

**T.C.  
SAKARYA ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANININ  
İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ YETKİLERİ VE KULLANIMI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Erdal TARHAN**

**Enstitü Anabilim Dalı : Kamu Yönetimi  
Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

**Tez Danışmanı: Prof. Dr. Musa EKEN**

**TEMMUZ – 2012**

**T.C.**  
**SAKARYA ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**

Bu tezi yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlandığı durumda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunduğunu, kullanılan veride herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim.

Erdal TARHAN  
09.08.2012

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANININ**  
**İLÇE BELEDİYELERİ ÜZERİNDEKİ YETKİLERİ VE KULLANIMI**

**YÜKSEK LİSANS TEZİ**

**Erdal TARHAN**

**Enstitü Anabilim Dalı: Kamu Yönetimi**  
**Enstitü Bilim Dalı : Kamu Yönetimi**

“Bu tez 09/08/2012 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından Oy birliği ile kabul edilmiştir.”

JÜRİÜYESİ	KANAATI	İMZA
Prof.Dr. Musa EKEN	<i>Musa Eken</i>	<i>Musa Eken</i>
Doç.Dr. Halil İbrahim AYDINLI	<i>Halil İbrahim Aydınli</i>	<i>Halil İbrahim Aydınli</i>
Doç.Dr. Mahmut BİLEN	<i>Mahmut Bilen</i>	<i>Mahmut Bilen</i>

## **BEYAN**

Bu tezin yazılmasında bilimsel ahlak kurallarına uyulduğunu, başkalarının eserlerinden yararlanılması durumunda bilimsel normlara uygun olarak atıfta bulunulduğunu, kullanılan verilerde herhangi bir tahrifat yapılmadığını, tezin herhangi bir kısmının bu üniversite veya başka bir üniversitedeki başka bir tez çalışması olarak sunulmadığını beyan ederim

**Erdal TARHAN**  
**09.08.2012**

## ÖNSÖZ

Bu tezin konusunun belirlenmesinde ve yazılması aşamasında, çalışmamı sahiplenerek titizlikle takip eden, desteğini ve katkılarını esirgemeyen danışmanım Sayın Prof. Dr. Musa EKEN'e değerli katkı ve emekleri için, içten teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım. Çalışmamın son haline gelmesinde, düzenlenmesinde, okunmasında destek ve katkılarını esirgemeyen tüm dostlarıma ve hocalarıma teşekkürlerimi borç bilirim. Son olarak bütün süreç boyunca her anlamda yanımda olan aileme ve bu günlere ulaşmamda emeklerini hiçbir zaman ödeyemeyeceğim anne ve babama şükranlarımı sunarım.

**Erdal TARHAN**

## İÇİNDEKİLER

<b>KISALTMALAR</b> .....	<b>iv</b>
<b>TABLO LİSTESİ</b> .....	<b>v</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>vi</b>
<b>SUMMARY</b> .....	<b>vii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>BÖLÜM 1: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR MODELİ VE HİZMET İLİŞKİLERİ</b> .....	<b>4</b>
1.1.Büyükşehir Yönetim Yapısı ve İşleyişi.....	4
1.1.1.Büyükşehir Yönetiminin Tanımı ve Gelişimi.....	5
1.1.1.1. Büyükşehir Kavramı ve Tanımı.....	6
1.1.1.2. Büyükşehir Yönetimini Gerektiren Nedenler.....	10
1.1.2.Büyükşehir Yönetiminin Uygulamada Gelişimi.....	15
1.1.2.1. 1930-1960 Dönemi.....	21
1.1.2.2. 1960-1980 Dönemi.....	22
1.1.2.3. 1980-1983 Dönemi.....	27
1.1.2.4. 1983 Sonrası Dönem.....	29
1.2.Model Arayışları ve Örgütlenme Modelleri.....	32
1.2.1.Geçici Küçük Ölçekli Çözümler.....	33
1.2.2.Uzun Süreli Çözümler.....	36
1.3.Türkiye’de Büyükşehir Belediye Modeli.....	39
1.3.1. Büyükşehir Belediye Modelinin Biçimsel Yönden İncelenmesi.....	39
1.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları.....	41
1.3.3. Büyükşehir Belediyesi Organları Hakkında Yeni Düzenlemeler.....	44
<b>BÖLÜM 2: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI VE ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER</b> .....	<b>48</b>
2.1.Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları.....	48
2.1.1. Büyükşehir Belediye Meclisi.....	49
2.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	51
2.1.3. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	53
2.1.3.1. Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu.....	54
2.1.3.2. Genel Yönetim Temsilcisi Olarak Görev ve Yetkileri.....	56
2.1.3.3. Büyükşehir Belediye Başkanının Personelle İlgili Görev ve Yetkileri.....	61
2.2.Büyükşehir Belediyeleri Hizmet Koordinasyon Merkezleri.....	65

2.2.1. AYKOME (Alt Yapı Koordinasyon Merkezi).....	66
2.2.2. UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi ).....	70
2.3. Büyükşehir Belediye Başkanının Büyükşehir ve İlçe Belediye Meclisleri İle İlişkileri (Kararları Üzerindeki etkileri).....	73
2.3.1. Büyükşehir Belediye Başkanının Büyükşehir Belediye Meclisiyle İlişkileri (Kararları Üzerindeki Yetkileri).....	74
2.3.2. Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri ve Meclisi İle İlişkileri (Kararları Üzerindeki Yetkileri).....	78
2.4. Büyükşehir - İlçe Belediyesi İlişkisi.....	82
<b>BÖLÜM 3: DÜNYADA BÜYÜKŞEHİR MODELLERİ VE HİZMET İLİŞKİLERİ.....</b>	<b>87</b>
3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler.....	88
3.1.1. Fransa'da Yerel Yönetim Yapısı ve Yerel Yönetim Birimleri Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı.....	92
3.1.1.1. Belediye (Commune).....	93
3.1.1.2. İl Yerel Yönetimi (Departement).....	94
3.1.1.3. Bölge Yönetimi.....	95
3.1.2. Paris Büyükşehir Yönetimi.....	97
3.1.2.1. Paris Büyükşehir Yönetim Yapısı.....	100
3.1.2.2. Paris Büyükşehir Belediyesi Hizmet ve Yetki Alanı.....	102
3.1.2.3. Paris Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu Yetki ve Görevleri.....	103
3.1.3. Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar.....	105
3.2. İngiltere'de Yerel Yönetimler.....	107
3.2.1. İngiltere'de Yerel Yönetim Yapısı ve Yerel Yönetim Birimleri Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı.....	110
3.2.2. Londra Büyükşehir Yönetimi.....	113
3.2.2.1. Londra Büyükşehir Yönetim Yapısı.....	116
3.2.2.2. Londra Büyükşehir Belediyesi Hizmet ve Yetki Alanı.....	118
3.2.2.3. Londra Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu Yetki ve Görevleri.....	120
3.2.2.4. Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar.....	123
<b>SONUÇ.....</b>	<b>125</b>
<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>129</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>134</b>

## KISATMALAR

<b>Bkz.</b>	: Bakınız
<b>Diğ</b>	: Diğlerleri
<b>Yön.</b>	: Yönetmelik
<b>m.</b>	: Madde
<b>s.</b>	: Sayfa
<b>C.</b>	: Cilt
<b>R.G.</b>	: Resmi Gazete
<b>ABD</b>	: Amerika Birleşik Devletleri
<b>AİD</b>	: Amme İdaresi Dergisi
<b>AYKOME</b>	: Alt Yapı Koordinasyon Merkezi
<b>BİBSKİ</b>	: Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>ÇYYD</b>	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
<b>DPT</b>	: Devlet Planlama Teşkilatı
<b>GLA</b>	: Büyük Londra İdaresi
<b>İSKİ</b>	: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
<b>TBMM</b>	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
<b>TİD</b>	: Türkiye İdaresi Dergisi
<b>TODAİE</b>	: Türkiye Ortadoğu ve Amme İdaresi Enstitüsü
<b>TOKİ</b>	: Toplu Konut İdaresi
<b>UKOME</b>	: Ulaşım Koordinasyon Merkezi

## TABLO LİSTESİ

- Tablo 1:** 5747 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Tür ve Sayılarındaki Değişim
- Tablo 2:** 1968'da Londra belediyesinin feshinden sonra görevlerinin kuruluşlara dağılımı



**Tezin Başlığı:** Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Yetkileri ve Kullanımı

**Tezin Yazarı:** Erdal TARHAN

**Danışman:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Kabul Tarihi:**

**Sayfa Sayısı:** vii (ön kısım) + 134 (tez)

**Anabilimdalı:** Kamu Yönetimi

**Bilimdalı:** Kamu Yönetimi

Türkiye’de yürürlükte bulunan 5216 sayılı yasanın öngördüğü büyükşehir belediye modeli, büyükşehir belediyesinin organları arasındaki ilişkiler açısından güçlü belediye başkan modelini öngörmüştür. Bu modelin benimsenmesinde iç göç, hızlı nüfus artışı gibi nedenlerle küreselleşme-yerelleşme perspektifi altında hızla büyüyen kentleri çekip çevirecek, süratli bir şekilde karar alabilecek bir kent yönetimin ancak çoğunluğun desteğini arkasına alan güçlü bir başkanla sağlanabileceği anlayışı bulunmaktadır. Ancak bu model, yerel yönetimlerin esas misyonu olan demokratik katılım ve yerel özerklik anlayışını ikinci plana ittiği gerekçesiyle özellikle ilçe belediyeleri ve diğer kentsel örgütlenmelerin yakınmalarına neden olmaktadır.

Bu çalışmamız üç ana bölümden meydana gelmektedir. Birinci bölümde öncelikle Türkiye’deki kentleşme, büyükşehir belediyesinin tanımı, büyükşehir belediyesinin yönetimlerinin oluşmasını sağlayan sosyo-ekonomik nedenler, genel kabul gören metropoliten örgütlenme modelleri ve tarihi gelişim süreci içinde büyükşehir belediye modelinin ortaya çıkışı analiz edilerek değerlendirilmiştir. İkinci bölümde çalışmamızın da ana konusu olan büyükşehir belediye başkanının model içindeki konumu, model açısından önemi ve yetkileri, büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediyeler üzerindeki yetkileri gerek 3030 sayılı eski yasa gerekse yürürlükteki 5216 sayılı büyükşehir belediye kanunu ve diğer ilgili mevzuat çerçevesinde analiz edilerek değerlendirilmiştir. Bu bölümde ayrıca büyükşehir belediye sisteminin organları ve hizmet koordinasyon merkezleri de incelenmiştir. Çalışmamızın son bölümü olan üçüncü bölümde ise, Türk idari yapısının oluşmasında modellik yapmış Fransız yerel yönetimlerini özelde Paris Büyükşehir Yönetimini ve İngiltere yerel Yönetimlerini özelde Londra Büyükşehir Yönetim incelenerek analiz edilmiş ve Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye modeliyle karşılaştırılarak yerelleşme, yerel özerklik, hizmet ve yetki alanlarının ve belediye başkanlarının konumu ve yetkisi açısından analiz ve değerlendirilmeye çalışılmıştır.

**Anahtar Kelimeler:** Büyükşehir İlçe Belediyeleri, Büyükşehir Belediye Başkanı, Paris Büyükşehir Yönetimi, Londra Büyükşehir Yönetimi, Güçlü Başkanlık Modeli

**Title of the Thesis:** The Authorities And Their Usage Of The Big City Mayor On The Municipalities Of The District.

**Author:** Erdal TARHAN

**Supervisor:** Prof. Dr. Musa EKEN

**Date:**

**Nu.of pages:** vii (pre text) + 134 (main body)

**Department:** Public Administration **Subfield:** Public Administration

The big city municipality model predicted by the law numbered 5216 which is in force in Turkey, according to the relations between the organs of the big city municipality the model of strong municipality mayor was predicted. In the acceptance of this model interior migration, speed population increasing, under the perspective of globalization and localization and speedily growing cities the management only can be conducted with the support of a strong mayor chosen by the most of the people. But this model, because of it pushed to the second plan the principal mission of the local management like democratic participation and local autonomy comprehension, particularly the district municipalities and it caused the reproaches of the other town organizations.

Our study consists of three principal parts. In the first part preliminarily, urbanization in Turkey, the definition of the big city municipality, the social and economical reasons which supply the formation of the big cities administration, the generally accepted metropolitan organizations models and in the duration of the historical development period, the issue of the big city municipality model was analyzed and evaluated. In the second part of our study as main subject the position in the model of the big city mayor, the importance because of model and his authorities. The council of big city municipality and its authorities on the district municipalities, both the old law numbered 3030 and the big city municipality law numbered 5216 and the other interested legislations were analyzed and evaluated. On the other side in this part the system organs of the big city municipality and service coordination centers were examined. Although in the third and last part of our study, on the other side French local managements especially Paris Big City Administration and England local managements especially London Big City Administration which they were considered as model in the formation of the Turkish administrative structure were examined and analyzed and by comparing with big city municipality model applied in Turkey, localization, local autonomy, service, authority fields and the position and authority of the municipality mayor it was tried to make analysis and evaluation.

**Key Words:** Big City District Municipalities, Big City Municipality Mayor, Paris Big City Administration, London Big City Administration, Strong Presidency Model.

## GİRİŞ

Dünyada Sanayi Devrimi'nden sonra nüfus artışı, tarımda makineleşmeye geçilmesi ve ulaşım sistemindeki gelişmeler kentleşmeyi beraberinde getirmiştir. Kentleşmeyle birlikte kent sayısı artarken bir yandan da mevcut bazı kentler nüfus ve alan olarak büyüyerek metropolite alan olarak isimlendirilen devasa yerleşim yerlerini ortaya çıkarmıştır. Metropolitan alanların ortaya çıkması bu alanlarda birçok kentsel sorunların da ortaya çıkarmış ve bu sorunların temelinde ise, yönetim yetersizliklerinden kaynaklanan yönetsel sorunlar gelmektedir.

### **Konu**

Günümüzde büyük kentler küresel seviyede devletlerin ve uluslararası şirketlerin mekânı haline gelmiştir. Artık bu metropolitan alanların küçük kentlerle aynı modelle yönetmek imkânsız hale gelmiştir. Bu çerçevede metropolitan alanlarda ortaya çıkan yönetsel sorunların giderilmesinde, her ülke kendi yönetim kültürü, tarihi ve yönetim geleneğine göre yeni yerel yönetim modelleri oluşturulmuştur. Türkiye'de yerel yönetim modelleri oluşturulma çalışmaları Tanzimat'la birlikte başlamış günümüzde de devam etmektedir. Özellikle son dönemde büyükşehirlerle ilgili yeni bir başkanlık modelinin getirileceğine yönelik Hükümet tarafından ve basından yapılan açıklamalar büyükşehirler için getirilen modelin üzerinde yeni değişiklikler yapılabileceğini ve modele yönelik eleştirilerin devam ettiğinin göstergesi niteliğindedir.

Türkiye'de büyük kentlerin yönetim sorunu 1960'lı yıllarda tartışılmaya başlanmış, özellikle 1970 yıllarında bu konudaki öneriler ve çalışmalar hızlanmıştır. Bu dönemde mevcut yürürlükteki anayasa model oluşturmada bir takım sınırlamalar getirmiş, metropolitan alanlarda özel yönetim modelleri kurulmasına izin vermemiştir. Bu nedenle, 1970'lerde bu konudaki çalışmalar yerel yönetim birlikleri kurulması yönünde birçok teklif ve öneri hazırlanmıştır.

Türkiye'de Büyükşehir Belediye Yönetimi, 1982 Anayasasınının 127.maddesi büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modelleri oluşturulabilir hükmüne dayanılarak 09.07.1984 tarihinde "Büyükşehir Belediyelerin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun" ile bu konudaki model oluşturulması çalışmaları son halini almıştır. Getirilen Büyükşehir Belediye

Modelinin uygulama sırasında belirlenen eksikliklerin giderilmesi, özellikle dünyada yerel yönetimlere verilen önem, demokratik katılım ve yerel yönetimlerin özerkliği gibi alanlardaki gelişmeler Türkiye’de yerel yönetim sisteminde yeni reform yapılması konusu gündeme gelmiştir. 2004’de 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, 2005’de 5393 sayılı Belediye Kanunu çıkarılarak yerel yönetimler konusunda düzenlemeler yapılmıştır. Daha sonra bu kanunların uygulanmasına ilişkin eksikliklerinin giderilmesi amacıyla birçok yasal düzenleme yapılmış bugün itibari ile en son 2008 yılında 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırlar İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile yeni düzenlemeler yapılmıştır.

### **Amaç ve Önemi**

Türkiye’de büyükşehir yönetimleri için oluşturulan model, iki kademeli yerel yönetim modelidir. Türkiye’de ilk belediye örneği olan İstanbul Şehremaneti aynı zamanda iki kademeli bu modelin ilk örnekleri olarak gösterilmektedir. Türkiye’de yerel yönetim sistemi oluşturulurken Fransa yerel yönetim sistemi model olarak alındığı kabul edilmekte ve büyükşehir belediye modelimiz Paris Büyükşehir Belediyesine benzetilmektedir. Ayrıca yerel yönetim geleneği tarihi birikimi açısından köklü geleneklere sahip olan İngiltere Türk yerel yönetimlerinin özelde ise büyükşehir belediyesinin değerlendirilmesi açısından özel bir öneme sahip olduğu düşüncesindeyiz.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve bu kanunun uygulanmasına ilişkin çıkarılan yasalarla genel çerçevesi çizilen büyükşehir belediye yapılanmasında, belediyenin temel organları olan büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye başkanı ve büyükşehir belediye encümeni ve özellikle büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler de birçok sorun yaşanmaktadır. Sorunların nedeni olarak oluşturulan büyükşehir belediye modeliyle kuvvetler ayrılığı dengesinde gücün belediye başkanında toplanmasıdır. Belediye başkanı, büyükşehir ilçe belediye meclisleri ve büyükşehir belediye meclisinin kararlar üzerinde önemli yetkilerle verilmiştir.

Çıkarılan yeni yerel yönetim yasalarında belediyenin kurulması ve sınırlarının belirlenmesin gibi konularda yeni düzenlemeye gidilmiştir. Ayrıca merkezi idarenin mülki amirlerine tanıdığı yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, idari yarı

organları harekete geçirme ile sınırlandırılmış ve yerel yönetimlerin özerkliği anlamında çok önemli bir düzenleme yapılmıştır. Fakat büyükşehir belediye başkanına gerek ilçe belediye meclisi kararları gerekse büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde veto yetkisi verilmiştir. Böylece yerel yönetimler üzerindeki vesayet uygulaması el değiştirdiği söylene bilir. Bu çalışmada, dünyada sayılı büyükşehir yönetimleri Paris ve Londra Büyükşehir Yönetim modelleri ile Türkiye’de uygulanan büyükşehir belediye modellerini karşılaştırmak modelin aksayan yanlarını tespit etmek çözümler sunmak amaçlanmıştır.

