyeçilikle birlikte II. Meşrutiyet döneminde belediyeler yetkilerini hizmete dönüştürme noktasında önceki kurumlara göre daha etkin kullanmışlardır. Bu dönemde modern belediyeçilik ile benimsenen belediye modeli İstanbul'un genelinde uygulanarak başarılı bir yönetim ortaya konmuştur.

Cumhuriyet'in kuruluşuyla birlikte 1924 Anayasası'yla bir yandan devlet yeniden kurulurken, diğer yandan da köylerden başlayarak yerel yönetimler de oluşturulmaya başlanmıştır. Söz konusu dönemde, yerel yönetim ve belediyeçilik önemli bir evrim geçirmişse de Osmanlı'nın dönem politikalarının bakiyesi şeklinde yapısal özelliklerini muhafaza etmiştir.

1930–1984 döneminde belediyeçilik uygulamalarındaki temel dayanak noktası İstanbul yönetimi de dâhil olmak üzere, 1580 sayılı ve 14.04.1930 tarihli Belediyeçilik Kanunu olmuştur. Böylece meşrutiyet döneminde 1877 yılında kabul edilen ve 1580 sayılı yasanın kabulüne kadar devam eden yasa ilga edilerek yeni bir dönemin başlangıcı olmuştur.

1956 yılında yapılan değişiklik ile birlikte İstanbul’da valinin aynı zamanda belediye başkanlığı da yapması uygulaması sona ermiştir. Böylece, demokratik bir yönetim biçimi benimsenmiştir.

1960 ve 1980 döneminde İstanbul’da aşırı nüfus yoğunluğundan kaynaklanan temel sıkıntılar, finansman sıkıntısı ile birlikte daha da büyüyerek, mevcut yönetim tarafından hizmetlerin etkili, verimli ve hızlı bir şekilde görölmesini engellemiştir. Söz konusu gelişmeler, büyük yerleşim yerleri için, yetki, kaynak, personel ve ekipman açısından donanımlı ve büyük yerleşim yerlerinin tamamına hizmet götürebilecek yerel yönetim birimlerinin doğmasına sebep olmuştur.

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 Anayasası’nın 127. Maddesinde, “*Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmü konmuştur. Bu hüküm, hiç kuşku yok ki, cumhuriyet döneminden itibaren anakentlere özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan gereksinmeye yanıt olmuştur.

3030 sayılı yasa ile iki kademeli bir sistem benimsenmiştir. Bu değişiklikle, görev ve yetkilerin sınırlı bir kesimi ilçe belediyelerine bırakılmış, buna karşılık önemli karar ve uygulamalar büyükşehirlerde toplanmıştır.

İstanbul’da büyükşehir yasasının kabul edilmesi neticesinde metropoliten alan kapsamında yer alan 73 belediyeden 41 adedi belde belediye statüsü taşımıştır. 41 belde belediyesi, 3030 sayılı kanun sınırları içerisinde kalmakla birlikte, 1580 sayılı Belediye kanunu uyarınca kendi içinde özerk, planlama adına Büyükşehir belediyesi ile hiçbir bağı olmayan, gerek üst ölçekli Nazım İmar Planları, gerekse Uygulama İmar Planları’nı kendi birimi içinde üreten ve onaylayan ve süreç içinde üst ölçekli bir koordinasyona gerek duymayan bir yapılanma içinde olan birimler olarak kendini göstermiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediye yönetimi ile diğer belediyelerle sağlanması düşünülen etkili yönetim ve bütüncül yapı, belde belediyeleri ile yaşanan koordinasyon eksikliği ile sağlanamamıştır. Bu nedenle mevcut yasanın etkinliğini kaybetmesi ile sınırların ve yönetimin net bir şekilde belirlenmesinin gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu durum daha koordineli ve planlı bir şekilde büyükşehir ve ilçe belediyelerini içine alan yeni bir yasal düzenlemeye zemin hazırlamıştır.

10.07.2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Yasası ile İstanbul Büyükşehir Belediye sınırının il mülki sınır kabul edilmesi sonucunda tüm ilçe belediyeleri büyükşehir sınırları içerisine alınarak büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüş ve tüm belde belediyeleri de büyükşehir sınırları içine alınarak ilk kademe belediyesine dönüştürülmüştür. Ayrıca değişiklik ile birlikte köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, orman köylerinin tüzel kişiliği ise korunmuştur.

Büyükşehir Belediyesi Yasası ile İstanbul'da 27 olan İlçe sayısı 32'ye, 41 olan belde belediyelerinin tamamının ise ilk kademe belediyesine dönüştürülmesi ile toplam 73 belediyeye ulaşmıştır. Böylece İstanbul mülki sınırları içerisinde 74 belediye ile hizmet verilmeye başlanılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile belde belediyeleri arasında önemli bir sorun olan imar ve planlama konularında, belde belediyelerinin büyükşehir belediye disiplini içerisine alınması ile daha bütüncül bir yapıya kavuşmuştur. Ancak, İstanbul ölçeğinde her ne kadar bütüncül bir yapı oluşturulsa da sayı olarak fazla olan ve hizmetlerin üretilmesinde çok sayıda birimin yetkili olması nedeniyle koordinasyon ve etkinlik gibi sorunlar ortaya çıkmıştır.

Yönetimler arası çarpıklığın ve iç içe geçmiş olan bir yapının daha muayyen ve sade bir yapıya kavuşması için yeni bir yasal düzene gerek duyulmuştur. Dolayısıyla, 2008 yılında yürürlüğe giren 5747 sayılı yasa ile büyük ilçeler bölünerek ya da küçük beldeler birleştirilerek yeni ilçeler kurulmuş; birçok ilk kademe belediyesi ise mevcut ilçe belediyeleri bünyesine alınmıştır.

2008 yılındaki değişiklik ile birlikte mevcut büyükşehir belediye sistemi, alt kademedede sadece ilçe belediyelerinin, üst kademe de ise büyükşehir belediyesinin bulunduğu, daha sade bir idari yapıya kavuşmuştur. Bu sayede İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1868 yılında İstanbul Belediye Nizamnamesi ile yapılmak istenen ancak yıllar itibari ile tarihsel süreç içerisinde ekonomik, sosyal ve siyasal nedenlerin etkisi ile gecikmiş olan bugünkü yapısına ancak kavuşabilmiştir.

6360 sayılı yasa ile birlikte il özel idareleri kaldırılmış, ancak İstanbul'un il sınırı, 2004 yılında 5216 sayılı yasa ile birlikte mülki sınır kabul edildiğinden fiili

olarak İl Özel İdarelerinin pek etkinliği kalmamış ve resmi olarak 2012 yılındaki 6360 sayılı yasa ile birlikte tamamen kaldırılmıştır.

1963'ten bu yana İstanbul'da yerel seçimler hep çekişmeli olagelmıştır. Ayrıca 3030 sayılı yasanın kabul edilmesinden itibaren yapılan Büyükşehir Belediye seçimleri içerisinde İstanbul büyükşehir belediye seçimleri bütün büyük partilerin odağı haline gelmiştir. İstanbul, seçimlerde Türkiye genelinde başarılı olmak isteyen siyasi partilerin görmezden gelemeyeceği bir ildir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin teşkilat yapısı 5216 sayılı yasa ve norm kadro ilke ve standartlara göre, hiyerarşik yapının en üstünde başkan, sonra genel sekreter, genel sekretere bağlı genel sekreter yardımcıları, başkanlar, müdürler, müdür yardımcıları, şefler ve memurlar olarak 8 kademeli bir yapıyla dikey farklılaşma düzeyi yüksek bir yapı oluşturulmuştur.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde, 2006 yılından itibaren belediye ve bağlı kuruluşları ile mahalli idare birlikleri norm kadro ilke ve standartlarına ilişkin esaslar çerçevesinde eğitim seviyesi daha yüksek personel istihdamı benimsenmiştir. Bu doğrultuda, yeni işe başlayacak personelin eğitim seviyesinin en az ön lisans ve lisans mezunu olması tercih edilmiştir.