## **BÖLÜM 1: TÜRKİYE’DE BÜYÜKŞEHİR MODELİ VE HİZMET İLİŞKİLERİ**

Siyasal ve yönetsel bir örgütlenme biçimi olan yerel yönetimler, belli bir coğrafi alanda yaşayan yerel topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanması amacıyla kurulan karar organları yerel halk tarafından seçilen, görev ve yetkileri yasa ile belirlenen kendine özgü örgüt yapısı ve personeli olan kamu tüzel kişilikler olarak tanımlanmaktadır. Büyükşehir belediyesi ise, metropoliten alanlarda yerel yönetim birimleri arasında eşgüdümün sağlanması, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla oluşturulan üst katman bir yerel yönetim birimleri olarak tanımlanmaktadır. Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının oluşmasında ülkelerin tarihsel gelişimi, otoriter ve totaliter ya da demokratik olarak ifade edilen siyasal rejimlerin yerel yönetim anlayışı, ekonomik düzeni ve iktidarların genel olarak dünyayı algılayışları yerel yönetim modellerinin şekillenmesinde etkili olmuştur.

Yerel yönetim birimleri kendi yetki alanı içindeki yerel hizmetleri belli yerel, toplumsal ve siyasal önceliklere göre yerine getirmektedir ve bu nedenle bir farklılaşma ve çeşitlilik söz konusudur. Yerel yönetimler farklılığı, büyük oranda yerel halkın oyları ile seçilmiş organları olan karar ve yürütme organları vasıtasıyla bu görevleri yerine getirirler. Bu nedenle çeşitli ülkeler yerel yönetim sistemlerini oluştururken yerel yönetim organları arasında gücü, karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan belediye başkanı arasında benzer şekilde dağıtmıştır. Ulusal düzeyde yasama ve yürütme arasındaki ilişkinin, temelde başkanlık sistemi ile parlamenter sistem şeklinde ayrılmasına benzer şekilde, yerel düzeyde de bu ilişki farklılaşmıştır (Arıkboğa, 2008:157-158).

### **1.1.Büyükşehir Yönetim Yapısı ve İşleyişi**

Kentlerin büyümesi, bu kentlerin etkileme alanını da içine alacak biçimde etkin bir yönetsel düzenlemeye gitme ihtiyacını beraberinde getirmiştir. Her şeyden önce, bu kentler iç içe girmiş birçok yerleşim yerini içine alan, büyük bir kent ve onun çevresinde oluşan uydu kentlerden oluşmaktadır. Bu kentler ekonomik, sosyal ve kültürel yönden de diğer kentlerden önemli farklar gösteren, bulunduğu ülkenin mozaikini oluşturan yerleşim yerleridir. Anakentlerdeki bu büyüme. Kentsel hizmetlerin nitelik ve nicelik olarak artmasını ve hizmetleri yerine getiren kurumlarında

farklılaşmasını beraberinde getirmiştir. Aynı zamanda bu ketlerde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarında çeşitlenmeler olmakta ve daha büyük yatırımlara ihtiyaç duyulmaktadır. Bu nedenle büyük kentlerin yapıları yeni düzenlemeye gitmeyi zorunlu kılmaktadır.

Ülkemizde Büyükşehir yönetimi, 1982 Anayasasının yasal olarak kurulmasına olanak vermesi üzerine ilk temel düzenleme 1984 yılında 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname olarak çıkarıldıktan sonra aynı yıl 09. 07. 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile oluşturulmuştur.3030 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere iki düzeyli ve merkezi bir anakent yönetimi yapısı öngörmüştür. İdareler arası ilişkilerde büyükşehir belediye meclisine ve başkanına koordinasyon amaçlı vesayet yetkisi verilmiştir. Belediye organları; belediye meclisi, belediye başkanı ve encümeninden oluşmaktadır. Bu gün ülkemizde 16 büyükşehir bulunmakta, ülke nüfusunun %32’si belediyeli nüfusun ise %41,2’sini oluşturan 22 milyon insan büyükşehirlerde yaşamaktadır ([www.belgenet.com/yasa/k5216-2.hotml](http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2.hotml),14.02. 2012).

Türkiye’de uygulanmaya başlayan Büyükşehir yönetim sistemi Fransa’da uygulanan sisteme büyük benzerlik göstermektedir. Fransızlar Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri için özel yönetim biçimleri getirmişlerdir. Paris’in içinde 20 ilçe vardır. Fakat bu ilçelerin son düzenlemeye kadar belediyeleri yoktu. Son yapılan düzenleme ile Paris ve diğer iki ilin ilçelerinde belediye kurulması, bunlara belediye başkanı meclis üyeleri seçilmesi kabul edilmiştir (Tortop ve diğ, 2008:261).

### **1.1.1.Büyükşehir Yönetiminin Tanımı ve Gelişimi**

Yerel yönetim sistemlerinin oluşmasında, ülkelerin kendi tarihsel gelişimi ile sosyal ekonomik ve toplumsal yapılarının etkisi vardır. Sanayi üretimine geçilmesi, nüfus yoğunluğunun artması, uzmanlaşma ve iş bölümü, şehirlerin gelişmesine ve yoğunlaşmasına yol açmıştır. Şehirlerin gelişmesi ile birlikte yakınında bulunan diğer yerleşim birimleri ana şehir içine girmiş ve büyük yerleşim alanları ortaya çıkmıştır.

Bu büyük yerleşim alanlarında ortaya çıkan sorunların başında yönetim yetersizliği gelmektedir. Sorunlar anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken, bu sorunların çözümü için gerekli yetki ve mali kaynağın anakent içindeki birçok yerel birim arasında paylaşılması sorunun kaynağını oluşturmuştur. Bu durum ölçek etkinliğini ortadan kaldırmakta ve kaynak israfına yol açmaktadır. Bu sorunlarla baş edebilmek için farklı bir yönetim modelinin uygulanması tüm dünyada yaygınlık kazanmış, ülkemizde de bu tür çalışmalar yapılmıştır. Aynı zamanda metropoliten alanlarda uygulanan model hakkında da çeşitli tanımlamalar yapılmıştır.

#### **1.1.1.1. Büyükşehir Kavramı ve Tanımı**

Büyükşehir kavramını tanımlamak oldukça zor ve karmaşık bir olgudur. Tanımı üzerinde kesin bir görüş birliği yoktur. Ekonomik, sosyal, siyasi boyutları olan bu kavramı tek bir ölçüte göre tanımlamak büyük yanılgılara neden olacağı belirtilmektedir (Özgür, 2008: 51). Bu nedenle tanımlamada sorunlar ortaya çıkmıştır. Bazıları bu tanımı bir bölge için kullanırken bazıları yönetsel bir birim olarak tanımlamışlardır. Büyükşehir uygulamasına bu gün örnek olarak Londra, Paris, Tokyo, Newyork, Toronto, İstanbul gibi büyük kentler gösterilmektedir.

Ekonomik gelişme ve nüfus yoğunlaşması ile birlikte etrafındaki yerleşim yerlerini de kapsar hale gelen büyükşehirler için zamanla metropol, metropolis sözcükleri kullanmaya başlanmıştır. Metropolis (Anaşehir) Yunanca asıllı bir kelimedir. Metro (ana-asıl) ve polis (kent) sözcüğünden oluşmuştur. İlk çağlarda şehir devletini tanımlamak için kullanılmıştır. Günümüzde büyük şehirler için kullanılmaktadır (Eke, 1982:6). Aşırı derecede şehirleşmiş bölgeler için megapolis kullanılmaktadır (Tortop ve diğ., 2008:268). Megapolis olarak tanımlanan bölgelerden daha küçük yerleşim alanları için metropol, metropolis, metropoliten sözcükleri kullanılmaktadır. Bazı çalışmalarda, metropolisi megapolisin bir parçası kabul etme eğilimi daha fazladır. Megapolisin birden fazla metropolisi içine alan bir birim ve metropollerin de megapolislere bağlı bir birim olduğu kabul edilmektedir (İşbir,1991: 85).

Dilimize geçen şehir kelimesi Farsça “şehr” kelimesinden gelmektedir. Kent kavramı ile aynı anlama karşılık gelmekte ve yaygın olarak kullanılmaktadır. Kent sözcüğünün eski Orta Asya Türklerince de kullanıldığını görürüz. Taşkent, Semizkent (Semerkant) gibi



büyük yerleşim yerleri bu şekilde adlandırılmıştır. Eski Türkler daha önceleri ise şehir kelimesine karşılık olarak “balık” kelimesini kullanmışlardır. (Kaya ve diğ, 2007).

Büyükşehir kavramı 04 Aralık 1981 tarihinde Milli Güvenlik Konseyi tarafından çıkarılan 2561 sayılı “Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelerine Bağlanmaları Hakkındaki Kanun” mevzuatımıza girmiştir. Ülkemiz açısından bu konuda en açık tanım 1984 yılında çıkarılan 3030 sayılı Büyükşehir Kanunu’nun 3. maddesinde “Büyükşehir sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirleri” büyükşehir olarak tanımlamıştır. Aynı kanunun uygulanmasına yönelik çıkarılan yönetmeliğin üçüncü maddesinde büyükşehir tanımına yer vermiştir. Yönetmeliğin 3. maddesine göre belediye sınırları içinde merkez ilçe dâhil olmak üzere birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir, büyükşehirlerde kurulan belediyeler ise büyükşehir belediyesi olarak tanımlanmıştır. 2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Yasası’nın 3. maddesinde ise en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır.

3030 sayılı kanunun 3. maddesine göre; büyükşehir kavramı ile belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan kentler ifade edilmektedir. Büyükşehirlerde büyükşehir adı ile bir büyükşehir belediyesi kurulmaktadır (3030/3). Büyükşehir yönetimi, kısaca büyükşehir alanları içinde düşünülen sevk ve yönetim sistemidir (Aytaç,1972:337).

Bugün her ne kadar büyükşehir kavramının tanımı üzerinde görüş birliği olmasa da genel kabul görmüş tanımı şöyle ifade edebiliriz: Nüfus yoğunluğunun fazla olduğu, sanayileşmenin geliştiği, iş bölümünün ve uzmanlaşma düzeyinin geliştiği, bireysel çıkarların ön plana çıktığı, ekonomik ve sosyal açıdan gelişmiş bir merkezi kent ile onun çevresinde yer alan yerleşim yerlerinin meydana getirdiği yönetsel bir birliktir. Büyükşehir yönetiminden söz edebilmek için büyükşehir alanı içinde birden fazla yerel yönetim birimlerinin bulunması, belli bir nüfus yoğunluğuna sahip, merkez kentle çevre kentlerin oluşturduğu bir bütünden söz edilebilir.

Büyükşehir kavramını çeşitli öğelere göre tanımlama yapmışlardır. Nüfusa göre, ekonomik işlevlere göre, yönetsel işlevine göre, şehir planlamasına göre tanımlamalar yapılmıştır. Fakat büyükşehir kavramını tek bir öğeye göre tanımlamak eksik bir tanımlama olur. Eyüp İşbir’e göre; “Belli bir nüfus yoğunluğuna sahip ekonomik, sosyal

ve yönetsel bakımdan bulunduğu bölgenin merkezi durumunda olan; çevre kentlerle merkez kentin oluşturduğu bütüne büyükşehir alanı denir” (İşbir,1991:185).

Büyükşehir kavramını tanımlamada kullanılan ölçütlerden biri de nüfustur. Nüfus büyüklüğü tek başına yeterli bir ölçüt olmasa da kent tanımı için önemlidir. Kentler kasaba ve köylere göre daha fazla insanın yaşadığı yerlerdir. Nüfus miktarı kadar yoğunluğu da kent ayrımı için önemlidir (Şentürk, 2010: 13). 1972 yılında hazırlanan “Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı” ve 1975 yılında hazırlanan “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” nüfusu 100’i aşan yerleşim birimleriyle bunları çevreleyen birimlerin tümün katılacağı birimleri büyükşehir olarak öngörmüştür (Keleş,2009:296, Özgür,2008:147, Eke,1982:171-172).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun gerekçesinde “bir yerde büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için bir milyon nüfusa sahip olma şartı öngörülerek bir ölçek de getirilmektedir.” İfadesi yer almaktadır.5216 sayı yasanın 4. maddesi bir yerde büyükşehir kurulabilmesi için yerleşim yerinin nüfusunun 750.000’den fazla olmasını öngörmüştür. Bir yerleşim biriminin büyükşehir sayılması için veya bir metropolitan alanda büyükşehir kurula bilmesi için, yerleşim yerinin belli bir nüfus büyüklüğüne sahip olması öngörülmüştür. Ancak büyükşehir kavramı ekonomik, sosyal ve yönetsel işlevleri olan karmaşık bir kavram olduğundan, sadece nüfus ölçütüyle açıklama yetersiz ve yanlış bir tanımlama olacaktır.

Metropolitan alan, nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve yönetsel açıdan bölgenin merkezinde bulunan kentin çevredeki kentlerle oluşturduğu birim olarak tanımlanmaktadır. Metropolitan alan idari yönden çok ekonomik ve sosyal açıdan merkezi konuma sahip alanlardır (Tuzcuoğlu, 2003: 82; İşbir,1991:185-145).

Kentin ülke ekonomisine katkısı, akçal gücü çalışma olanakları ve çalışan nüfusun kentsel alandaki sektörlere göre dağılışı gibi ekonomik veriler büyükşehir kavramını tanımlamada kullanılan ölçütlerin bir başka boyutunu oluştururlar. Anakentler aynı zamanda kültür merkezleridir. Anakentlerin sayısal ve ekonomik boyutlarını bir dereceye kadar belirleyen en yaygın tanımlardan biri Amerika Birleşik Devletleri, Bütçe Bürosunca önerilen ve “Standart Anakentsel İstatistiki Alan” kavramına dayanan bu tanıma göre; nüfusu 50 bin ya da daha fazla bir çekirdek kent ve bu kentle ekonomik ve

sosyal olarak bütünleşmiş yerleşim birimlerinin oluşturduğu “anakentsel yaşam biçimini” taşıyan alanlardır (Eke, 1982: 9).

Bir metropoliten alanı tanımlamada, ticari eylem ölçütü, para ve kredi kuruluşları, çevre yerleşim birimleri ile uzaklık, imalat yapılması ve mal üretim kapasitesinin fazla olması, her türlü perakende satışlar ve toptan cironun en fazla olduğu birim olması gibi kriterler önemlidir (Gürpınar, 1993: 59).

5216 sayılı yasanın 4. maddesine göre bir yerleşim yerinde büyükşehir yönetiminin oluşturulabilmesi için, yerleşim yerinin fiziki durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin dikkate alınması gerektiği belirtmiştir. Büyükşehir yönetimlerinin ekonomik yapılarının, çevredeki alt birimleri kapsayacak şekilde tüm kentsel alana hizmet götürebilme gücüne sahip olması gerekir. Ayrıca büyükşehir alanındaki hizmetlerin niteliği de önemlidir.

Yönetsel İşlevine Göre bakıldığında, metropoliten alanlarda ortaya çıkan sorunların başında yönetim yetersizlikleri gelmektedir. Sorunlar anakent alanının bütününden kaynaklanmakta iken, bu sorunların çözümü için gerekli yetki ve mali kaynağın koordinasyon içinde olmayan birçok mahalli birim arasında paylaşılması, yönetimde etkinliği ve verimliliği ortadan kaldırmaktadır. Bu sorunların çözümü için akılcı bir organizasyon ve güçlü bir yönetim gerekmektedir. Bunların sağlanması için büyük ölçekli örgütler gerekir ([www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html](http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html), 14.02.2012).

Büyükşehirler, sorunların büyük ve karmaşık olduğu alanlardır. Bu nedenle büyük ölçekli yönetim örgütlerine sahiptirler. Bu örgütler özel amaçlı örgütler ve çok amaçlı örgütler olarak işlevlerini yerine getirmektedir (İşbir,1991:213-214).

Kentler belli bir yönetsel örgüt birimlerinin sınırları içinde kalan alanlardır. Kamu otoritesinin güçlü olduğu, resmi ve gayri resmi tüm kurumların geliştiği yönetsel birimlerdir. Bazı araştırmacılara göre bir yerleşim yerinin kent sayılabilmesi için kentsel alan yönetim şeklinin belediye olması gerekir (Şentürk,2010: 13).

Büyükşehir tanımlamalarında nüfus, sosyo-ekonomik ve yönetsel işlevlerin yanında planlama niteliği de önem taşımaktadır. Bu tanımlamalarda kent bir planlama birimi olarak ele alınmaktadır. Kent planlamacılarına göre kent, bir ve daha fazla belediyenin

sınırları içindeki toprakları veya birden fazla yerel yönetim birimleri ile bunların dışında kalmakla beraber çevresindeki yerleşim yerlerinin, hepsi birlikte bir bütün oluşturan kırsal hayattan ayrılmış, büyük ölçüde kent ihtiyaçları için kullanılan veya kullanılacak olan ve böylece kent planlamasına uygun bir birimi oluşturacak biçimde birbirine bağlı toplumsal, ekonomik ve gelişme problemleri bulunan kentleşmiş veya kentleşmekte olan civar bölgeler topraklarını ifade etmek için kullanılır (Tuzcuoğlu, 2003: 21; Keleş, 1961: 21-22).

Planlama şehir yönetiminin ve şehirleşmenin en önemli faaliyet alanını oluşturur. Planlar bir bütünsel yaklaşım konseptidir. Bu sebeple bütünsel yaklaşım mantığı içinde yapılmalıdır. (Koçak.2010: 19-20) Planlama metropoliten alanlarda ortaya çıkan sorunlardan biri ve aynı zamanda büyükşehir yönetimlerinin varlık nedenlerinden de biridir. Metropoliten alanlarda yaşanan plansız ve düzensiz yerleşmeler, birçok sorunu da beraberinde getirmiştir. Bu sorunların eşgüdüm ve koordinasyon içinde giderilmesi gerekirken, kentsel alanda yetki ve sorumluluğun birçok birim tarafından paylaşılması planlama ve ölçek etkinliğini ortadan kaldırmaktadır. Metropoliten alanlarda planlama bütünsel yaklaşım mantığı içinde yapılmalıdır. Büyükşehir planlamasında; merkez ve çevresindeki yerel yönetim birimleriyle birlikte bütünsel bir yaklaşımla hazırlanan planlar anlaşılır. Ayrıca kent planlaması salt fiziksel alan planlamasından ibaret olmadığı, iktisadi ve toplumsal özellikleri dikkate alan planlar hazırlanmaya başlanmıştır.