5216 sayılı Yasa Büyükşehir Belediyesi'nin yönetiminin görev ve yetkilerini, alan ve konu olarak genişletmiştir. Anayasanın 127. Maddesi'nde belirtildiği üzere “... *bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır*”, hükmü doğrultusunda yasal düzenlemeler yapılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kaynakları 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu ve 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay verilmesi Hakkında Kanun ile düzenlenmiştir. Bu kanunlar çerçevesinde oluşturulan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelir kaynakları yerel (öz) gelirler ve transfer gelirleri (merkezi yönetim genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve maliye payı) olarak ikiye ayrılmıştır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi gelir bütçesi; 2010 yılından itibaren 2014 yılı gelir bütçesi de dâhil olmak üzere sürekli artış göstermiştir. Diğer taraftan gelir kalemleri içerisinde en önemli payı transfer gelirleri teşkil etmiştir. Bu durum transfer

gelirlerinin harcamaların finansmanı noktasında ne kadar önemli bir yere sahip olduğunu göstermiştir.

Transfer gelirleri, 2010 yılı gelir bütçesinden itibaren sürekli artış göstermiştir. 2014 yılında transfer gelirleri miktar olarak artmaya devam etmiş, ancak toplam gelirler içindeki bileşimi % 57'ye gerilemiştir. Bunun sebebi, 2014 yılı gelir bütçesinde yaklaşık % 25'lik bir paya ulaşan alacaklardan tahsilâtlar kalemi olmuştur.

Alacaklardan tahsilâtların 2012 yılından itibaren gelir bütçesi içerisinde yer alması, gelir bütçesinin artışı noktasında önemli bir faktör olmuştur. Bununla birlikte alacaklardan tahsilâtlar kaleminde 2014 yılı itibari ile meydana gelen olağanüstü artışın, İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bağlı kuruluşlarından olan İETT'nin geçmiş yıllara ait olan borçlarına mahsuben, İETT'nin raylı sistemlerini İstanbul Büyükşehir Belediyesine devretmesinden ileri gelmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi gelirleri bileşiminde, transfer gelirlerinin önemli bir paya sahip olduğu göz önünde tutulduğunda, transfer gelirlerindeki istikrarın, belediye hizmet ve yatırımlarının istikrarlı biçimde sürdürülmesi bağlamında ne kadar önemli olduğu ortaya çıkmıştır. Dolayısıyla transfer gelirleriyle ilgili yapılacak yasal düzenlemelerde, öz gelirlerde ciddi artışlara imkân verecek yeni gelir kalemleri yaratılmadan bu oranlarla oynanmaması ve bu süreçte yerel yönetimlere de danışılması büyük önem taşımıştır.

Taşınmaz ve taşınır satışından elde edilen gelirlerden oluşan sermaye gelirleri, 2010-2014 yılları itibari ile istikrarsız bir tablo göstermiştir. 2010 ve 2011 yılları gelir bütçesi içerisinde belli bir büyüklükte payı olan sermaye gelirlerinin diğer yıllar itibari ile genellikle çok etkili olmayan bir gelir kalemi görüntüsü vermiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin gider bölümünü ilgilendiren hususlar 5216 sayılı kanunun 24. Maddesinde belirtilmiştir. Bununla birlikte, 2003 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kontrol Kanunu ile 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun merkezi yönetim ile büyükşehir belediyesi arasındaki mali ilişkilerin esaslarını belirlemiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 38 Milyar 800 milyon lira olarak belirlenen 2016 yılı konsolide bütçesi ile merkezi yönetimin kapsamında olan birçok bakanlık

bütçesini geri de bırakmıştır. Bu durum İstanbul'da her yıl harcamaların arttığını ve gelişim gösterdiğini bununla birlikte harcamaların bu kadar arttığı zamanda kaynak sıkıntısı çekilmemesi için bütçeleme sürecinin iyi hesaplanması gerektiği noktasında fikir vermiştir.

İBB'nin gider bütçesi, 2010 yılından itibaren 2014 yılı gider bütçesi de dâhil olmak üzere sürekli artan yönlü bir gelişme göstermiştir. Gider bütçesi içerisinde en önemli gider kalemini 2010-2014 gider bütçesi döneminde sermaye giderleri oluşturmuştur. Sonrasında ise mal ve hizmet alımı giderleri kalemi ile personel giderleri takip etmiştir.

Gider bütçesi 2014 yılında diğer yıllara oranla çok yüksek bir artış göstermiştir. Söz konusu artış, sermaye giderlerinin (metro yatırımları, alt ve üst geçitler, köprülülük kavşak ve viyadük yapımları, karayolları tünelleri gibi) artışından kaynaklanmıştır. Dolayısıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2014 yılında yatırımlara hız vermiş ve yatırımlarını arttırmıştır.

Mal ve hizmet alımı giderleri, 2010-2014 döneminde tutar olarak sürekli artış göstermiştir. Mal ve hizmet alımı giderlerindeki artışın sosyal hizmetler, imar ve şehircilik faaliyetleri, park ve bahçe hizmetleri, mesleki beceri ve eğitim kursları, kütüphane ve müze hizmetleri ve kentsel dönüşüm hizmetleri gibi sosyal sorumluluk gerektiren projelerdeki artıştan ileri gelmiştir. Mal ve hizmet alımı giderlerinin bütçe içerisindeki oranı ise % 20'ler civarında seyretmiştir.

Personel giderleri 2010-2014 yılları döneminde sabit fiyatlarla miktar olarak sürekli artış göstermiştir. Diğer taraftan personel harcamalarının oranı daima % 10'un altında kalmıştır. Personel giderlerindeki artışın ana nedeni artan talep ve sürekli artış gösteren yatırımlara zamanında cevap verilmesi için personel sayısının sürekli artış göstermesi kısmen ise personel verimliliğinin artırılarak daha nitelikli hale gelmesi için hizmet içi eğitimlerinin artış göstermesi etkili olmuştur.

2010-2014 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi konsolide bütçesinin yıllar itibariyle kümülatif gerçekleştirmeleri çerçevesinde bütçe giderleri, bütçe gelirleri, bütçe dengesi ve bütçe gelir-giderlerinin GSYİH içindeki payı çerçevesinde, bütçe gelir ve

giderleri yıllara sâri olarak sürekli artış göstermelerine rağmen artışıdaki oran bütçe giderleri lehine paralellik göstermiştir.

Bütçe dengesi 2010 yılı bütçesi ile 2014 yılı bütçesi dâhil olmak üzere bütçe dengesinin giderler lehinde olumlu bir seyir izlemiştir. Bu durum da 2010 ve 2014 yılları itibari ile açık olan bütçenin finansmanı borçlanma yöntemiyle kapatılması sağlanmıştır. İç borçlanma ve dış borçlanma yöntemi olarak iki şekilde gerçekleşen bütçenin finansmanında en fazla pay dış borçlanmaya (uluslar arası finans kuruluşları) ait olmuştur.

2010 yılında en fazla borç stoku 2028 yılına kadar vadeli olan dış borçlanma daha sonra ise 2018 yılına kadar vadeli olan yurtiçi bankalara ve iller bankasına yapılan iç borçlanma takip etmiştir. 2014 yılında ise aynı tablo devam etmiş ancak ödenen faiz miktarı 2010 yılında ödenen faizin % 35'i kadar olmasına rağmen borç stoku kısmen artış göstermiştir.

Gelirlerin GSYİH içindeki payı ise 2013 yılındaki azalma hariç artan bir seyir izlemiştir. Bu sonuç göstermiştir ki, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin gelirlerinin GSYİH içindeki payının artması yine genel bütçe vergi gelirlerinden alınan paylar ve merkezi yönetim bütçesine dâhil idarelerden alınan bağışlar ve yardımlardaki artıştan ileri gelmiştir. Her ne kadar bu durum merkeze daha da bağımlı bir profil olarak gözüксе de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin mali olarak güçlendiğinin kanıtı olmuştur. Zira İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mali kapasitesi yıllar içinde artış göstermiştir.

KAYNAKÇA

Kitaplar

Akyılmaz, Bahtiyar, Murat Sezginer ve Cemil Kaya. **Türk İdare Hukuku**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2009.