Kentsel anlamda planlama herhangi bir ülke, bölge veya şehrin verilerine göre gelecekte olması gereken iskân, çalışma, dinlenme, eğitim, sağlık ve eğlence gibi sosyal ve kültürel ihtiyaçların karşılanmasını sağlayacak bir düzenlemedir (Koçak, 2010: 19; Dursun, 2004: 97).

#### **1.1.1.2. Büyükşehir Yönetimini Gerektiren Nedenler**

Sanayinin gelişmesi ile sosyal ve ekonomik alanlardaki gelişmeler hızlı kentleşme olgusunu meydana getirmiştir. Bununla birlikte Türkiye’de kentleşmenin itici, iletici, çekici ve siyasal nedenleri olduğu belirtilebilir.

İtici nedenler arasında tarıma yeni teknolojinin girmesi ve bunun sonucunda nüfusun bir bölümünün işsiz kalıp kente göçü tercih etmeleridir. Toprak yetersizliği ve toprakların mirasla parçalanması maddi yönden insanları zora sokmuş ve kente göçe zorlamıştır. Özellikle Türkiye’de 1950 sonrası Marshall yardımı ile birlikte tarımda makineleşmeye geçilmesi, bu sektörde istihdam edilen iş gücünün azalmasına neden olmuştur. Ayrıca tarım sektöründe miras ile toprağın küçük parçalara bölünmesi, artan nüfusla birlikte topraksız kalınmasına neden olmuştur. Kırsal alanda toprağı olmayan ve işsiz olan bu kesim iş bulmak amacıyla büyükşehirlere göç etmiştir. Ayrıca hizmet sektörü ve sanayinin gelişmesi, daha iyi koşullarda yaşama arzusu şehrin cazibesini artırmıştır.

Kentlere doğru yönelen nüfus, sanayinin diğer şehirlere göre geliştiğı büyük kentlere yönelmeyi tercih etmiştir. Bu kentlerdeki büyüme oldukça hızlı olmuş, bu yoğunlaşma kent merkezi yerine kent çevresinde daha yaygın bir hale gelmiştir. Böylece merkezin çevresinde yeni kentsel alanlar meydana gelmiştir. Bu yerleşimler daha çok gecekondular olarak kendini göstermiştir.

Kentleşmenin nedenleri arasında gösterilen iletici; nedenler teknoloji alanındaki gelişmeler, ulaşım ve iletişim alanında da büyük yenilikler getirmiştir. Ulaşım ve iletişim alanındaki gelişmeler, kırsal alanda yaşayan nüfusun şehir hayatını tanınmasına ve onların şehre naklini kolaylaştırarak kırsal alandan kentte göçü etkilemiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 36; Toprak Karaman, 1998: 21-23; Sencer, 1979: 66-69; Ertürk, 1995: 22-23; Kartal, 1978:7-8; Sezal, 1992: 34).

Kentleşmenin en önemli etkenlerinden biri sanayi devrimi olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte teknolojiye gelişmeler paralel üretim maliyetlerinin düşmesi sanayi tesislerinin sayısını ve niteliğinde artışlar olmuştur. Sanayinin gelişmesi ekonomik gelişmeyi de beraberinde getirmiş mevcut iş kollarının artmasına ve yeni iş kollarının doğmasına yol açmıştır. Bu tesislerde üretilen malların satış noktalarına ulaşımın kolaylığı ve sanayi üretimi için gerekli alt yapının şehirlerde olması nedeniyle bu tesislerin şehirlerde kurulmasını sağlamıştır. Şehirlerde kurulan bu işletmeler bu büyük ölçekte işgücü talebini beraberinde getirmiştir Bu talebin kentlerde karşılanamaması nedeniyle kırsaldan göçler, nüfus akımı başlamıştır (Kaya ve diğ, 2007: 19-20).

Ulaşım olanaklarının elverişli koşullar içinde çoğalması; karayolu ağının genişlemesi, deniz, hava ve demir yolu taşımacılığının gelişmesi, insanların eşyaları ile bir yerden bir yere daha az zahmetle ve daha ucuza nakillerini kolaylaştırmıştır. Sadece kendi çevresi için mal üreten küçük sanayi kuruluşları ulaşımdaki bu gelişmelere koşut olarak daha büyük pazarlara mal üreten büyük fabrika ve işletmelere dönüşmüştür. Bu durum mal ve hizmet dağıtımının ve bu dağıtımın işlevinin gerektirdiği bir iş bölümü ve uzmanlaşmayı beraberinde getirmiştir. Ulaşımın kolay ve ucuz olması insanların hareket imkânını da artırmış şehirle iletişimini kolaylaştırmıştır. Ayrıca iletişim alanındaki gelişmeler bilgi ve bazı fikirlerin yayılmasına ve kırsal alanda yaşayanların şehir hayatından bilgi sahibi olmasını sağlamıştır. Ulaşım ve iletişim alanındaki bu gelişmeler kente göçü kolaylaştıran ve etkileyen önemli faktörlerden sayılabilir.

Çekici nedenler kırsal alandan nüfusu kente çeken nedenlerdir. Kentteki imkân ve fırsatların, çok cazip olmasından kaynaklanmaktadır. Çekici nedenler; iş bulma ümidi ve kırsala göre yüksek ücretler, eğitim imkânları, daha yüksek hayat standardı, sağlık hizmetlerinin kalitesi, kentte yaşamın kalitesinin ve konforunun yüksek olmasıdır. İşletmeler açısından ise kente yakın olmanın karlılığı ve ulaşım olanaklarıdır (Tuzcuoğlu, 2003: 36; Goodall, 1972: 29-41; Ekin, 1971:209; Toprak Karaman, 1998: 15-20; Altuğ, 1989:9-10).

Kentin çekiciliğinin bir nedeni de kentteki marjinal sektör olarak adlandırılan iş kollarının varlığıdır. Kentteki nüfusun bir bölümünün marjinal iş kollarında çalışma olanaklarıdır. Marjinal sektörler; işportacılık, hizmetçilik, hamallık ve benzeri işlerdir. Türkiye de kırsaldan kente göçü cazip hale getiren nedenlerden biride kentte gelen nüfusun marjinal işler sayesinde kendine bir yaşam alanı oluşturma bilmesidir (Kaya ve diğ., 2007:19; Erkan, 2002: 68).

Sosyo-psikolojik etkenlerde diye diyebileceğimiz çekici faktörler, kırsal ve şehir yaşam biçimleri arasındaki farklardan kaynaklandığı söylenebilir. Kentin sahip olduğu birçok toplumsal ve kültürel olanaklar kentin cazibesini attıran faktörlerdir. Kentlerin özgür havası, daha geniş gruplara mensup olma duygusu, kentli olmanın gururu paylaşma, çekiciliği etkileyen faktörlerdendir. Kimi kırsal kesimde ise, köyden kentte göç etme; belli bir toplumsal aşağılık duygusunu ortadan kaldıran “yükseliş” olarak algılanır

(Keleş, 1976: 40). Bu ümitleri taşıyan insanlar kırsal alandan daha büyük şehirlere göç etmekte ve böylelikle göç olgusunun çevresinde kentleşme süreci yaşanmaktadır.

Siyasal sistemin ve yönetim yapısının özellikleri, uluslararası ilişkilerin yapısı ve hükümetlerin politikaları, kentleşmeyi özendirici bazen de caydırıcı olmuştur. Cumhuriyetin ilk yıllarında merkezi idare kırdan kente nüfus akışını sağlayacak ekonomik ve sosyal değişikliklerden rahatsız olduğu için, nüfusu köyde tutacak politikaları takip etmiştir. Demokrat Parti ise seçmen tabanının talebi doğrultusunda kentleşme yolunda politikaları takip etmiştir. Ayrıca ülkemizde özellikle 1980 sonrası Güneydoğu bölgemizde yaşanan gelişmeler nedeniyle merkezi idare eliyle bu bölgede kentleşme teşvik edilmiştir (Kaya ve diğ, 2007: 20-21). 1950'lerden sonra izlenen liberal ekonomi politikaları ve sanayi yatırımlarının daha büyük kentlerin çevresine yapılması, iç göçlerin yönünü etkileyen faktörler olmuştur (Kartal, 1987:9). Yine bu dönemde Marshall yardımı olarak adlandırılan Amerikan yardımlarının ülkeye girmesi ile tarımda makineleşme hızlanmış, kentsel alanlarda spekülasyon yatırımları artmıştır. Bu gelişmeler köylü ile kentliyi birbirine yakınlaştırmış, dolayısı ile kentleşmeyi hızlandırmıştır (Özer, 1998:239).

Siyasal kararlarla kimi ilerin statülerinin değiştirilmesi, başkent veya büyükşehir statülerinin verilmesi yalnız o şehri değil, çevresinin de kentleşmesini hızlandırdığı söylenebilir. Aynı şekilde bir takım yerlerin kalkınmada öncelikli bölge veya sanayi bölgesi ilan edilmesi, gezme, yerleşme ve ticaret özgürlüklerini kısıtlayan yasaların kaldırılması kentleşmeyi etkileyen siyasi nedenlerdendir.

1950 sonrası, sanayileşme çabalarında özel girişme önem verilmesi, nüfus artışı, ticaret ve sanayideki gelişmeler tarımdaki makineleşme, iletişim ve ulaşım olanaklarının gelişmesi, çok partili hayata geçiş gibi ekonomik, soysa, siyasal ve kültürel alanlardaki gelişmeler kentleşme olgusunu Türkiye'nin bir gerçeği haline getirmiştir. Sorunlar çözümler, çözümsüzlükleri ve politika bağlamında gösterilen çabaları bu yönde irdelemek gerekir (Ökmen ve Parlak,2010: 238).

Kentleşmeye neden olan çekici güçlerle anlatılmak istenen, kenti cazip kılan nedenlerdir. Kısaca bunlar tarım dışı sektörlerde yaratılan iş olanaklarıdır. Bu güçlerin başında sanayileşme gelir (Tortop ve diğ, 2008: 254).

Tüm bu etmenler, şehirlerin nüfus yoğunluğunun artmasına ve büyük yerleşim alanlarının meydana gelmesine yol açmıştır. Metropolitan alanların oluşmasında 1980'lere gelindiğinde kentleşme hızı, nüfus artış hızının önüne geçmiştir. Hızlı kentleşme İstanbul, İzmir ve Ankara gibi ana kentlerin çevresinde plansız, düzensiz ve sağlıksız yerleşim alanların oluşmasına neden olmuştur. Kentleşme sürecinin hızlanması, büyükşehirlerin hizmet yükünü oldukça artırmıştır. Kentler belli bir plan hedefleri doğrultusunda değil de plansız, düzensiz bir biçimde büyümeye devam etmiştir. Büyük kentlerdeki mevcut idari birimler bu sorunları çözebilecek yetki ve imkânlarla sahip olmadıkları için yeni yönetim modelleri arayışı başlamıştır (Keleş.2009:304).

Kentsel alan oluşması üç şekilde kendini göstermiştir. Birinci eğilim ana belediyenin, çevreye doğru büyümesi ve komşu belde ve köyleri etkisi altına almasıdır. İkinci eğilim ise çevredeki mevcut köy ve kasabaların hem birbirine hem de özellikle ana belediyeye doğru yayılmasıdır. Bu yayılma ve büyüme eğilimi ile ilişkili; ancak belli ölçülerde onlardan ayrılan yanları da olan üçüncü bir kentsel büyüme eğilimi daha vardır. Bu da geniş depolar, organize sanayi bölgeleri, ana akslar boyunca yerleşen benzin istasyonları ve satış noktaları, nazım imar planları dışındaki alanlarda inşa edilen tek tek ve site şeklindeki konutlarda aralarındaki ana belediye ve çevredeki yerleşimler arasındaki boşlukların doldurulması veya yayılmanın yönünün belirginleşmesi anlamında rol oynayabilmektedir (Özgür, 2008:127). Kentsel alan oluşma eğilimlerinin üçüncüsüne son dönemde TOKİ'nin yaptırdığı yerleşim alanlarının çevresinde oluşan kentsel alanları ve şehir dışına kurulan üniversitelerin çevresinde oluşan kentsel alanları da ilave edebiliriz.

Kentleşme ister bir kırsal yerleşmenin kente dönüşmesi isterse doğrudan kentin büyümesi şeklinde olsun, sonuçta nüfusun kent yerleşmelerinde yoğunlaşmasıdır. Yani her şeyden önce demografik bir olaydır ve nüfusun tarımdan endüstri ve hizmetlere kaymasını ifade eder. Buna bağlı olarak kentsel işgücü biçimlerinin ekonomik etkenlik kazanması, fiziksel çevre ve yaşam koşullarında bir değişim, sosyal değişim ve yeni bir biçimlenme süreci ve yönetsel örgütlenme süreci olarak etraflı bir tanımlama içinde değerlendirilebilir (Tortop ve diğ, 2008:252, 253).



Hızlı kentleşme kentsel alanlarda plansız ve düzensiz yapılaşmayla birlikte, birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu sorunların başında da yönetime ilişkin sorunlar gelmektedir. Giderek büyüyen şehirlerin yönetilebilir olmaktan uzaklaşmaya başlamıştır. Nitekim İstanbul, Ankara ve İzmir gibi ana kent çevrelerinde birçok küçük belediye oluşmuştur. Ancak bu belediyeler yeterli imkân ve yetkiye sahip olmadıkları için yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalmışlardır. Belediye hizmet alanının büyümesinin yanında belediye hizmetlerinin miktarı ve niteliği de değişmiştir. Büyük kentlerin daha çok büyümesi belediye sınırlarının dışında düzensiz ve plansız gelişmelere yol açınca ana kent yönetimi için özel model arayışları gündeme gelmiştir. Bu arayış, hızla büyüyen kentsel alanlarda idari, planlama, mali, etkinlik ve verimlilik açısından yaşanan sorunlara cevap verebilecek bir belediye yönetim modeli çerçevesinde gelişmiştir.

### **1.1.2.Büyükşehir Yönetiminin Uygulamada Gelişimi**

Ülkemizde modern anlamda belediye teşkilatı kurma çaba ve eğilimi Tanzimat'tan sonra ortaya çıkmıştır. Tanzimat'a kadar olan dönemde Osmanlı şehirlerinde geleneksel yapı devam etmiştir. Mahalli ve beldi hizmetler belirli kurum ve müesseselerle aracılığıyla gerçekleştirilmiştir. Osmanlı şehirleri hükümdar adına onun memurları tarafından yönetilmiş, beldi ve mülki fonksiyonlar birbiri içine girmiş ve şehrin hizmetleri resmi görevliler ve şehrin sakinleri tarafından işbirliğiyle yerine getirilmiştir. Şehrin başında bulunan kadılar bu hizmetleri yapmaktan ziyade bu hizmetleri halka yaptırmak için örgütlemişlerdir.

Osmanlı Devletinde klasik dönemde şehirleri yönetenler kadılardı. Şehirlerde belediye hizmetleri dâhil olmak üzere sosyal hizmetler vakıflar ve kadılar tarafından yürütülmüştür. Kentin en üst yöneticisi olan kadılar yargı, yönetim, mali yetkilerin yanında yerel nitelikli hizmetlerin karşılanmasına ilişkin görevleri de sürdürmüşlerdir. Kadının genel olarak yerel nitelikli görevleri; esnafın denetlenmesi, fiyatların denetimi, mahallin dirlik ve düzenini temim etmek, ; ölçü ve tartı aletlerini kontrol etmek; gerekli imar faaliyetlerini yürütmek; ihtiyaç mallarının kara borsaya düşmesini önlemek; çevre temizliğini sağlamak; tedbir ve yasaklar koymak, emir ve yasaklara uymayanları cezalandırmak. Kadılar bu görevleri devlet yapısı içinde memurlar eliyle yerine

getirmiştir. Bu çerçevede muhtasip veya ihtisap ağası denilen icra ve infaz memurları eliyle çarşı Pazar yerlerini kontrol ediyorlardı. Bu görevleri yürütürken zamanla bir mahalli idare kadrosu oluşmuştur. Bunlar subaşı, böcekbaşı, çöplük başı, mimarbaşı, ihtisap ağası veya muhtesip gibi görevlilerdi. Ayrıca büyük kentlerin uzak semt ve alış veriş merkezlerinde “ayak naibi” denilen ve kadıya vekâlet eden görevliler; kadı adına narh uygulaması ve denetleme gibi görevleri yerine getirmişlerdir (Kentleşme Şurası, 2009: 30-31). Öte yandan çarşı ve pazarın denetiminin yanında temizliği aydınlatma hizmetlerine meslek kuruluşları olan localarda katılmakta idiler. Mahalle halkı ise yaşadıkları mahallenin temizlik ve aydınlatma hizmetlerini yerine getirmekteydiler. Mahalle imamı ise kadının mahalledeki temsilcisi konumundaydı (Ortaylı,1985:112-116).

Ancak on dokuzuncu yüzyılın başlarında Osmanlı devletinde diğer kurumlarda olduğu gibi kadılık kurumu da bu bozulmadan etkilenmiştir. Yeniçeri Ocağı'nın bozulması belediye hizmetlerindeki en büyük desteğini kaybetmiş, bu görev mütesellim ve ayanlara geçmiştir. Kadılık kurumunun zayıflaması ve belediye hizmetlerini göremeyecek duruma gelmesi üzerine II. Mahmut döneminde kadıların ve imamların fonksiyonları ve etkinliği azaltılmış, yerine 1826'da İhtisap Nazırlığı ve taşrada bu kurum bağlı olmak üzere İhtisap Müdürlükleri kurulmuştur. Temelde görevleri vergi toplamak, şehrin güvenlik ve düzenini sağlamak olan bu kurum, fonksiyonel olamamış ve kent yönetimi ciddi sorunlarla karşı karşıya kalmıştır. Öte yandan 1936 yılında Evkaf Nazırlığının kurulması ile vakıf işleri bu kuruma verilmiş, kadılar sadece yargıç olarak kalmışlardır. Böylece şehir yönetimine ilişkin görevleri tamamen son bulmuştur (Seyitdanlıoğlu, 1996: 85-102; Ortaylı, 1974:108-111; Çadırcı, 1991:119).

Tanzimat Fermanı'ndan sonra batılı ülkelerde bulunan aydınlar yurda dönmüşler, bu aydınlar buldukları ülkelerde kentlerdeki beldi hizmetlerin kendi ülkelerinde de gerçekleştirmek istemişlerdir. İstanbul da belediye örgütlenmesini talep etmişlerdir (Ökmen ve Parlak, 2010:190). Bu anlamda belediye yönetiminin kurulması toplumsal bir talep veya demokratik bir yapılanma değil temel bir ihtiyaç olarak görmek gerekir. Belediyenin kurulmasında, özellikle liman kentlerine gelen yabancıların temel ihtiyaçlarını karşılayacakları fiziki altyapıyı hazırlamak ve Osmanlı yöneticilerinin Avrupa da gördükleri kentsel yaşamı ülkeye getirme idealleri belirleyici olmuştur (Ortaylı, 1985:112-116).

Kırım Savaşı sırasında İstanbul'a gelen Osmanlı İmparatorluğunun müttefiklerinin (İngiliz, Fransız ve İtalyan) askerleri kentin nüfusunu olağan üstü artırmış, temizlik, sağlık ve ulaşım sorunları çığ gibi büyüyerek içinden çıkılmaz bir hal almıştır. Temel ihtiyaçların karşılanmasında yaşanan bu sorunlar belediye teşkilatına olan ihtiyacı bir kez daha göstermiştir. "İstanbul Şehremaneti" adı ile 13 Haziran 1854 tarihinde kurulmuştur. Şehremaneti'nin organları; Şehremini ve Şehir Meclisiydi. Şehremini (Belediye Başkanı) hükümetin önerisi ve Padişah tarafından atanıyor, on iki kişi tarafından oluşan meclis de atama yolu ile belirleniyordu (Kentleşme Şurası, 2009: 30-32).

13 Haziran 1854 (Ramazan 1271) tarihinde Meclis-i Tanzimat tarafından hazırlanarak yürürlüğe konuldu. Hazırlanan bu Şehremaneti'nin nizamnamesi on dört maddeden oluşmuştur. Bu tüzüğe göre şehremaneti şu görevleri görmekle yükümlüdür. 1-Zorunlu ihtiyaç maddelerinin teminini kolaylaştırmak 2- Fiyatların (narh) belirlenmesi ve bunun kontrolü 3-Şehrin temizliğinin sağlanması 4-Çarşı Pazarın denetimi 5-Vergilerin toplanarak maliye hazinesine devredilmesi (2.madde) Öte yandan Şehremaneti, şehremini denilen kişi tarafından yönetilecek ve şehirle ilgili kararların alınması yürütülmesi Şehir Meclisleriyle birlikte yapacaktı. Şehir Meclisi İstanbul da yaşayan her sınıf tebaadan ve önde gelen esnaf temsilcilerinden oluşan on iki kişinin yanında meclise başkanlık edecek şehremini ve onun iki muavininden oluşacaktı (5. madde) (Seyitdanlıoğlu, 1996: 85-102). Bu kuruluşların seçimle değil de atamayla gelmeleri nedeniyle gerçek manada yerel yönetim birimi olamayacağı birçok yazar tarafından ileri sürülmüştür.

İstanbul Şehremaneti kendisinden beklenen başarıyı sağlayamamıştır. Bu başarısızlık nedenlerini araştırmak ve karşılaşılan sorunları tespit etmek amacıyla 1855'de İntizam-ı Şehir Komisyonu oluşturulmuştur. Bu komisyonun çalışmaları sonucu 1857 yılında İstanbul'un 14 belediye bölgesine ayrılması tasarlanmıştır. Ancak bu öneri mali yetersizlikler nedeniyle sadece, gayrimüslim tebaa ile yabancıların yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu- Galata bölgesinde uygulanabilmiştir. Paris'in seçkin ve modern semti olan "Altıncı Bölge" isminden esinlenerek 1858 tarihinde Şehremaneti'ne bağlı olarak "Altıncı Daire-i Belediye" adı altında kurulmuştur. Altıncı Daire-i Belediyenin organları; Daire Müdür ve Daire Meclisi atamayla oluşturulmuştur. Yarı özerk yapısı, gelir kaynakları ve personeli ile işletmeciliğin ilk örneklerini vermiştir.

Meclisin üyesi olmak için en az 100 bin kuruşluk taşınmazın olması ve en az 10 yıl İstanbul da oturma şartı aranmıştır (Kentleşme Şurası, 2009;30-32). Altıncı Daire-i Belediye 1877 yılına kadar bu şekilde çalışmıştır. Böylece Osmanlıda ilk olarak belediye adıyla bir yerel birim oluşturulmuş ve daha önce hiçbir kuruma verilmeyen ayrıcalıklar tanınmıştır.

Daha sonra 1869 yılında çıkarılan Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile tüm İstanbul'u kapsamak üzere İstanbul Şhremine kuruldu. Bu model iki kademeli federatif bir yapı niteliği taşımaktaydı. Alt kademedede Altıncı dire modeline benzeyen 14 daire bulunuyordu. Bu dairelerin yarısı her yıl yenilenen Daire Meclisi ile hükümetin Meclis üyeleri arasından atadığı Daire başkanı bulunmaktaydı. Üst kademedede ise Şhremine ve Şhremaneti Meclisi merkezi yönetimce atama ile işbaşına gelirken, Cemiyeti-Umumiye ise şehremini başkanlığında, 14 Belediye Dairesinin başkanlarından ve bu dairelerin kendi üyeleri arasından seçecekleri üçer üyeden oluşacaktı (Keleş, 2009: 137). Üç organı olan bu İstanbul Şhremine iki kademeli bu yönetim yapısı ile Büyükşehir Yönetim sistemine benzetilmiştir.

1876 Osmanlı Anayasasınının 112 maddesi uyarınca her şehir ve kasabada belediye teşkilatlarını kurulmasını ve kurulacak belediye meclislerinin seçimle işbaşına gelmesini, üyelerin seçimi ve işleyişinin özel kanunla belirlenmesini öngörmüştür. Anayasa uyarınca 1877 yılında İstanbul için "Dersaadet Belediye Kanunu" ve diğer şehirler de uygulanması amacıyla "Vilayet Belediye Kanunu" çıkarılmıştır (Ökmen ve Parlak, 2010:192). Bu yasa ile eski belediye örgütü olduğu gibi korunmuş, farklı olarak Daire sayısını 20 çıkarmıştır. Bu kanunun yerine 2.Meşrutiyetin ilanından sonra 1912 de çıkarılan "Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat" ile İstanbul'daki Belediye Daireleri kaldırılmış ve yerine 9 belediye şubesi kurulmuştur. Şhremaneti Meclisi yerine Encümen öngörülmüştür. Şhremine atamaya devam edilmiştir (Keleş, 2009:137).

1877 tarihli yasa belediye dairelerini ayrı bir tüzel kişilik olarak düzenlemişken, 1912 tarihli yasa onları şubeye dönüştürerek tüzel kişiliklerini kaldırmıştır. Böylece Şhremaneti tek bir belediye dairesi olarak kabul edilmiş, ayrıca her şubelere hükümet tarafından maaşlı müdür tayin edilmesi öngörülmüştür. Dokuz şube halk tarafından seçilen altışar üye 54 kişilik Cemiyeti-i Umumiye-i Belediyeyi oluşturmuştur.1909

yılında İstanbul vilayet halına getirilirken valinin ve şehreminin görev ve yetkileri birbirine karışmasın diye valilik görevi şehreminine verilmiştir (Kentleşme Şurası, 2009: 32). Bu yapı 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Yasası çıkıncaya kadar devam etmiştir.

İstanbul dışındaki Osmanlının diğer şehirlerinde belediye örgütünün kurulması için 1868 yılında yayınlanan talimatname ile belediye örgütleri kurulmaya başlamıştır. 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi ile il sancak ve kazalarda belediye teşkilatlarının kurulması öngörülmüştür. 5 Ekim 1877 tarihinde çıkarılan Vilayet Belediye Kanunu ile İstanbul dışındaki belediye teşkilatları yeniden düzenlenmiştir. Bu kanun ile şehir ve kasabalarda Belediye Meclisi kurulması öngörülmüş ve belediyeler tüzel kişilik kazanmıştır (Ortaylı,1985:171).

1877 Vilayet Belediye Kanunu ile belediye organları; Belediye Reisi (Belediye Başkanı) Belediye Meclisi (meclis-i beledi) ve Cemiyeti Belediye olarak belirlenmiştir. Belediye Meclis üyeleri halk tarafından dört yıl süreyle seçilecek; Belediye Reisi ise meclis üyeleri dört yıllığına hükümetçe atanacak ve belediye meclisi ile mülki idare arasında bağlantıyı sağlayacaktır. Cemiyeti Belediye; belediye meclis üyeleri ile mahalli idare meclislerinin birleşmesinden oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca söz konusu kanuna göre Belediye Meclisi üyelerin sayısı şehir ve kasabaların nüfusuna göre altı veya on iki üyeden oluşmakta ve haftada iki kez olmak üzere salt çoğunlukla toplanması öngörülmüştür. Cemiyeti Belediye ise yılda iki kez ve on beş gün süreyle toplanması tasarlanmıştır (Kentleşme Şurası,2009: 32-33).

Cumhuriyet idarecileri yeni devleti kurduktan sonra merkezi yönetimle ilgili birçok yasal düzenleme yaptıkları halde yerel yönetimlerle ilgili bir düzenleme yapmamışlardır. Vilayet ve Dersaadet Belediye Kanunları ve ek düzenlemeler belediyeleri yönetmeye devam etmişlerdir. Ankara'nın Başkent olarak seçilmesi, eski rejimin başkenti olan İstanbul'a karşı görkemli bir başkent haline getirilmek istenmiştir. Ayrıca Ankara göç alan ve alt yapı sorunları olan bir şehirdir (Al, 1996: 22-23).

Bu amaçla; başkent oluncaya kadar tipik bir Anadolu kenti olan Ankara yeni konumuna uygun olarak yeniden dizayn edilmeye çalışılmış, İstanbul Şehremaneti ne benzer bir yönetim şekli kurulmak istenmiştir. 16.02.1924 tarihinde 417 sayılı yasa ile İstanbul

Şehremaneti modelinden esinlenerek Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 sayılı yasa 14 maddeden oluşmuş çok kısa bir yasadır. Ancak çoğu yerinde İstanbul Şehremaneti'ne atıfta bulunulmuş ve Ankara şehri ihtiyaçlarına uygun olanların burada da uygulanabileceğini ve aynı düzeyde yetkilere haiz olduğu vurgulanmışsa da bir takım farklı düzenlemelerde yapılmıştır.

Bu yeni model ile İstanbul Şehremanetini modelini transfer edecek, yetki ve görevleri aynen alan ve yasa, yönetmelik kararlarda gerekli olanların alınması izleyecek tek dairesel Şehremaneti kurulmuştur. Bu yeni modelin yönetsel özelliği, İçişleri Bakanlığının vesayeti altında olması ve ona bağlı müdürlerin hükümet tarafından atanmasıdır. Yirmi dört kişiden oluşan Şehremaneti Meclisi ilgili yasanın kendisine verdiği yetkileri aşması halinde İçişleri Bakanlığının önerisi ve Bakanlar Kurulunun kararı ile dağıtılabilecekti. Aynı zamanda İçişleri Bakanlığı; kadroların ve maaşların belirlenmesi, Şehremanetin bütçesinin onaylanmasında yetkili kılınmıştır. Ankara Şehremanetinin İstanbul'dan bir farkı da yeni imara açılan ve açılması tasarlanan alanları da kapsayan tek kademeli bir yapısının olmasıdır (Özgür, 2008:141-142; Tankut, 1993: 49; Tekeli, 1982: 55-57). Başka bir farkı da seçme ve seçilme hakkına sahip olmak için aranan belli bir miktarda emlak vergisi verme koşulunun kaldırılmasıdır (417/k/m.4).

Ankara Şehremaneti kurulduktan sonra ilk Şehremini olarak Mehmet Ali Bey tayin edilmiş fakat beklenen ilerlemelerin olmaması üzerine İstanbul'daki Şehremaneti uygulamasındaki başarılarından dolayı Haziran 1924 tarihinde Haydar Bey Ankara Şehremini olarak tayin edilmiştir. Haydar Beyin en önemli başarısı yeni yerleşim alanının kamulaştırılması konusundaki yaptığı düzenleme ve kamulaştırma konusundaki çalışmaları olmuştur. İstimlak için 1925 yılında yürürlüğe giren 583 sayılı kamulaştırma kanunu ile arsa spekülasyonu önlenmeye çalışılmış aynı zamanda yeni şehrin kurulacağı arazinin belirlenmesi amaçlanmıştır (Tekeli, 1982: 57).

Öte yandan 1928 yılında 1351 sayılı Kanunla Ankara Şehir İmar Müdürlüğü kurulmuş olup, bu kurum 1928 yılından 1984 yılına kadar 56 yıl Ankara'nın imar işlerinden sorumlu tek kurum olarak işlevini sürdürmüştür (Tezsezen ve Ağaçalı, 1995: 25-30).

Cumhuriyet ilan edildikten sonra 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanununun kabulüne kadar, 1877 tarihli “Vilayet Belediye Kanunu” ve 1912 tarihli “Dessaadet Teşkilatı Belediye Hakkında Kanun-u Muvakkat” ile 1924 yılında çıkarılan 417 sayılı yasayla oluşturulan Ankara Şehremaneti uygulaması yürürlükte kalmıştır.

Türkiye’de büyük kentsel alanların yönetimi için ayrı bir kanuna ihtiyaç olduğunun vurgulanması, en azından 1924 tarihli ve 442 sayılı Köy Kanunu’na kadar gitmektedir. Bu kanunun gerekçesinde, ileriki yıllarda üç tip/büyüklikteki belediye için ayrı ayrı kanunların çıkarılmasına dair plandan bahsedilmiştir. Bunlardan birincisi kasabalar, ikincisi normal belediyeler, üçüncüsü ise büyükşehir belediyelerine yönelik olacaktır. Ancak 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu tek tipçi düzenleme ile tüm belediyeleri yönetmeye çalışmıştır. Ayrıca Vilayet Belediye Kanunu’na ek olarak çıkarılan 2 Mart 1926 tarih ve 744 sayılı Kanun ile belediye sınırlarının nerelerden geçeceği tespit edilmiştir (Özgür,2008:143). Türkiye’de büyükşehir yönetiminin gelişim süreci genelde aşağıdaki dönemlere ayrılarak incelenmiştir.

#### **1.1.2.1. 1930-1960 Dönemi**

Gerekçesinde kırsal, normal ve büyükşehir belediyeleri için ayrı ayrı kanun çıkarılması yazılı olan ve çağının hayli ilerisindeki Köy Kanunu’ndaki öngörüler unutulmuş tüm belediyeler için 1930 yılında 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır (Özgür,2008:143). Belediyelerle ilgili en geniş ve en kapsamlı çalışma 1930’da çıkarılan 1580 sayılı yasa ile başlamıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda farklı büyüklük ve özellikteki belediyeler için ayrı bir düzenleme öngörülmemiştir. Aksine tüm belediyeler için tek tipçi bir düzenleme yapılmıştır. Kanun nüfusu 2000’i geçen yerleşim birimleri ile nüfusuna bakılmaksızın tüm ilçe merkezlerinde belediye kurulmasını öngörmüştür.

Kanun, İstanbul için ayrı bir yönetim şekli getirmiştir. İl Özel İdaresi ile birleştirilen İstanbul Belediyesinin başına hem belediye başkanı olarak görev yapan hem de merkezi yönetimce atanan vali getirilmiştir. Ancak yardımcılarının belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanması öngörülmüştür. Yasada İstanbul için

öngörülen yönetim şekli, halkın oyu ile seçilen üyelerden oluşan bir meclis ile hem seçimle gelen hem de atanmış üyelerden oluşan encümeden olmuştur.

Bu yönetim yapısı, 1956 yılına değin varlığını korumuştur. 1956 yılından itibaren ise, yeniden ülkenin başka kentlerindeki belediye örgütlerinde olduğu gibi, bir yandan belediye, bir yandan da İl Özel İdaresine ayrı ayrı seçilmiş meclislere sahip olma yetkisi verilmiştir (Keleş,2009:309). Cumhuriyet ilan edildikten uzun bir zaman valiler belediye başkanlığı görevini de üstlenmişlerdir. 1948 yılında Ankara ve 1954 yılında İstanbul'da ilk defa belediye başkanlığı görevi valilik görevinden ayrılmıştır. 1961 Anayasası mahalli idarelerin seçimle işbaşına geleceği belirtilmiştir. 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı kanunla belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. İlk mahalli seçimler 1963 yılında yapılmış ve ilk defa seçmenler tarafından seçilen belediye başkanları görev başına gelmişlerdir (Tortop ve diğ., 2008:332).

Bu dönemde belediye ve şehircilik çalışmalarını etkileyen düzenlemeler bazı çalışmalarda olmuştur. Bunlar başında 1933 yılında kurulan İller Bankası o zamanki adıyla Belediye Bankası gelmektedir. Bunu amacı imar, harita ve benzeri planların uzmanlar tarafından yapılmasını sağlamak ve bunları yaparken bölgesel verilerden yararlanarak bütüncül planların yapılmasını sağlanmasıdır.

#### **1.1.2.2. 1960-1980 Dönemi**

1961 Anayasası'nın 116. maddesi mahalli idareleri "il belediye veya köy halkının müşterek mahalli ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" şeklinde tanımlamaktadır. Bu maddede yerel yönetimlerin birer kamu tüzel kişisi olduğu ve genel karar organlarının seçimle işbaşına gelmeleri gerektiği belirtilmiştir. Ancak yürütme organı olan belediye başkanının durumu ise kanun koyucunun takdirine bırakılmıştır. Böylece belediye başkanının atama yolu ile gelmesine imkân vermiştir. Bu yetki üç yıl için kullanılmış, 19.07.1963 tarih ve 307 sayılı kanunla da belediye başkanlarının halk tarafından seçilmesi benimsenmiştir. Aynı maddede yerel yönetim organlarının organlık sıfatlarını kaybetme ve kazanmalarının yargı yoluyla olacağı kabul edilmiştir. Yerel yönetimlerin kuruluşlarının, kendi aralarında birlik kurmaları ve merkezi hükümetle olan ilişkilerinin



kanunla düzenleneceği, yerel yönetimlerin görevleri ile orantılı gelir sağlanacağı işaret edilmiştir. Ayrıca yerel yönetim organları üzerindeki vesayet denetimi de hafifletmiştir.