Alıcı, Orhan Veli. **Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler**. İstanbul: Beta Basım, 2012.

Arıkboğa, Ülkü. **Yönetimler Arası Mali İlişkiler**. İstanbul: Yaylacık Matbaası, 2004.

Başbakanlık, **Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma-8: Türkiye’de Yönetimler Arası Mali İlişkiler: Sorunlar ve Çözüm Önerileri**. Ankara.

Bozlağan, Recep. **Belediyelerde Örgüt Geliştirme**. İstanbul: Hayat Yayıncılık, 2003.

Bozlağan, Recep. **Belediyelerde Örgüt Geliştirme: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği**. İstanbul: Kurtiş Matbaacılık, 2003.

Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi. Cilt 10, İletişim Yayınları.

Çelik, Nusret İlker. **Büyükşehir Belediyelerinin Görev ve Sorumlulukları Bağlamında, İstanbul Analizi-I**. İstanbul: XII Levha Yayıncılık, 2014.

Çevik, Hasan Hüseyin. **Türkiye’de Kamu Yönetimi Sorunları**. 2. Baskı, Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2004.

Çoker, Ziya. **Yönetimde Yeniden Yapılanma**. Ankara: 20 Mayıs Eğitim, Kültür ve Sosyal Dayanışma Vakfı, 1995.

Dumont, Paul., Georgen, François. **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**. İstanbul: Numune Matbaacılık, 1999.

Erder, Sema ve Nihal İncioğlu. **Türkiye’de Yerel Yönetimler**. Yeni Yüzyıl Kitaplığı, 2004.

Ergin, Osman Nuri. **İstanbul Şehreminleri**. İstanbul: Şehremaneti Matbaası, 1927.

Ergin, Osman Nuri. **Küçük Mecelle-i Umur-u Belediye**. I. Cilt, İstanbul: Matbaa-ı Osmaniye, 1922.

Eryılmaz, Bilal. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Erkam Matbaacılık, 2005.

Eryılmaz, Bilal. **Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme**. İstanbul: İşaret Yayınları, 1992.

Eryılmaz, Bilal. **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**. İstanbul: Umut Matbaacılık, 1997.

- Geray, Cevat, Ruşen Keleş, Can Hamamcı, Ayşegül Kaplan, Aykut Çoban ve Bülent Duru. **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması**. Ankara: Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1995.
- Göymen, Korel. **Türkiye’de Kent Yönetimi**. İstanbul: Boyut Kitapları, 1997.
- Gözler, Kemal ve Gürsel Kaplan. **İdare Hukuku Dersleri**. Bursa: Ekin Basın Yayın, 2013.
- Gözübüyük, Şeref ve Tekin Akıllıoğlu. **Yönetim Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1992.
- Gözübüyük, Şeref. **Türkiye’nin İdari Yapısı**. Ankara: S Yayını, 1974.
- Gözübüyük, Şeref. **Anayasa Hukuku**. Ankara: Turhan Kitabevi, 1993.
- Günday, Metin. **İdare Hukuku**. Ankara: Alkım Kitapçılık, 1992.
- Kaya, Erol. **Yerel Yönetimler Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma**. İstanbul: İlke Yayıncılık, 2003.
- Keleş, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. İstanbul: Cem Yayınevi, 2012.
- Kestane, Doğan. **İller Bankası ve Yerel Yönetimlerle İlişkileri**. Ankara: Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, 1996.
- Miş, Nebi ve Abdullah Eren. **Siyasal Partilerin Yerel Vizyonu İstanbul Seçimleri**. Sayı: 91, İstanbul: Turkuvaz Yayıncılık, Mart-2014.
- Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler Maliyesindeki Yeni Gelişmelerin Değerlendirilmesi**. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları, İstanbul: Günay Matbaası, 1985.
- Nadaroğlu, Halil. **Mahalli İdareler: Teorisi, Ekonomisi ve Uygulaması**. İstanbul: Beta Yayınevi, 1998.
- Nohutçu, Ahmet. **İdare Hukuku**. Savaş Yayınevi, Nisan, 2010.
- Oktay, Tarkan. **Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti**. İstanbul: Yeditepe Yayınevi, 2011.
- Ortaylı, İlber. **Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Geleneği**. İstanbul: Hil Yayınları, 1985.
- Ortaylı, İlber. **Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri**. Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000.
- Öncel, Yenal. **Mahalli İdareler Maliyesi**. İstanbul: Filiz Kitabevi, 1992.
- Öner, Şerif. **Türkiye’de Belediye Yönetimi**. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006.