1961 Anayasası; birden çok yerel yönetimi içine alan büyükşehir yönetimi kurulmasına izin vermemiştir. Ancak 116. maddede yer alan “Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” hükümden yararlanılarak 1960-1980 arasında birçok belediye hizmet birlikleri kurmayı denemiştir. 1580 sayılı Belediye Kanunu’nun 133. maddesinde de birliklerle ilgili “belde ve köyler, il özel idareleri zorunlu veya seçimlik görevlerinin bir veya birkaçını ortak kuruluş ve idare ile yerine getirmek için birlikler kurabilir” hükmü getirilmiştir. Bu birliklerin yerine getirdiği hizmetler, büyükşehir yönetimlerinin yerine getirmesi gereken hizmetlerin tümünü kapsamadığından, sadece anakent alanındaki belli hizmetleri yerine getirdiklerinden büyükşehir yönetimi sayılmaları mümkün değildir. Ayrıca bu dönemde belediyeler yerel hizmetleri tam olarak yerine getirmek ve çevreye hizmet götürebilmek için nazım plan büroları gibi harici kurum ve mekanizmalarda bazı iyileştirmeler yapmaya çalışmışlardır. Yine bu dönemde anakent alanlarındaki yerel yönetim birimlerini daha etkin ve verimli kılmak için birçok yasa tasarısı hazırlanmışsa da bunları yasalaştırmak mümkün olmamıştır. Bu dönemde yapılan çalışmaları kronolojik sırası ile açıklamalarıyla beraber şöyledir.

1964-1965 yılında DPT tarafından hazırlanan “Türk Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması”nda bir yandan “büyükşehir belediyelerinin görevleri şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak tayin edilmeli” denilmektedir. Öte yandan, “büyükşehirlerin başında teknik ve idari bilgisi kuvvetli şahısların bulunmasını sağlayacak mevzuatın çıkarılması” önerilmektedir (Keleş,2009:305). Bu çalışmanın amacı anakentlerde yapılan hizmetlerin şehircilik prensiplerine uygun planlı ve düzenli yapılmasını sağlamaktır. Bunu yaparken şehrin başında bulunan yöneticilerinin yeterli teknik donanıma sahip olmasının sağlanması olarak ifade edilmiştir

1965 yılına kadar Türkiye de kent planları İller Bankası ile İmar ve İskan Bakanlığı tarafından yarışmalar ve ihaleler yoluyla elde ediliyor veya doğrudan İller Bankasına yaptırılıyordu (Özgür,2008:143). Hızlı kentleşme sonucu metropoliten alanlarda ortaya çıkan ve karmaşıklaşan problemlerin yerinde çalışan bir ekiple incelenmesi, daha

sağlıklı planların yapılması amacıyla 1965 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan İstanbul, İzmir ve Ankara'da "Nazım Plan Büroları" kurulmuştur (20.07.1965 tarihli 4970 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı). Doğrudan İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak çalışan bu metropoliten planlama büroları daha sonra yaygınlaştırılarak kimi büyük kentlere de kurulmuştur. Nazım plan büroları, hem merkezin yetki genişliği prensibine dayanarak oluşturulan taşra kuruluşları olduğundan, hem de sadece imar işlerini yürüttüğünden büyükşehir yönetimi sayılmamışlardır. Çünkü büyükşehir yönetimleri tek tek kimi işlevleri değil, büyükşehir alanındaki tüm yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden sorumlu olmalıdır.

1970'li yıllarda hazırlanan bir Belediye Yasa tasarısı, 100 binden fazla nüfuslu belediyelere "büyük kent belediyesi" adını vermiştir. Bu tasarıya göre bu belediyeler "Kanunda belirtilen görevlerin yapılmasında ve yetkilerin kullanılmasında, olağan hizmetlerinin yanında çevrelerindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak suretiyle bölge plancılığı ilke ve hedeflerini göz önünde bulunduracaklardı (Keleş,2009:305).

1972 yılında metropoliten yönetimlerle ilgili İçişleri Bakanlığı tarafından "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" hazırlanarak hükümete sunulmuştur. İmar konularında bir bütünlük sağlamak ve sorunların metropoliten kurumlar yoluyla çözümü amaçlanmıştır. Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısında nüfusu 100 bini aşan yerlerle bunların çevresindeki yerel birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet birliklerine dayalı anakent yönetimi öngörülmüştür. Birliğe, nazım imar planlarının yapılması ulaşım, su, kanalizasyon ve konut gibi belediyelerin yerine getirmesi gereken kimi hizmetler aktarılması öngörülmüştür. Birliğin yönetim yapısı; meclis, encümen ve başkan olarak tasarlanmıştır. Birliğin geliri olarak da yerel yönetim gelirlerinden %15 oranında alınan paylar ile harçlar ve hizmet karşılığı alınacak ödemeler düşünülmüştür. Ancak bu tasarı da yasalaşmamıştır

Başbakanlığa sunulan söz konusu tasarının hükümete sunulmaması üzerine, İçişleri Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığı ve Devlet Planlama Teşkilatı ortaklığında İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlanıp 1975 yılında Başbakanlığa göndermiştir. TBMM'ye de sunulan yasa tasarısı yasalaşamamıştır. Nüfusu 100.000'i aşan yerleşim yerleri ile bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları

hizmet birliklerine dayalı bir büyükşehir yönetimi öngören bu tasarı gerekçesi ve kimi özellikleri açısından ilginç özellikler göstermektedir (Özgür, 2008:147).

İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'nın içeriği kısaca şöyledir. Tasarı büyükşehir sorunlarını kapsamlı bir şekilde dile getirmesi bakımından önemlidir. İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı'nda yönetsel yetersizliklerden ve çevre ile olan kopukluklardan söz edilmiştir. İlk birlik uygulanmasının İstanbul'da başlatılması buradan alınan sonuçlar göre diğer kentlere yaygınlaştırılması öngörülmüştür. Her iki tasarıda da valinin Birlik Başkanı olması tercihi yapılmıştır. Tasarı, birliğin çok amaçlı ve sürekli olması, kentsel hizmetlerin tek elden yürütülmesi, kaynak israfının önlenmesi için kaynakların birleştirilmesi ve kaynakların kalkınma planlarına uygun olarak kullanılmasını amaçlamaktadır. Birlik, ücret ve bedel alabilecek ekonomik ve ticari hizmetler için özel örgütler kurabilecekti. Birliğin belli bir miktarı aşan projeleri için DPT'nin ön inceleme yapma şartı getirilmiştir. Tasarıda birliğin organları genişletilmiş, daha önceki tasarılar da bahsedilen birlik organlarına genel sekreterlik ve denetim kurulu eklenmiştir.

Birliğin çok amaçlı olmasının öngörülmesi federasyon tipi büyükşehir yapılanması olarak yorumlanmıştır. İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı'nda öngörülen örgütlenme biçiminin düzenleyici ve çevreyi de kapsayıcı olması, büyükşehir örgütlenme modeline benzemektedir. Hizmet Birliklerine böyle geniş yetkilerin verildiği bir tasarıların hazırlanmasındaki amaç 1961 Anayasası'nın yerel yönetim modellerinde büyükşehir yönetim modelinin kurulmasına elverişli olmaması, ancak birlik kurmaya izin vermesinden kaynaklanmıştır. Böylece büyükşehir yönetimi tarafından yerine getirilmesi gereken görev ve hizmetler, birlikler eliyle yerine getirilmek istenmiştir.

1960-1980 döneminde yerel yönetimlerle ilgili çalışmalardan biri de İmar ve İskân Bakanlığı tarafından yapılan yasa çalışmalarıdır. İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan yasa tasarılarının İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan yasa tasarılarından farkı, bu tasarıların genel amaçlı hizmet birlikleri yerine, belediyelerce yerine getirmesi gereken kimi hizmetlerin belediyelere bağlı özel amaçlı hizmet örgütleri tarafından yerine getirilmesidir. Burada belediyelerin temel hizmet alanı olan su, kanalizasyon ve şehir içi ulaşım gibi hizmetlerin özel amaçlı örgütlerle yapılması amaçlanmıştır.

Bunlardan ilki 1975 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından hazırlanan “İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgütü ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı’dır. Ancak tasarı TBMM’ye gönderilememiştir. Bunun üzerine ikinci bir tasarı hazırlanmıştır; “Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı”. Bu da 1976 yılında TBMM sunulmuş fakat yasalaşamamıştır. Tasarının içeriği, İstanbul ve çevresinin içme suyu ve kanalizasyonunun tek elden planlanması ve yürütülmesi amaçlamaktadır. Yönetimsel açıdan ise bölgedeki yerel yönetim birimlerinin ve bakanlık temsilcilerinin katılacağı karma bir örgüt tasarlanmıştır.

Tasarıya yönetilen eleştiri, kuruluş gerekçesinde bulunmaktadır. BİBSKİ’nin yerine getireceği hizmetlerin belediyelerce tek tek yapılması önemli sakıncalar doğurabilecek niteliktedir. Yerel hizmetler arasında karşılıklı bağımlılık olduğundan tek tek hizmetlerin değil tüm hizmetlerin tek elden planlanması gerekir (Eke,1982:175).

Bu dönemde yapılan ve yerel yönetimlerin sorunlarını gidermeye yönelik bu çalışmalara senatör Şerif Tüten tarafından hazırlanan yasa tasarılarını da eklemek gerekir. Ankara eski valisi ve 1975-1980 döneminde Cumhurbaşkanınca seçilen senatör üye olarak görev yapan Şerif Tüten, 1976 yılında Cumhuriyet Senatosuna kendi hazırladığı Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Teklifini sunmuştur. Tüten aynı zamanda “Metropolitan İdarelerin Özellikleri İstanbul ve İzmir Belediyeleri Araştırması Hakkında Açıklama” isimli bildirisinde İstanbul ve İzmir’deki durumu 1960 sonrası için detaylı olarak analiz etmiştir (Özgür,2008:146,148).

Bu dönemde yapılan yasa tasarılarından farklı olarak yapılan somut birtakım çalışmalar da olmuştur. Bakanlar Kurulu imar konularında bir bütünlük sağlamak amacıyla 1972 yılında “Bakanlıklar arası İmar Koordinasyon Kurulu” kurulmasını kararlaştırmıştır (R.G,09.05.1972,14182). Kurulun amacı, “Ankara, İstanbul ve İzmir’de yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerleri koruma ve benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırım karar ve tedbirlerine ilişkin koordinasyonu sağlamak, bu konularda ve metropolitan idareler kurulması için gerekli hazırlık ve mevzuat çalışmalarını yapmaktır” (Keleş,2009:306).

Öte yandan kimi belediyeler tüm anakent alanlarını kapsayan fiziki gelişmeleri denetim altına almak ve yeniden düzenlemek için hukuksal bir düzenleme olmadığından bu boşluğu 6785 sayılı eski İmar Yasası'nın 47. maddesinden karşılama yoluna gitmişlerdir. Belediyeler çevredeki plansız ve düzensiz gelişmeleri İmar Yasası'ndaki bu maddeden yararlanarak gidermeye çalışmışlardır. Anakent alanlarında ortaya çıkan ve mevcut yasal düzenlemelerin yetersiz kalması ve bu aksaklıkların çözümüne yönelik çalışmalar, 1978 yılında Yerel Yönetimler Bakanlığının kurulması sonucunu doğurmuştur.

Yerel Yönetim Bakanlığının kurulması ile kapanışı arasındaki kısa süre içinde bakanlık, çok amaçlı ve kapsamlı belediye birlikleri kurulmasını desteklemiştir. Bu dönemde sayıca dikkat çekmese de katılımcıların çokluğu ve üstlendikleri görevin çeşitliliği ile dikkate değer belediye birlikleri kurulmuştur (Özgür ve Sayın: 2008:147).

Bu dönemde, hızlı kentleşme sonucu büyük kentlerde ortaya çıkan sorunlara çözüm bulmak için hazırlanan yasa tasarıları yasalasamamıştır. 1960 yılında başlayan bu çalışmalar 1980 yılına doğru yoğunluk kazanmıştır. İstanbul, İzmir ve Ankara gibi büyük kentlerde özel yönetim modellerinin oluşturulması gereği sık sık vurgulanmıştır. Bu kentler için etkin yönetim modelinin büyükşehir yönetimi olduğu üzerinde durulmuş ancak hizmet birlikleri dışında etkin bir örgütlenmeye gidilememiştir. Bu da 1961 Anayasası'nın büyükşehir yönetim modellerine izin vermemesinden kaynaklanmıştır.

### **1.1.2.3. 1980-1983 Dönemi**

12 Eylül askeri müdahale sonrası olan 1980-1983 yılları arasındaki dönemde ülkeyi yöneten Milli Güvenlik Konseyi, birçok kamu kurum ve kuruluşunun işlevine son verdiği gibi yerel yönetimler açısından da bir takım yeni düzenlemeler yapmıştır. Askeri müdahalenin hemen ardından büyük kentlerin sorunlarına çözüm bulmak ve yerel birimler üzerindeki denetimi daha işlevsel hale getirmek için yerel yönetim birimleri açısından köktenci temel değişiklikler yapılmıştır. Anakent alanlarında klasik yönetim biçiminden farklı özel büyükşehir yönetimi modeli oluşturma yoluna gidilmiştir. Bu dönemde Milli Güvenlik Konseyi, yerel yönetim modelleri konusunda iki önemli karara imza atmıştır.

Bunlardan birincisi ana kentlerdeki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve belediye başkanlarının atanma yoluyla getirilmesidir. Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 tarihli 34 sayılı kararı ile yapılan yeni düzenleme ile, ana kentlerin içinde ve civarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılmış, anakent belediyelerinin şubesi haline getirilmiştir. Bu uygulama ile küçük yerel yönetimlerin sayıları azaltılmakla birlikte birçok ilde belediye şubeleri kurulmuştur. Bu kararın alınış gerekçesi; hızlı nüfus artışı ve göç sonucu büyük kentlerin çevresinde kurulan belediyelerin su, kanalizasyon, aydınlatma, ulaşım ve çöp toplama gibi temel belediye hizmetlerinin halka yeterli şekilde götürülmemesi, beldeye ve belde halkına ilişkin görevlerin iyi yapılmaması, bu nedenle çevre belediyeleri sıkıyönetim komutanlarının yönetiminde bir plan dâhilinde merkez belediyelere bağlanması kararı alınmıştır.

Söz konusu kararda, "ülkemizdeki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizin yakınında teşekkül etmiş olan belediyeler; aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülmesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyüklerin çevresinde teşekkül etmiş olan bu durumdaki belediyelerin, Sıkıyönetim Komutanlarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dâhilinde ve en kısa zamanda sağlanacaktır." Bu kararın uygulanması sonucu Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1700'den 1981 yılında 1580'e düşmüş, 150 kadar köyün tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Keleş,2009:311).

Milli Güvenlik Konseyi 34 sayılı kararın uygulanmasını kontrol altına almak ve uygulamada görülen farklılıkları gidermek amacıyla 04.12.1981 tarihinde 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" çıkarılmıştır. Bu Kanun, enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi amacını gütmektedir (Tortop ve diğ, 2008:287). Buna göre son genel nüfus sayımında nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan kentlerin çevresindeki belediye ve köyler ana belediyelere bağlanabilecekti. Birleştirmede bağlanacak belediye ve köylerin ana belediyeye olan uzaklıkları ve ana belediyenin bağlanan alanlara hizmet götürme ve birleştirme imkânları gibi kıstasların göz önünde bulundurulacağı da belirtilmiştir.

Kanun sadece 300.000 ve üzeri nüfusu olan kentleri ve çevresindeki yerleşim yerlerini kapsadığından bu şarta uyan 8 kentimizde (İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir) uygulanmıştır.

Bu düzenlemelerle birlikte seçilmiş organların tüzel kişiliklerinin kaldırılmasının Anayasaya ve diğer yürürlükteki kanunlara uygun olup olmadığı tartışma konusu olmuştur. 1961 Anayasası'nın 116. maddesi "mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organlık sıfatlarını, kazanma ve kaybetmeleri konusunda denetim, ancak yargı yolu ile olur" hükmünü getirmiştir. Ancak bu sorun Anayasa Düzeni Hakkındaki Yasa ile çözülmüştür. Bu yasaya göre Milli Güvenlik Konseyi'nin çıkarmış olduğu kararlar, yürürlükteki yasalarla çeliştiğinde Milli Güvenlik Konseyi'nin kararları yasa değişikliği sayılabilecekti (Keleş,2009:312).

Askeri yönetimin konuya ilişkin ikinci önemli kararı, yerel yönetimlerin ekonomik yönden sıkıntılarını gidermek için yaptığı düzenlemedir. 1981 yılında çıkarılan 2380 sayılı "Belediyeler ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun", genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere %5 pay verilmesini ve bu payın belediyelerin nüfusuna göre bölüştürülmesini düzenlemiştir. Böylece belediyeler ekonomik açıdan bir hayli rahatlamıştır (Nadaroğlu,1989:302).

1980-1983 döneminde askeri yönetim yerel yönetimlerle ilgili yukarıda belirtilen düzenlemelerden başka anakent belediyelerine bağlı kimi özel örgütlerin kurulması için de çalışmalar yapmıştır. İstanbul Sular İdaresi, 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü ile değiştirilmiştir. Yasa, İstanbul'da su ve kanalizasyon hizmetlerinin tek elden yürütülmesini ve bu amaçla gerekli tesislerin kurulması ve işletilmesini amaçlamıştır.

#### **1.1.2.4. 1983 Sonrası Dönem**

1982 Anayasası'nın yerel yönetimleri düzenleyen 127. maddesinin üçüncü fıkrası "büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimi getirilebilir" hükmü ile büyükşehir yönetimlerinin kurulmasını engelleyen hukuki durum ortadan kaldırılmıştır. Daha önceki anayasalar büyük kentlerde büyükşehir kurulmasına izin vermemiştir. Böylece metropoliten alanlarda büyükşehir yönetiminin kurulması için yasal zemin

hazırlanmıştır. Bu hüküm, hiç kuşku yok ki, son 25-30 yıl içinde, anakentlerde özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan ihtiyaca bir cevaptır (Keleş,2009:313). Anayasadaki bu düzenleme kanunla büyükşehirler için diğer şehirlerin bağlı oldukları sistemin dışında bir sistemle yönetmeyi öngören yeni bir düzenlemenin yapılmasına imkân vermiştir (Tortop ve diğ, 2008:287).

1983 yılında işbaşına gelen hükümet 1982 Anayasası'nın 127. maddesine dayanarak büyükşehirlerin hukuki statüsünü yeniden düzenlemeye gitmiş, bu amaçla 1984 yerel seçimlerinden önce 2972 sayılı yasa ile büyükşehir yönetimleri ile ilgili ilk adımı atmıştır. 18.01.1984 tarihinde çıkarılan 2972 sayılı “Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyeti Seçimi Hakkında Kanun” sınırları içinde birden çok belediye bulunan illeri kapsamıştır. Buna göre sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan bir kentte büyükşehir yönetimleri kurulabilecekti. 2972 sayılı yasanın 4. maddesine göre; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi kurulması öngörülmüştür. Yasa ayrıca buralarda büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının ayrı ayrı seçilmesini kabul etmiştir.

Mahalli idareler seçimleriyle ilgili 2972 sayılı kanundan sonra Türkiye’de ilk defa büyükşehir belediyeleri 28.03.1984 tarihinde çıkarılan 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmiştir (Tortop ve diğ.,2008:261). Bu kararname ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir belediyesi kurulması öngörülmüştür. 1984 yılında içinde birden çok ilçe bulun İstanbul, Ankara ve İzmir büyükşehir yönetiminin kurulması için gerekli şartlara sahipti. İstanbul’un on beş Ankara’nın beş ve İzmir’in üç ilçesi vardı. Türkiye’de ilk defa 25 Mart 1984’de yapılan mahalli idareler seçimleri ile bu üç büyük kentimizde büyükşehir yönetimi oluşturulmuştur. Bu düzenlemeler yapılırken büyükşehir yönetimlerinin il özel idarelerinin yerini alması düşünülmemiştir. Büyükşehirlerde il özel idareleri işlevlerini sürdürmeye devam etmişlerdir.

Büyükşehir yönetimi oluşturulması amacıyla yapılan çalışmalar (09.07.1984 tarih ve 18453 sayılı R. Gazete) 1984 tarihinde çıkarılan 3030 sayılı “Büyükşehir Yönetimi Hakkındaki Kanun” ile derli-toplu bir biçimde bir araya getirilmiştir. Böylece büyükşehir ve ilçe belediyelerin statüleri netleşmiş, büyükşehir yönetimi asıl



çerçevesine oturmuştur. 12.12.1984 tarihinde 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik çıkarılmıştır.

Büyükşehir Yönetimi Hakkındaki Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yönetim yapısı, hukuki durumu, görev ve yetkileri düzenlenmiştir. Kanunla büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi olmak üzere ikili bir yönetim yapısı kurulmuştur. Bu Kanun, 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan farklı olarak belediyelere ek birçok mali imkânlar sağlamıştır (Tortop ve diğ., 2008:261).

3030 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na göre bir yerde büyükşehir yönetimi kurula bilmesi için birden fazla ilçe bulunması, yoksa merkezi yönetimce en az iki ilçenin kurulması öngörülmüştür. Bu yöntemle İstanbul, Ankara ve İzmir'in ardından büyükşehir sisteminde ikinci kuşağını oluşturan sırasıyla 19 Haziran 1986 tarih ve 3306 sayılı yasa ile Adana, 18.06.1987 tarih ve 3391 sayılı yasa ile Bursa, 20.06.1987 tarih ve 3398 sayılı kanun ile Gaziantep, 20.06.1987 tarih ve 3399 sayılı yasa ile Konya ve 07.12.1988 tarih 3508 ve sayılı yasa ile Kayseri illerinde büyükşehir yönetimleri oluşturulmuştur. Büyükşehir yönetimi kurulması sırasında bu illerde; Adana, Bursa, Konya ve Kayseri'nin üç Gaziantep'in iki ilçesi bulun maktaydı. Bu düzenlemelerle büyükşehir statüsünü kazanan il sayısı 8'e çıkmıştır.

1993 yılına gelindiğinde büyükşehir sisteminde üçüncü kuşağı oluşturan yedi büyükşehir belediyesi daha kurulmuştur. Ancak bu defa farklı bir uygulama ile 505 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile kurulmuştur. Bu büyükşehir belediyelerinde ilçe belediyeleri ile birlikte ilk kademe belediyeleri de oluşturmuştur. Böylece ilçe belediyesi yanında kentsel alandaki merkez ilçenin alt kademe belediyesine bölünerek büyükşehir yönetimleri oluşturulmuştur. Bu yöntemle büyükşehir kurulmasının nedeni; daha önce kurulan büyükşehirlerde sınırları içinde birden fazla ilçe bulunmayanlarda, büyükşehir kurulma aşamasında yeni ilçe belediyeleri kurularak büyükşehir yönetimleri oluşturulmuştur. Ancak yeni ilçe kurmanın yapaylığı ve maliyetinin ağır olması nedeniyle bu yola başvurulmuştur. Böylece ilçe kuruluşları 2008 yılına kadar ertelenmiştir.

1993 tarih ve 505 sayılı Kanun hükmünde Kararname ile kurulan büyükşehir belediyeleri; Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun. İzmit, Erzurum ve Diyarbakır'dır. 17

Ağustos 1999 depreminden sonra 14.01.2000 tarih ve 22985 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 593 sayılı “Sakarya İlinde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname” ile Sakarya’da büyükşehir belediyesi kurumuştur. Ülkemizde son kurulan Sakarya Büyükşehir Belediyesi ile birlikte büyükşehir belediye sayısı 16’yı bulmuştur.

3030 sayılı Büyükşehir Yönetimi Hakkındaki Kanun’la büyükşehir belediye modeli kurumsallaşmıştır. 3030 sayılı Kanun 1984-2004 yılları arasında yürürlükte kalmıştır. 10.07.2004 tarihinde TBMM’de kabul edilen 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile büyükşehir yönetimi yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir, ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkiler, görev ve yetkileri yeniden düzenlenmiştir. Kanunun amacı büyükşehir belediyelerinin hukuki statülerini yeniden düzenlemek, hizmetlerin planlı programlı etkin ve uyum içinde yerine getirilmesini sağlamaktır

Kanunla yapılan temel değişikliklerden bir diğeri de Büyükşehir Belediyesi kurulabilmesi için en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi bulunması gerekmektedir. 3030 sayılı kanundan farklı olarak 5216 sayılı kanun Büyükşehir yönetimi kurulması için ayrıca 750.000 nüfus şartı getirmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu da yürürlüğe girdiği tarihten günümüze kadar bir takım değişiklikler yapılmıştır. Bu değişiklikler; 5335, 5675, 5390, 5393, 5378, 5594 sayılı yasalarla yapılmıştır. Ancak 5216 sayılı Büyükşehir Kanununda yapısal anlamda en önemli değişiklik 22.03.2008 tarih ve 5747 sayılı yasa ile olmuştur. Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun’un 3. maddesi ile büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyesi kurulması ortadan kaldırılmış, var olanlar da ilçe belediyelerine mahalle olarak bağlanarak tüzel kişiliklerine son verilmiştir. Böylece belediye sayılarında önemli değişiklikler olmuştur. Ayrıca 1993’de kapanan yeni ilçe kurmanın önü açılmış bu yolla birçok yeni ilçeler

## **1.2.Model Arayışları ve Örgütlenme Modelleri**

Sanayi Devrimine kadar dünya nüfusunun artış oranı çok düşük seviyede seyretmiş ve 1800'lü yıllarda dünya nüfusu sadece 900 milyon civarında olmuştur. Tarımdaki teknolojik gelişmeler ve ulaşım sistemlerinin gelişmesi ile birlikte dünya nüfus artış oranı yükselmeye başlamış, özellikle 20. yüzyılda bu oran giderek artmıştır. Ülkemizde ise, 1960-2000 yılları arasında 40 yıllık süre içinde, kentsel nüfuzumuz 7 milyondan 42 milyona yükselerek hemen hemen 6 katı kadar artmıştır. Kentsel nüfus genel nüfus içindeki oranı ise %25'ten %65'e yükselmiştir. Beşer yıllık nüfus sayımı dönemleri incelendiğinde görülmektedir ki son 40 yıl içindeki nüfus artışlarının beşte dördü kentlerde yer almıştır. Bu dönem kırsal nüfus yılda%1 oranında artarken, genel nüfusun ortalama artış hızı % 2.5'a yakın olmuştur (Keleş,2009: 287).

Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmelere koşturarak kent sayısı artarken bir yandan da mevcut kentlerin nüfus ve alan olarak büyüyerek metropoliten alanların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Yaşanan hızlı kentleşme süreci, gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkedeki kentsel alanları, ortaya çıkardığı sorunlar ve getirdiği ekonomik ve sosyal maliyetlerle karşı karşıya bırakmıştır. Sorunların başında kentleşme sürecinin ortaya çıkardığı megakent ve metropolkent olarak adlandırılan alanlardaki yönetim yetersizlikleri gelmektedir. Birçok ülke büyük kentlerde ortaya çıkan bu sorunlara çözüm bulmak için yeni yönetsel düzenlemeler yapma yoluna gitmişlerdir. Bu düzenlemeler yapılırken ülkelerin yerel yönetim geleneği, tarihi ve ekonomik yapıları gibi faktörler, yerel yönetim modellerinin seçimi ve oluşumunda etkili olmuştur.

Yeryüzünde denenmiş türlü modeller birkaç kümede toplanabilir. Birinciler, geçici ve küçük ölçekli çözümler olarak, ikinciler ise uzun süreli modeller diye adlandırılabilir. Geçici ve kısa süreli çözümler, "yönetimler arası hizmet anlaşmaları", "hizmet birlikleri", "özel amaçlı anakent örgütleri"; uzun süreli çözümler ise "birleştirmeler" ve "yerel federasyonları" ifade etmektedir.

### **1.2.1.Geçici Küçük Ölçekli Çözümler**

Geçici küçük ölçekli çözümlerin başında yönetimler arası hizmet anlaşmaları gelmektedir. Yerel birimlerin ya kendi aralarında ya da özel kuruluşlarla kimi hizmetlerin alım satımı için anlaşmalar yapılmasıdır. Yerel birimlerin hizmet anlaşması yolu ile bir hizmeti satın alması, ekonomik açıdan savurganlığın önüne geçerek daha

ucuza hizmetin yerine getirilmesi amaçlanmıştır. Aynı zamanda yerel birimlerin varlıklarını koruması ve hizmetin yerine getirilmesi için özel amaçlı örgüt kurma gereği de ortadan kalkmaktadır. Sakıncaları olarak yönetimler arası çıkar çatışmasına neden olması ve bu tür anlaşmaların süreli olması gibi nedenler gösterilmektedir.

Bu tür çözümlere yönelik örgütlenme modelleri daha çok ABD’de uygulanmaktadır. Hizmet anlaşmaları daha çok bölgesel kurullar ve özel amaçlı örgütler biçiminde görülmektedir. Hizmet anlaşmaları uygulaması, yerel yönetimlerin hem eyaletle hem de diğer kamu ve özel kuruluşlarla yaptıkları hizmet alım satımını içermektedir (Eke, 1982: 18).

Geçici küçük ölçekli çözümlerin bir diğer türü, hizmet birlikleridir. Metropolitan alanlarda yaşanan sorunlara çözüm bulmak ve yerel yönetim birimlerinin yönetsel yetersizliklerinin giderilmesi için başvurulan yöntemlerdendir. Yerel yönetim birimlerinin gönüllü katılımı esasına dayanır. Gönüllü katılım esasına dayandığı için yerel yönetimlerin demokratikliği ve özerkliği korunarak belli bir hizmetin yerine getirilmesi amacıyla kullanılır. Metropolitan alanlardaki yönetsel yetersizliklerin giderilmesi için başvurulan hizmet birlikleri hiçbir zaman büyükşehir yönetim modelinin yerini alamamıştır.

Bu yöntemin uygulandığı yerlerde, yerel birimlerin genellikle isteğe bağlı bir araya gelip planlama vb. hizmetlerini görmeleri asıldır. Almanya, Japonya, Hollanda, İsveç ve Belçika gibi ülkelerde, bir ya da birkaç hizmetin ortaklaşa götürülmesi amacıyla kurulmuş bu tür birliklere çok rastlanır (Keleş,2009:295).

Türkiye’de 1961 Anayasası büyükşehir yönetimlerinin kurulmasına elverişli olmadığından hizmet birlikleri kurulması için birçok çalışma yapılmıştır. İçişleri Bakanlığı 1972 ve 1975 yıllarında Metropolitan Hizmet Birliği Yasa tasarıları hazırlamıştır. Her iki tasarıda da valinin birlik başkanı olması öngörülmüştür. Tasarılarda birliğin sürekli ve tasarıda öngörülen nüfusa sahip belediyelerin zorunlu olarak katılacağı bir ana kent yönetimi öngörülmüştür. Ancak 1975 yılında hazırlanan “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı”, daha geniş kapsamlı olması ve öngördüğü düzenlemeler nedeniyle federasyon tipi büyükşehir modeli olarak yorumlanmıştır. 1976 yılında Cumhuriyet Senatosu üyesi Şerif Tüten tarafından da

“Metropolitan Hizmet Birliği Kanunu” teklifi hazırlanmış ve Cumhuriyet Senatosu’na sunulmuştur. Tasarı, birlik başkanının vali yerine birliğin merkezinin bulunduğu yerin belediye başkanı olmasını öngörmüştür. 1980 yılında İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İşkân Bakanlığı tarafından “Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı” hazırlanmıştır. Hazırlanan bu tasarılar yasalaşamamışlardır.

Kimi ayrıntılar bir yana bırakılırsa, İmar ve İşkân Bakanlığınca 1978, İçişleri ve İmar Bakanlıklarınca ortaklaşa olarak 1980 yılında hazırlanan ve her ikisi de Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı adını taşıyan tasarılardaki model de daha önceki belirttiklerimiz gibi, yerel yönetim birliklerine dayanıyordu (Keleş,2009:296).

Geçici küçük ölçekli çözümlerin bir diğeri ise özel amaçlı örgütlerdir. Metropol nitelikli, çekirdek kent çevresindeki yerleşim alanlarını kapsayacak biçimde su, ulaşım ve kanalizasyon gibi temel yerel hizmetleri yapmak için kurulan yapılardır. Özel amaçlı örgütlerin yönetsel yapıları ve karara organlarının oluşması ve akçal yapıları açısından tek tip değildirler. Kimileri Londra Polis örgütünde olduğu gibi merkezi yönetimlerce kurulmakta ve denetlenirken, kimileri yerel yönetimlerce kurulduğu gibi özel yasalarla kurulanlarda vardır. Özel amaçlı örgütlerin karar ve yürütme organları ise, bazı durumlarda halk tarafından seçilirken kiminde ise yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden oluşmaktadır. Tüm özel amaçlı örgütlere en ilginç örneği 1921 yılında kurulan New York Liman Yönetimi( The Port of New York Authority) dir. Yönetim bölgesel, ulusal ve uluslararası nitelikli hava alanları, ekspres yollar, asma köprüler, değişik tür terminaller yapmış ve kurduğu tesislerin işletmesini de üstlenmiştir. (Eke, 1982: 24-26).

Özel amaçlı örgütler, anakentlerde kentsel nitelikteki hizmetlerin bir veya birkaçını yerine getirmek için oluşturulmuş örgütlerdir. Ülkemizde ilk özel amaçlı örgüt uygulaması, Kasım 1981 tarihinde 2560 sayılı yasa ile kurulan (R.G.23 Kasım 1981, No: 17523) İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ) Genel Müdürlüğüdür (Keleş, 2009: 297). Özel amaçlı örgütlerin yetki alanı ve yerine getirdiği hizmetlerin konusu, sadece bir yerel birimi değil kentsel alandaki tüm yerel birimleri kapsamaktadır. Sadece belediye içinde hizmet sunan belediye işletmeleri özel amaçlı örgütlerden değildir. Bunların hizmet alanı sadece bağlı oldukları belediyenin hizmet alanıyla sınırlıdır. Oysa özel amaçlı örgütlerin hizmet alanı kentsel alanın tümünü kapsamaktadır.

Özel amaçlı örgütlerin kurulma gerekçeleri, yerel birimlerin kimi hizmetleri mali ve teknik yetersizlikler nedeniyle yerine getirmede güçlük çekmeleridir. Ayrıca bazı hizmetlerin bürokratik ve siyasal engellerden uzak, uzmanlaşmış kurumlarca yerine getirilmesi gereken kimi hizmetlerin varlığı özel amaçlı örgütlerin kurulmasını gerektirebilir. Bir diğer etken ise bu tür hizmetleri mevcut yerel yönetim birimlerinin büyüklüklerinin ve yetki alanının yerine getirmede elverişsiz olmasıdır. Çünkü özel amaçlı örgütler, yapıları ve kuruluş amaçları bakımından daha geniş bir alanda hizmet sunan örgütler olarak tasarlanmıştır. Özel amaçlı örgütler örgüt yapıları ve hizmet alanı bakımından, doğruca merkezi hükümet tarafından kurulan ve denetlenenler, kimileri ise yerel yönetimlerce oluşturulan ve tüm kentsel alanda hizmet sunan örgütler veya kentler arası yapılan antlaşmalarla bu alanda hizmet sunan özel amaçlı örgütlerdir.

Özel amaçlı örgütlerin çeşitli sakıncaları, bu örgütlerin üzerindeki denetim yapabileceği olanaklarının sınırlı olması ve uzmanlaşmış halkın katılımından uzak kapalı bir yapıya sahip olmalarıdır. Ayrıca değişik sorunlar için ayrı ayrı örgütlerin kurulmasının, bu hizmetler arasındaki bağı ortadan kaldırması eşgüdümü ve sorunlara bütüncül yaklaşımı olanaksızlaştırmasıdır.

### **1.2.2.Uzun Süreli Çözümler**

Metropolitan alanların hizmetlerini yürütmede karşılaştıkları sorunların halline uzun vadeli çözümler de üretilmiştir. Bunların başında “birleştirmeler” gelmektedir. Birleştirmeler, yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesinde, yerel yönetimlerin büyüklüklerine en uygun sınırların çizilmesinde yerel halkın isteklerine bakılmaksızın yasa ile oluşturulan toplulaştırmalardır. Japonya, İsveç, İngiltere ve Danimarka’da örnekleri vardır. Fransa’da 1968 yılında yürürlüğe giren bir yasa ile dört anakente (Lyon, Lille, Bordeaux ve Strasbourg) zorunlu birlikler kurulması yoluna gidilmiştir (Keleş, 2009: 300-301). Birleşmeler, çevredeki yerel birimlerin anakent yönetimine katılarak mevcut yönetimin fiziksel sınırlarının genişletilmesiyle oluşturulan yönetimlerdir. Çevredeki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri son bulur. Böylece anakent belediyesinin fiziki sınırları genişler ve yetki alanı büyür.