- Öner, Şerif. **Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi**. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2006.
- Özmen, Remzi. **T.C. Anayasası**. Hukuk Cep Kitapları Dizisi 1, Ankara: Seçkin Yayınevi, 2008.
- Öztürk, Azim. **21. yüzyıl Türkiye’si için Yerel Yönetim Modeli**. İstanbul: Ümraniye Belediyesi Yayınevi, 1997.
- Sakınç, Süreyya. **Yerel Yönetimler Maliyesi**. Ankara: Orion Kitabevi, 2012.
- Tekeli, İlhan. **19. yy’da İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü**. Paul Dumont-François Georgeon, (der.), **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**. İstanbul: Yurt Yayıncılık, 1996.
- Tekeli, İlhan. **Belediyeçilik Yazıları (1976-1991)**. İstanbul: IUAL-EMME, 1992.
- Tekin, Yusuf. **Kamu Yönetimi**. Ankara: Orion Kitabevi, 2012.
- Tortop, Nuri. **Mahalli İdareler**. Ankara: Yargı Yayınları, 1999.
- Tortop, Nuri, Burhan, Aykaç, Hüseyin, Yayman ve Akif, Özer. **Mahalli İdareler**. Ankara: Nobel Yayıncılık, 2008.
- Turan, Ali Eşref. **Türkiye’de Yerel Seçimler**. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, 2008.
- Turgut, Sırma Ramazanoğulları. **İstanbul’un Yönetimi**. İstanbul: Anahtar Kitaplar Yayınevi, 2004.
- Türkoğlu, İrfan. **Yerel Yönetimlerde Mali Reform Arayışları: Türkiye’de Belediyelerde Mali Özerklik ve Belediye Başkanlarının Mali Özerklik Algılaması**. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2009/389, Ankara-2009.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. **Mahalli İdareler Maliyesi**. Ankara: Seçkin Yayıncılık, 2002.
- Uzun, Turgay, Bekir Parlak ve Hüseyin Özgür. **AB’ye Giriş Sürecinde Yerel Yönetimler ve Sorunları**. İstanbul: Alfa Basım Yayım Dağıtım, 2002.
- Versan, Vakur. **Kamu Yönetimi**. İstanbul: Der Yayınları, 1990.
- Yelekçi, Memduh. **5272 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu**. İstanbul: Dörtbay Yayıncılık, 2005.

Sürekli Yayınlar/Raporlar

- Arıkboğa, Erbay. “Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform”. **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**. Sayı 2, Haziran-2012, s. 1-31.
- Arıkboğa, Erbay. “Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli”. **Yerel Politikalar**. Yıl 1, Sayı 3, Ocak-Haziran 2013, s. 48-96.
- Arıkboğa, Erbay. “Ölçek Reformunun Büyükşehir Belediye Meclislerindeki Temsil Adaletine Olumlu Etkileri”. **Ulusal Kalkınma ve Yerel Yönetimler**. 4. Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri, Cilt 2, TODAİE Yay., s. 737-754.
- Arıkboğa, Erbay. “Büyükşehir Yönetim Sistemi”, (Ed. Kemal Görmez), **Yerel Yönetimler**, Orion Kitapevi, Ankara, 2015, s. 187-223.
- Aytaç, Fethi. **Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulama ve Değişiklikler**. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslar arası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yay., 1990.
- Baysun, Cavid “M. Reşid Paşa’nın Siyasi Yazıları”, **İ.Ü.E.F. Tarih Dergisi**. Eylül 1960, C XI, Sayı 15, s. 121-142.
- Belediye Mevzuatı**. Ankara: Seçkin Yayınevi, Hukuk Cep Kitapları Dizisi-31, 2011.
- Bingöl, Yılmaz. **İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Kocaeli Deneyimi**. Kocaeli Belediyesi, Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, Nisan 2013.
- Çağdaş, Tülin. “Türkiye’de Yerel Yönetimlerde İdari Özerklik”. **Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**. Cilt XXX, Sayı 1, s. 391-416.
- Çiçek, Yeter. “Geçmişten Günümüze Türkiye’de Yerel Yönetimler”. **Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**. Nisan-2014, Cilt:11, Sayı:1, s. 53-64.
- Çiftci, Oya. “Yerel Seçimler Panoraması 1963-1999”. **TODAİE**. Ankara: Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi, 2001.
- Doru, Serkan. “1923-2000 Türk Yerel Yönetimleri Üzerine Gerçekleştirilen Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesi”. **Uluslar arası Alanya İşletme Fakültesi Dergisi**. Nisan-2015, Cilt 7, Sayı 1, s. 123-132.
- Güngör, Hayrettin. “Yeni Büyükşehir Yönetimi ve Geçiş Nedenleri”. **Türkiye Belediyeler Birliği: İller ve Belediyeler Dergisi**. Ekim-Kasım-2012, Sayı: 774-775, s. 19-31.