Ülkemizde birleştirmeler 1980 yılında Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı ile olmuştur. Büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerel birimlerin tüzel kişilikleri kaldırılarak anakent belediyelerine bağlanmışlardır. Bu kanunun uygulanması sırasında rastlanan farklı uygulamaları gidermek amacıyla 04.12.1881 tarihinde 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşimlerin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkındaki Kanun" çıkarılmıştır. Böylece birçok küçük belediye tüzel kişilikleri kaldırılarak anakent belediyelerinin şubesi durumuna getirilmişti. 1980-1983 yıllarında bu yasanın uygulanması sonucu yalnız İstanbul da 31 belediye ile 23 köyün tüzel kişilikleri kaldırılarak, bunlar belediye şube müdürlüklerine veya mahalleye dönüştürülmüştür (Keleş, 2009: 310).

Birleştirmelere 5747 sayılı yasa ile yapılan düzenlemeleri de ekleyebiliriz. 22. 03. 2008 tarihli 26824 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı "Büyükşehir Sınırları İçinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun" ile belediye sayılarında önemli değişiklikler olmuştur. Bu kanun ile Büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyesi kurulması olanağı ortadan kaldırılmış, olanlarda anakent içindeki ilçe belediyelere mahalle olarak bağlanmış veya birkaçı birleştirilerek yeni ilçe belediyeleri kurulmuştur. 5393 sayılı yasa belediye kurulması için nüfusu 2000 binden 5000 bine çıkarmış, 5747 sayılı yasada nüfusun 2000 binin altına düşen belediyeleri optimal ölçek arayışı çerçevesinde belediyelerin düzeltilmesini kaldırarak köye dönüştürmüştür. 5747 sayılı yasa yürürlüğe girmeden önce Büyükşehir İlçe belediyesi 100, İlk Kademe Belediyesi 283, İl belediyesi 65, İlçe Belediyesi 750, Belde Belediyesi 2.011 olarak faaliyet gösterir iken, bu kanunun yürürlüğe girmesi ile bu sayı; Büyükşehir İlçe Belediyesi 143, İlk Kademe Belediyesi 0, İlçe Belediyesi 749, Belde Belediyesi 1976 olmuş, böylece toplam belediye sayısı 3.225 den 2.949'a düşmüştür ([www.mahalli idareler.gov.tr](http://www.mahalli idareler.gov.tr), 16.02.2012).

5393 sayılı kanun 4. maddesine göre bir yerde belediye kurulması için gerekli olan nüfusu 2000'den 5000'cıkarmıştır bin olması gerekir. Bu nedenini aynı maddenin gerekçesinde; nüfus ölçeğinin büyütülmesinin, hizmetlerin etkili, verimli, ekonomik bir şekilde yürütülmesi ve kaynak israfının önlenmesi amaçlanmıştır. Aynı kanunun 11. maddesi nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılması ile ilgili izlenecek usul; İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Danıştay'ın görüşü alınarak

müşterek kararname ile köye dönüştürüleceğini belirtmiştir.5747 sayılı yasa ise nüfusu 2000'in altına düşen belediyelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasıyla ilgili adrese dayalı nüfus sayım sonuçlarına göre nüfusu 2000'in altına düşen beldelerin herhangi bir yöntem izlenmeden direk tüzel kişiliklerinin kaldırılarak mahalle veya köye dönüştürülmesini öngörmüştür.

**Tablo 1**

**5747 Sayılı Kanundan Sonra Belediyelerin Tür ve Sayılarındaki Değişim**

5747 KANUNDAN ÖNCE TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER		5747 SAYILI KANUNDAN SONRA TÜRLERİNE GÖRE BELEDİYELER	
TÜRÜ	SAYI	TÜRÜ	SAYI
Büyükşehir Belediyesi	16	Büyükşehir Belediyesi	16
İl Belediyesi	65	İl Belediyesi	65
Büyükşehir İlçe Belediyesi	100	Büyükşehir İlçe Belediyesi	143
İlçe Belediyesi	750	İlçe Belediyesi	749
Belde Belediyesi	2.011	Belde Belediyesi	1976
İlk Kademe Belediyesi	283	İlk Kademe Belediyesi	0
TOPLAM	3.225	TOPLAM	2.949

**Kaynak:** Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü

100 ilçe belediyesinden 1'nin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye; 283 ilk kademe belediyesinden 35'i ilçe belediyesine, 239'u bağlı oldukları ilçe belediyesine bağlanarak mahalleye, 1'i büyükşehir dışına çıkarılarak köye dönüştürülen 240 ilk kademe belediyesinin tüzel kişiliği kaldırılmıştır.

20.03.2011 tarihi itibariyle belediyelerin son durumu: Büyükşehir Belediyesi 16, Büyükşehir İlçe Belediyesi 143, İl Belediyesi 65, ilçe Belediyeleri 749, Belde Belediyeleri 1977 olarak belirlenmiştir ([www.yayed.org.tr](http://www.yayed.org.tr), 11.12.2011).

Birleşmelerin başlıca sakıncaları, birleşmelerde bazı keyfi uygulamaların olması, yerel özerkliğin zedelenmesi ve yerelliğin parçalanmasıdır. Seçilmiş organların organik sıfatlarını yargı kararı olmadan bu şekilde kaybetmeleri yerel demokrasinin gelişimi açısından olumsuzluk taşımaktadır.



Yerel Federasyonlar, anakent alanlar için bulunan uzun süreli bir diğer çözüm yoludur. Yerel federasyon tipi örgütlenme modeli, mevcut yerel yönetim birimleri ile eyalet veya merkezi yönetimler arasında bölgesel nitelikte bir örgütün kurulmasını içerir. Yerel federasyon, tüm kentsel alanı ilgilendiren genel amaçlı stratejik planların yapılması ve uygulanması üst düzey yönetime bırakılırken, daha küçük ikincil hizmetler alt yerel birimlere bırakılmaktadır. Kentsel alanın ölçek bakımından tümünü kapsayan genel hizmetlerin yürütülmesi ve alt birimler arasında eşgüdümün sağlanması görevleri arasındadır.

Birçok ülke yerel hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi, düzensiz kentleşmenin yol açtığı sorunların önlenmesi, yerel birimler arasında koordinasyon sağlanması hem de yerel özerklik ve katılma gibi demokratik ilkelerden ödün vermemek için anakentlerinde yerel federasyon biçiminde örgütlenmeye gitmiştir. Tokyo, Toronto ve Paris bu tür örgütlenme türünün en iyi örnekleri arasındadır. Bunların hiç birinde bizde olduğu gibi il ve belediye ayrımı yoktur. Hizmetler üst düzey kent yönetimi ile alt düzey birimler arasında dengeli bir şekilde pay edilmektedir. Anakent yönetimin yürütme organı olan kişi, bazı ülkelerde seçimle belirlenirken bazılarında atamayla gelebilmektedir. Alt birimlerinde genellikle seçimle işbaşına gelen meclisleri ve başkanlar vardır (Keleş, 2009: 301-302).

### **1.3.Türkiye’de Büyükşehir Belediye Modeli**

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetimi, 1982 Anayasasının 127. maddesindeki “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim modelleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak 09.07.1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” ile uygulamaya geçilmiştir. 3030 sayılı Kanun ile 1580 sayılı belediye kanunun getirdiği tek tipçi anlayıştan, yerel yönetim sisteminde iki düzeyli bir örgütlenme yapısına geçilmiştir.

#### **1.3.1. Büyükşehir Belediye Modelinin Biçimsel Yönden İncelenmesi**

Büyükşehir belediye sistemlerinin ortaya çıkış ve uygulanış süreci diğer yerel yönetim modellerine göre oldukça yeni oluşu nedeniyle diğer ülkelerde olduğu gibi bizim ülkemizde de bu model üzerindeki çalışmalar ve yeni arayışlar bitmiş değildir. Geçmiş

tecrübesi olmayan ve ilk yasal düzenlemesini 3030 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir yönetim sisteminin uygulanmasında birtakım aksaklıklar yaşanmıştır. Yaşanan aksaklıkların giderilmesi ve büyükşehir yönetim sisteminin daha katılımcı ve demokratik bir yapıya kavuşturulması düşüncesiyle 10.7.2004 tarihinde kabul edilen ve 23.7.2004. tarihinde Resmi Gazete de yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı “Büyükşehir Belediye Kanunu” ile eski yasa yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir belediye modeli incelenirken yeri geldiğinde daha önce çıkan 3030 sayılı yasa ile de karşılaştırması yapılacaktır. Ayrıca 2008 tarihinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nda 5747 sayılı yasa ile yapılan değişiklik ile büyükşehir sınırları içinde ilk kademe belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırıldığından bu model analizinde ilk kademe belediyelerinden söz edilmeyecektir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, yedi bölüm 33 madde ve 4 geçici maddeden oluşmaktadır. Birinci bölümde kanunun kapsamı, amacı ve tanımlar (1-3); ikinci bölümde büyükşehir belediyesinin kuruluşu ve sınırları (4-6) anlatılmaktadır. Üçüncü bölümde büyükşehir belediyesi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görev ve sorumlulukları (7-11); dördüncü bölümde büyükşehir belediyesinin organları (12-20) yer alırken, beşinci bölümde büyükşehir belediyesi teşkilatı ve personeli (21-22) ayrıntılı olarak anlatılmaktadır. Altıncı bölümde mali hükümler, belediyenin bütçesi, gelir ve giderler (23-26) yer alırken, yedinci bölümde çeşitli hükümler; belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon ele alınmaktadır.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir ve ilçe belediyelerin kurulması görev ve yetkileri ve belediyeler arasındaki ilişkiler ve mali yapıları yeniden düzenlenmiştir. Kanunun amacı, büyükşehir belediyesi yönetiminin hukuki statüsünü düzenlemek, hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamaktır (5216/m.1). Kanunun yetki alanı büyükşehir sınırları içindeki belediyelerdir.

3030 sayılı yasanın 3. maddesi büyükşehir belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir diye tanımlamıştır. 5216 sayılı yasanın 3. maddesi ise büyükşehir belediyesini, “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan, kanunla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idari ve mali özerkliğe sahip ve karara organları

seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri” olarak tanımlanmıştır. Yeni tanımla büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanını da belirten daha kapsamlı bir tanımlama yapılmıştır. Tanımda belediyelerin idari ve mali özerkliği ifade edilmiştir. Ancak bu özerklik sınırsız değildir. Bu özerkliğin yasal çerçevesi 1982 Anayasasının 127. maddesinde ve diğer ilgili mevzuatta belirlenmiştir.

### **1.3.2. Büyükşehir Belediyesinin Kuruluşu ve Sınırları**

5216 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir belediye sistemimde en önemli değişikliklerden biri de büyükşehir belediyesinin kurulması ile ilgilidir. Yeni Kanun büyükşehir belediyesinin kurulması için bazı kıstaslar getirmiştir. 5216 sayılı kanunun 4. maddesine göre bir yerleşim yerinde büyükşehir belediyesinin oluşturulabilmesi için belirli kriterlerin bulunması öngörülmüştür. Bunlar, yerleşim biriminin il olması; yerleşim yerinin sınırları içinde ve bu sınırlara en fazla 10.000 m. uzaklıktaki yerleşim birimlerinin nüfusu; son nüfus sayımına göre 750.000’den fazla olması; bu yerleşim yerlerinin fiziki yapısı ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin büyükşehir belediye teşkilatının kurulmasına elverişli olması ve kanunla kurulması.

Yeni düzenleme ile büyükşehir kurulabilmesi için nüfus şartı getirilmektedir. 3030 sayılı eski yasa böyle bir ölçütü öngörmemiştir. Bu nedenle nüfusu az olan bazı illerde büyükşehir belediyesi kurulmuş ve bu durum kaynak israfına, kaynakların etkin ve verimli kullanılmamasına neden olmuştur. Getirilen bu düzenleme kaynakların israfını önlemede önemlidir (Ökmen ve Parlak, 2010;259).

Büyükşehir belediyesinin sınırların belirlenmesi 5216 sayılı kanunun geçici 2. maddesine göre; bu kanunun yürürlüğe girdiği tarihte, İstanbul ve Kocaeli mülki sınırları aynı zamanda büyükşehir belediye sınırlarıdır. Diğer büyükşehirlerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyelerinin sınırı olarak belirlenmiştir. Büyükşehir belediyesi içinde kalan ilçe belediyelerin sınırları 5216 sayılı yasanın 5. maddesine göre; bu ilçelerin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısımlarıdır. Büyükşehir sınırları adını aldıkları

büyükşehir belediyesinin sınırlarıdır. Büyükşehir sınırları dışında belediye sınırı olamaz. Büyükşehir içinde kalan ilçe belediyeleri büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür. Büyükşehir belediyesi içinde kalan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak mahalleye dönüştürülmüştür. Ancak orman köyleri büyükşehir belediyesine bağlanmakla beraber tüzel kişiliklerini korumuşlardır. Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilk kademe belediyeleri ise 2008 tarihinde kabul edilen 5747 sayılı yasanın 3. maddesi ile tüzel kişilikleri kaldırılarak ilçe belediyelerine bağlanmış veya birleştirilerek büyükşehir ilçe belediyelerine dönüştürülmüştür.

Büyükşehir belediye sınırlarını belirlemede kullanılan yarıçap formülün suni ve yapaylığı, Kanunun uygulanmasında birçok sorununda beraberinde getirmiştir. Örneğin, ilçe merkezi büyükşehir sınırları içinde kalan, ancak tesadüfen kendisi girmeyen belde ve köyler veya tam tersi ilçe merkezi büyükşehir sınırlarına girmediği halde kendisi giren belde ve köylerin, büyükşehir belediyelerine katılmasını gerektiren durumlar ortaya çıkmıştır. Yeni büyükşehir yasasının sınırlar belirlemede görülen bu sorunların giderilmesi amacıyla 2.7.2005 tarihinde 5390 sayılı “Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun” çıkarılmıştır.

5390 sayılı kanunla ile 5216 sayılı kanuna eklenen hükümler şöyledir: 5216 sayılı Kanunun geçici 2. maddesinin birinci fıkrası gereğince büyükşehir belediyesi kapsamına alınan ilçelerin mülki sınırları içinde kalan, ancak aynı fıkra da belirtilen sınırlar dışında olan belediye ve köyler, bu Kanunun yayımı tarihinden iki yıl içinde belediye meclisi veya köy ihtiyar heyetinin talebi üzerine büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın büyükşehir belediye sınırları içine alınabilir. Bu köylerin mahalle olarak hangi ilçe veya ilk kademe belediyesine katılacakları aynı meclis kararında gösterilir. Merkezleri büyükşehir belediyesi sınırları dışında kalan ilçelerin, büyükşehir belediye sınırları içine giren belediye ve köyleri, bu Kanunun yayımı tarihinden itibaren iki yıl içinde belediye meclisi veya mahalle ihtiyar heyetinin kararı ve büyükşehir belediye meclisinin görüşü üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile başka bir işleme gerek kalmaksızın, eski statüleriyle, büyükşehir belediye sınırları dışına çıkarılabilir. Büyükşehir sınırları içinde kalan orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin

mücvir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme ve görev yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir. Bu tür hizmetler karşılığı orman köylerinde yaşayan nüfusa göre genel bütçeden alınacak İller Bankası payı, ilgili büyükşehir belediyesine aktarılır.

5390 sayılı kanunla yapılan düzenleme ile büyükşehir belediyesinin sınırlarını belirlemede kullanılan formülün yapaylığından, daha gerçekçi verilere dayanan bir anlayışla belirlenmesi amaçlanmıştır. Böylece daire şeklinde büyükşehir belediyesi sınırı yerine, kent yapısından kaynaklanan fiziki verilere dayanan, zikzaklı bir büyükşehir belediye sınırları olabilecektir.

Belediye ve köylerin büyükşehir belediyesine katılması 5216 sayılı Kanunun 6. maddesinde düzenlenmiştir. Bu maddeye göre; “büyükşehir belediyesinin sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belediye ve köylerin, büyükşehir belediyesine katılması konusunda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır. Bu durumda katılma kararı, ilgili ilçe veya ilk kademe belediye meclisinin talebi üzerine, büyükşehir belediye meclisi tarafından alınır.”

3030 sayı kanunu büyükşehir belediye sınırları ile ilgili kuruluş kanununun 5. maddesinde; “büyükşehir belediye sınırları, ismini aldıkları büyükşehirin sınırlarıdır.” Şeklinde belirtilmekte ve herhangi bir idari işlemle sınırların değiştirilmesi ve büyükşehir belediyesine katılmayı ve ayrılmayı öngörmemiştir. Ancak bazı hizmetlerin daha etkin, verimli ve koordinasyon içinde yürütülebilmesi için kimi durumlarda katılımı zorunlu kılmaktadır. 5216 sayılı yeni Belediye Kanunu büyükşehir belediye sınırları çevresinde ve aynı il sınırları içinde bulunan belde ve köylerin, katılmayı gerektiren şartların gerçekleşmesi durumunda İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile büyükşehir sınırları içine katılması da mümkündür.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan belediyelerin, daha önce yürüttüğü hizmetlerden büyükşehir belediyesi yetki ve sorumluluğuna geçen bu hizmetler ve anlaşmalardan doğan sorumluluklarda büyükşehir belediyelerine aktarılmıştır. Bu konu 6.3.2007 tarihinde kabul edilen 5594 sayılı kanunla 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa Ek Madde 1’den sonra gelmek üzere aşağıdaki Ek Madde 2 eklenmiştir. Bu maddeye göre; birleşme, katılma veya büyükşehir belediyesi sınırlarını yeniden

düzenleyen geçici 2. madde gereğince büyükşehir belediyesi sınırlarına giren belediyelerin yürütmekte olduğu su, kanalizasyon, katı atık, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin olmak üzere bina, tesis, araç, gereç, taşınır ve taşınmaz malları bu hizmetleri yerine getirilmesine yönelik yatırım, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine veya ilgili bağlı kuruluşuna devredilmektedir.