İsbir, Begüm. “Temsili Demokrasi Anlayışına Göre Yerel Yönetimlerde Özerklik”. **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**. Yıl-2009, C.11, Özel Sayı, s. 1571-1599.

İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri, **2013-2017 Stratejik Planı**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **2007-2011 Stratejik Planı**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **2011 Yılı Faaliyet Raporu**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **Stratejik Plan 2010-2014**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **2009-Performans Programı**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **2014 Yılı Faaliyet Raporu**.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi. **İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi 2014 Yılı Faaliyet Raporu**.

Keleş, Ruşen. “Belediye Gelirleri ve Mali Denkleşme”. **Amme İdaresi Dergisi**. Mart-1972, Cilt:5, Sayı: 1, s. 58-74.

Keleş, Ruşen. “Kent Bölgeler, Metropoliten Alanlar ve Büyükşehirler: Değişen Dinamik ve Sorunlar”. **3. Kentsel ve Bölgesel Araştırmalar Sempozyumu**. Ankara, 6-7 Aralık-2012, s. 2-10.

Kerimoğlu, Baki, Hayrettin Güngör ve Emre Koyuncu. **Belediye Bütçesi Nasıl İzlenir ? Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı**, N0: 40, Şubat 2009.

Kesik, Ahmet. “Yönetimler Arası Mali ilişkiler ve Türkiye Uygulaması”. **Selçuk Üniversitesi İİBF Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi**. Yıl-2005, Sayı:10, s. 75-103.

Kırışik, Fatih ve Sezer, Özcan. “Türk Anayasalarında Yerel Yönetimler”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Nisan-2006, C. 15, Sayı 2, s. 5-30.

Meriç, Osman. “Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama”. **İller ve Belediyeler**. Sayı: 429-430, Temmuz-Ağustos 1981, s. 521-525.

Ortaylı, İlber. “Devraldığımız Miras”. **Yeni Türkiye**. Yıl:1, Yönetimde Yeniden Yapılanma Özel Sayısı, Ankara, Mayıs-Haziran 1995, s. 552-558.

Ökmen, Mustafa ve BuğraÖzer. **Türkiye’de Yerel Yönetimler: Yapısal-İşlevsel Görünüm, Sorunlar ve Arayışlar**. Türk Dünyası Belediyeler Birliği Yayını. İstanbul: İmak Yayıncılık, 2013.

T.C. Sayıştay Başkanlığı. **İSKİ Genel Müdürlüğü 2012 Yılı Denetim Raporu**.

- Toprak, Zafer. “Tanzimat’tan Cumhuriyete Şehremaneti”. **Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyum**. 23-24 Kasım 1990, Bildiriler, Tartışmalar, Ankara: Metropol İmar A.Ş. Yayınları.
- Tüfekçi, Suat. “Kırsal Kesimlerden Büyükşehirlere Göç ve Göçün Aile Yapısında Meydana Getirdiği Değişiklikler (İstanbul Örneği)”. **Yüksek Lisans Tezi**. 2002.
- Ulusoy, Ahmet ve Tekin Akdemir. “Yerel Yönetimler ve Mali Özerklik: Türkiye ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırılmalı Analizi”. **Balıkesir Üniversitesi SBE. Dergisi**. C.12, sayı: 21, Haziran-2009, s. 259-287.
- Üskül, Zafer. “Subsidiarite İlkesi Üzerine Düşünce Alıştırmaları”. **Yeni Türkiye**. Sayı: 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 22-27.
- Yalçındağ, Selçuk. “Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler”, **TÜSİAD Raporu**, İstanbul 1995.
- Yalçındağ, Selçuk. “Yerinden Yönetim, Yerel Yönetim”. **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**. Cilt 4, Sayı 2, Mart 1995, s. 3-19.
- Yedinci 5 Yıllık Kalkınma Planı, (2000-2004), DPT Yayını.

İnternet Kaynakları

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m. 24.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5216>, (01.08.2015).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu m.10.

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.5216&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=&Tur=1&Tertip=5&No=5216>, (15 Temmuz 2015).

2560 Sayılı İski Kanunu’nun 6,7 ve 10. maddeleri.,

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2560.pdf>.

“İstanbul’da Su ve Atıksu Yönetimi”, <http://iski.gov.tr/web/statik.aspx?KID=1000373>, (19.06.2015).

Akbulut, Örsan. “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1968 yılı Raporu”,

http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1968.php.

İstanbul’un Yeni İlçe Haritası Çizildi. <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Pages/Haber.aspx?NewsID=15773>.

- Milliyet.** “Nuri Eroğan AP Belediye Başkan Adaylığına Seçildi.
<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/10/09>. 9 Ekim 1963.
- Milliyet,** “İşcan: “her iş halk için olacak dedi”
<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/10/28>. 28 Ekim 1963.
- Milliyet,** “Eroğan’ın başkanlığı iptal edildi”.
<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1963/01/08>. 8 Ocak 1963.
- Yayman, Hüseyin. “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1977 Raporu”,
http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1977.php.
- Milliyet.** “İstanbul’a Nasıl Bir Belediye Vaad ediyorlar”.
<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/1977/12/04>. 4 Aralık.
- Milliyet.** “Hayali İstanbul’u Paris Yapmak”. 7 Mart 2004,
<http://gazetearsivi.milliyet.com.tr/Arsiv/2004/03/07>.
- Şener, Mustafa. “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1984 Raporu”,
http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1984.php/23.10.2010.
- Bayramoğlu, Sonay. “Seçim Sonuçları Değerlendirmesi 1999 Raporu”,
http://eski.yerelnet.org.tr/secimler/secim_analizleri1999.php, (12.11.2014).
- Kadir Topbaş İstanbul’a Bakın Neler Yaptı,*
<http://www.sabah.com.tr/fotohaber/gundem/kadir-topbas-istanbula-bakin-neler-yapti?tc=14&page=6>.
- Topbaştan İstanbul İçin Dev Projeler,*
<http://www.sabah.com.tr/gundem/2014/03/17/topbastan-istanbul-icin-dev-projeler>.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Görevleri* <http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx>, (09.09.2014).
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, Belediyelerinin Hukuki Yapısı ve Görevleri*
<http://www.migm.gov.tr/MahalliIdareler.aspx>, (09.09.2014).
- Belediye ve Bağlı Kuruluşları ile Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikte Değişiklik Yapılmasına İlişkin Yönetmelik,
<http://www.resmigazete.gov.tr/main.aspx?home=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140410.htm&main=http://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2014/04/20140410.htm>, (10.09.2014).
- İstanbul Büyükşehir Belediyesi Encümen Üyeleri,* <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/kurumsal/Encumen/Pages/EncumenUye.aspx>, (10.09.2014).

Duran Bülbül, “Belediyelerde Mali Yapı”,
http://eski.yerelnet.org.tr/mali_yapi/rapor_01.pdf, (16.09.2014).

5216 Sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanununun Gerekçesi,
<http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/>, (08.09.2014).

Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri,
http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri/files/web%20belediye%20gelirleri.pdf, (07.11.2015).