### **1.3.3. Büyükşehir Belediyesi Organları Hakkında Yeni Düzenlemeler**

3030 sayılı kanunun 12. maddesinde öngörülen büyükşehir belediye meclisinin olağan toplanması takvimi, yılda üç defa (Kasım, Mart, Temmuz) yapılır. Ayrıca meclis olağan üstü de toplanabilir. Bu olağan üstü toplanma şartları net olarak belirtilmemiştir. Meclisin toplanma ve çalışma usulü 5216 sayılı yasa ile yeniden düzenlenmiştir. Yapılan yeni düzenleme ile meclis daha etkin ve işlevsel hale getirilmiştir. 5216 sayılı yasanın 13. maddesi göre; büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutlak toplantı yerinde toplanır. 5675 sayılı kanun ile 5216 sayılı kanunda yapılan değişiklik ile büyükşehir belediye başkanının, acil durumlarda lüzum görmesi halinde belediye meclisini olağan üstü toplantıya çağırması ve meclisin toplanması öngörülmüştür.

5216 sayılı yasada yapılan önemli yeniliklerden biri de büyükşehir belediye encümen sistemi ile ilgili yapılan düzenlemedir. 3030 sayılı yasada belediye başkanı hariç diğerleri atanmışlardan oluşmakta iken yeni yasa bu duruma son vermiş, encümenin yarısı belediye meclisi üyeleri arasından diğer yarısı atanmışlardan oluşmuştur. 5216 sayılı yasanın 16. maddesine göre belediye encümeni; belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasında bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile bir genel sekreter, biri malı hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının bulunmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder. Yeni düzenleme ile belediye encümeni idari bir organ olarak düzenlenmiş ve seçilmiş üyeler dâhil edilerek daha katılımcı ve dinamik bir yapının oluşturulması amaçlanmış olabilir.

5216 sayılı yeni Büyükşehir Yasası ile Valinin vesayet yetkisi sınırlandırılmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kararların yürürlüğe girmesi için mahallin

en büyük mülki amiri olan valiye gönderilmesi yeterli sayılmıştır. Ancak valinin hukuka aykırı bulduğu kararlara karşı, on gün içinde idari yargıya hukuka uygunluk yönünden başvurabilir. Böylece daha önce onay şeklinde uygulanan vesayet yetkisine son verilerek yargı mercilerine başvurma şeklinde bir vesayet uygulamasına dönüşmüştür.

5216 sayılı yasa ile Altyapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezinin görev ve yetkileri yeniden düzenlenerek daha da güçlendirilmiştir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar ve ulaşım ile ilgili yetkileri daha da kuvvetlendirilmiştir. 5216 sayılı kanun 11. maddesine göre; büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen imarla ilgili eksik ve aksaklıkları, ilgili belediye öngörülen üç aylık süre içinde gidermediği takdirde, büyükşehir belediyesi resen gidermeye yetkili kılınmıştır. 3030 sayılı yasa da imarla ilgili yetki paylaşımı ve kullanımı açık değildir.

Ulaşım Koordinasyon Merkezinin 3030 sayılı yasanın 7. maddesinde sayılan görevleri 5216 sayılı yasanın 9. maddesinde artırılarak daha dinamik bir yapıya kavuşturulmuştur. Buna göre trafik hizmetlerini planlama, park yerlerini belirleme gibi yetki ve görevler verilmiştir. Yapılan bu düzenlemeler ile büyükşehir belediyeleri daha etkin ve kendiliğinden harekete geçebilecek tedbirler alabilme ve denetleme yetkileri edinmiştir. Ancak bu düzenleme aynı zamanda büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeler üzerindeki yetkisi de artmıştır.

Kanun üzerinde durduğu konulardan birisi de ihtisas komisyonlarıdır. İhtisas komisyonlarının yapıları yeniden düzenlenerek katılımı ve etkinliği artıran bir yapıya kavuşturulmak istenmiştir. Sorunların mecliste görüşülmeden önce ihtisas komisyonlarında görüşülmesi ve ilgili sivil toplum kuruluşlarının görüşünü alma ve katılmalarına imkân tanınması, sorunların uzman kişilerce çözülmesindeki yarar hem de yerel yönetimlerin katılımı artırma ve demokratik birimler olması yönünü öne çıkarması açısından yararlı bir düzenlemedir. Komisyonların bazılarının; çere ve sağlık, plan ve bütçe ve eğitim gibi kimi komisyonların kurulması da zorunlu hale getirilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Kanunu daha önceki yasa da tarafında getirilen düzenlemeleri yeniden ele alırken ilk defa danışmanlık sistemini de öngörmüştür. 5216 sayılı yasanın 20. maddesi danışmanlık sistemini düzenlemiştir. Bu maddeye göre; nüfusu iki milyonu

aşan büyükşehirlerde on diğer büyükşehirlerde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilir. Danışman olarak görevlendirileceklerin dört yıllık yükseköğretim mezunu olmaları gerekir. Böylece seçimle işbaşına gelen ve başkan yardımcısı olmayan belediye başkanlarına uzman kişilerin bilgi ve becerilerinden yararlanma yolu açılmıştır. Danışmanların görev süresi sözleşme süreleri ile sınırlı olup belediye başkanının görev süresini aşamaz.

3030 sayılı yasanın 17.maddesine göre; birimler hizmet gereklerine göre büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanlığının onayı ile kurulur. Yeni yasa daha esnek bir teşkilatlanma yapısı öngörmüştür.5216 sayılı yasanın 21. maddesine göre; birimlerin kurulması ve kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisinin kararı ile olur. Yeni düzenleme ile İçişleri Bakanlığının onay sisteminden vazgeçilmiştir. Böylece sürekli gelişen ve değişen bir teşkilat yapısının oluşmasına olanak tanınmıştır.

5216 sayılı kanun 3030 sayılı kanundan farklı olarak büyükşehir ve ilçe belediyelerinin topladıkları vergilerden birbirlerine ödemeleri gereken payları zamanında ödememeleri durumunda, ilgili belediyenin talebi üzerine söz konusu miktarın, İler Bakası tarafından yükümlü belediye payından kesilerek alacaklı belediye hesabına aktarılabilecektir (5216/22.m). Yapılan bu düzenleme ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin icra yolu ile alacak tahsil etme yoluna son verilerek kamuoyu nezdinde meydana gelen olumsuz görüntü ortadan kaldırılmıştır ([www. belgenet. com/yasa/k5216-24htm](http://www.belgenet.com/yasa/k5216-24htm), 14.02.2012).

Büyükşehir belediyelerine büyükşehir kapsamında yürütülen hizmetlerin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlamak görevi verilmiştir. Hizmetlerin yürütülmesi ile ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında çıkacak itilafları çözme görevi büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu konuda düzenleyici ve bağlayıcı karar alma organı büyükşehir belediye meclisidir (5216/m.27). 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediye encümenine verilen bu yetki, yeni yasa ile encümenin atanmış üyelerinin varlığı nedeniyle encümenden alınmıştır. Büyükşehir belediyesine ve meclisine verilen hizmetlerde koordinasyonu ağırlama ve belediyeler arasında çıkacak itilafları çözme hususunda, yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi ilçe belediyeleri açısından mutlaka uyulması zorunlu kurallar değildir. Bu kararlar hizmetlerde koordinasyon ve



bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olup ilçe belediyelerinin idari ve mali özerkliğini zedeleyici nitelikte olamaz ([www.belgenet.com/yasa/k5216-2html](http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2html),10.02. 2012).

5216 sayılı kanunda 3030 sayılı kanun gibi iki düzeyli bir yönetim yapısı öngörmüştür. Buradaki temel fark, alt yerel yönetim birimleri ile üst yönetim birimleri ve merkezi teşkilat arasındaki ilişkiler boyutunda kendini göstermektedir. 5216 sayılı kanun ile idari vesayet yetkisi sınırlandırılmış, valinin onama yetkisi sadece belediye meclisi kararlarını kanunlara uygunluk açısından idari yargıya başvurma şeklinde öngörülmüştür. Büyükşehir belediye meclisinin yetkileri artırılmış, yerel birimlerin katılım ve demokratik niteliği yönünden güçlendirilmiştir. Büyük şehir sınırları büyütülmüş ve büyükşehir belediyeleri kurulması belli şartlara bağlanmıştır. 5216 sayılı yasa 3030 sayılı yasaya göre, yerel özerklik açısından daha katılımcı, daha demokratik bir anlayışla hazırlandığı söylenebilir. Ancak buradaki temel problemin büyükşehir sistemindeki ikili yapının kendi arasındaki ilişkide yattığı bir gerçektir. Aşırı güçlü büyükşehir belediye yönetimleri karşısında, mali ve idari açıdan, yetki ve görev alanı hayli sınırlandırılmış ilçe belediyeleri yaratmıştır.

Bu yapılanma Keleş'e göre; özerkin vazgeçtiği vesayet yetkisini anakentlerde tamamen bırakmayıp, ilçe belediyeleri üzerinde kullanılmak üzere anakent belediyelerine terk etmiştir. Böylece anakentlerde değişen vesayet kendisi değil kullanıcıdır (Keleş, 2009: 331). Bu yapının öngördüğü düzenlemeler güçlü başkanlık yapısını ortaya çıkarmıştır. 5216 sayılı yasanın 14. maddesinde büyükşehir belediye başkanına verilen, büyükşehir belediyesi meclisi ve ilçe belediye meclisi kararları üzerindeki veto yetkisi, büyükşehir belediye sisteminin, güçlü başkan sistemini benzediğinin göstergesi niteliğindedir.

## **BÖLÜM 2: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN ORGANLARI VE ORGANLAR ARASI İLİŞKİLER**

Geçmişte Büyükşehir Yönetimiyle ilgili tecrübesi olmayan ve ilk olarak 3030 sayılı yasa ile uygulamaya geçirilen ve bu yerel yönetim sistemiyle ilgili yaşanan aksaklıkların giderilmesi, daha katılımcı bir yapıya kavuşturulması gibi gerekçelerle Büyükşehir Yönetimlerini yeniden dizayn eden 5216 sayılı yasa çıkarılmıştır. 23.07.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir ve onun altında ilçe belediyeleri olmak üzere 3030 sayılı yasanın getirdiği iki düzeyli yönetim yapısı korunmuştur. Yine bazı hizmetlerin yürütülmesi için özel kanunlarla kurulan, büyükşehir denetimi ve koordinasyonu bakımından bağılıkları artan bu kurumlar varlıklarını korumuştur. 5216 sayılı yasa ile büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kuruluşu, organları, görev ve yetkileri, örgütlenmeleri ve belediyeler arasındaki ilişkiler düzenlemiştir.

Büyükşehir belediyesi yönetimine tabi alanlardaki mahalli müşterek hizmetler, iki düzeyli bir örgütlenme yapısı ile yerine getirilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki düzeyli büyük kent yönetiminin yanında su, kanalizasyon ve ulaşım hizmetleri gibi alanlarda kurulan ve büyükşehir belediyelerine bağlı olarak faaliyet gösteren öze nitelikli örgütler bu hizmet yapısının diğer kısmını oluşturmaktadır ([www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html](http://www.belgenet.com/yasa/k5216-2.html), 14.02.2012).

### **2.1. Büyükşehir Belediye Yönetiminin Organları**

Büyükşehir belediyesinin organları 5216 sayılı yasanın 3. maddesinde; Büyükşehir Belediyesi Meclisi, Büyükşehir Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı olarak sayılmıştır. Bu bölümde belediyenin organları incelenirken, çalışmanın ana konusu olan Büyükşehir Belediye Başkanının konumu, yetkileri ve bu konuya ilgili yaklaşımlar da incelenecektir.

### **2.1.1. Büyükşehir Belediye Meclisi**

5216 sayılı Kanununun 12,13 ve 14 maddelerinde düzenlenen Büyükşehir Belediyesi Meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, 2972 sayılı kanuna göre belirlenmektedir. 2972 “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun”un 6.maddesine göre büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan her ilçe belediye meclisi üye tam sayısının beşte birinin toplamından oluşur. Büyükşehir belediye meclis üyeleri her ilçe için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sırasına göre başlayarak yeter sayıya kadar indirilerek tespit edilir. Bu üyelerin ilçe meclis üyelikleri devam eder. Yedek üyelerin seçimi de aynı usule göre yapılır. Büyükşehir belediye başkanı meclisinde başkan olup, büyükşehir içindeki ilçe belediye başkanları ile beraber büyükşehir belediye meclisinin doğal üyeleridir. İlçe belediye meclis üyeliğinin son bulması durumunda, büyükşehir belediye meclis üyeliği de kendiliğinden son bulur. Meclis üyeliğine seçilme yeterliliği de yine 2972 sayılı yasanın 9. maddesinin atıfta bulunduğu 2839 sayılı Milletvekili seçimi hakkındaki kanunun öngördü usule göre belirlenmektedir.

Büyükşehir belediye meclis üyeleri beş yıllık bir süre için seçilir. Büyükşehir belediye meclisi her ayın ikinci haftası meclis tarafından önceden belirlen günde mutat toplantı yerinde toplanır. Bütçe toplantılarına rastlayan toplantılar en çok yirmi diğer mutat toplantı süresi en çok beş gündür. Meclis kendi belirleyeceği bir ay tatil yapabilir. Mutat toplantı yeri dışında toplanması zorunlu olduğu durumlarda üyelere önceden haber vermek kaydıyla belediye sınırları içinde meclis başkanının belirlediği yerde toplantı yapılır. Toplantı yer ve zamanı belde halkına duyurulur. Ayrıca 5675 sayılı yasa ile getirilen düzenleme ile meclisi acil durumlarda büyükşehir belediye başkanı lüzum görmesi halinde olağanüstü toplantıya çağırabilir. Yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir bileşimi geçmemek üzere, meclis üyelerine üç gün önceden yazılı olarak duyurulur. Olağanüstü toplantılarda çağırışı gerektiren konunun dışında başka bir konu görüşülemez. Toplantı belde halkına mutat usullerle duyurulur.

Büyükşehir belediye meclisine büyükşehir belediye başkanı veya meclis başkan vekillerinden biri başkanlık eder. Meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve katılanların salt çoğunluğu ile karar alır. Ancak karar yeter sayısı üye tam sayısının

dörtte birinden az olamaz. Belediye başkan, meclis üye tam sayısına dâhildir. Oyların eşitliği halinde belediye başkanının kullandığı oy yönünde çoğunluk saklanmış sayılır.(Belediye Çalışma Yönetmeliği, Md.10)

Büyükşehir belediye meclisinin kararlarının kesinleşmesi, büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü meclis 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. Büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlara karşı yönetsel yargıya başvurabilir.

Büyükşehir meclis kararları ve ilçe belediye meclis kararları, kesinleştiği tarihten itibaren yedi gün içinde bulunduğu yerin en büyük mülki idare amirine gönderilir. Mülki idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez. Mülki idare amiri hukuka aykırı gördüğü kararlara karşı idari yargıya başvurabilir. Eski kanunda mülki idare amirinin onayı şeklindeki vesayet uygulaması yumuşatılarak idari yargıya başvurma şeklinde bir idari vesayet uygulamasına dönüştürülmüştür.

İlçe belediyelerinin meclislerinin imar ve bütçe ilgili olanlar dışındaki kararları dayanak belgeleri ile birlikte Büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere iade edebilir. İlçe belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğuyla kararında ısrar edilirse karara kesinleşir ve yedi gün içinde büyükşehir belediye meclisine gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için yedi gün içinde idari yargıya başvurabilir (Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği, Md.17).

İlçe belediyelerin imara ilişkin kararların kesinleşmesi konusunda farklı bir yöntem izlenmektedir. Büyükşehir kapsamında ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın geliş tarihinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynan veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye meclisi kararı olarak kesinleşir ve büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye

meclisince görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır ( bkz. Ek tümce: 6.3.2008-5747/3.md ve Belediye Çalışma Yönetmeliği, Md.17).

İlçe belediye meclislerinin bütçe ile ilgili kararları büyükşehir belediye meclisince kabul edildikten sonra kesinleşir. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerinin bütçelerinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununda öngörülenlerin dışında değişiklik yapamaz.

Büyükşehir belediye meclisi her dönem başı toplantısında,5-9 kişiden oluşan uzmanlık komisyonları kura bilir. Bu komisyonlarda her parti meclisteki ağırlığı oranında yer alır. İmar ve bayındırlık, çevre ve sağlık, plan ve bütçe, eğitim, kültür, gençlik ve spor ve ulaşım komisyonlarının kurulması zorunludur. Komisyon uzman kişilerden yararlanabilir ve komisyon kararları halka duyurulur. Ayrıca sivil toplum kuruluşları temsilcileri ve üniversitelerin ilgili bölümleri temsilcileri oy hakkı olmadan bu komisyonlara katılabilir. Komisyonlarda alınan kararlar büyükşehir belediye meclisinde karara bağlanır.

Büyükşehir belediye meclisinin temel görevi, kendi bütçesini kabul etmek, ilçe belediye bütçelerini onaylamak ve ilçe belediyeleri veya büyükşehir ile aralarında çıkan uyuşmazlıkların çıkması durumunda gerekli düzenlemeyi yapmak ve koordinasyonu sağlamaktır (Tortop ve diğ, 2008:269).

Büyükşehir ve ilçe belediye meclisleri ve bunların çalışma usul ve esaslarına ilişkin diğer hususlarda Belediye Kanunu hükümleri uygulanır.

### **2.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni**

Büyükşehir belediye encümeni, yeni düzenlemede hem yürütme hem de danışma organı işlevini yerine getirmektedir. 3030 sayılı eski yasaya göre üyelerinin çoğunluğu atama ile göreve gelirken, katılım ilkesinin güçlendirilmesi düşüncesiyle 5216 sayılı kanunla getirilen yeni düzenlemeyle atanmış ve seçilmiş üyeler eşit sayıda olmaktadır.

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından her yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır.

Belediye başkanının katılmadığı toplantılara genel sekreter başkanlık eder. Büyükşehir belediyelerinde belediye başkan yardımcıları bulunmaz. Bu açığı gidermek ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi için belediye başkanına yardımcı olmak için genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları vardır. Büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından atanan genel sekreter bulunmaktadır. Genel sekreter devlet memurudur seçimle iş başına gelmez. Nüfusu üç milyona kadar olan büyükşehirlerde üç, nüfusu üç milyonun üzerinde olan büyükşehir belediyelerinde en fazla beş genel sekreter yardımcılığı bulunur (5216/k.m.21).

Büyükşehir belediyesi encümeninin başkan ve seçilmiş üyelerine (12.000) gösterge rakamından devlet memurları aylıkları için belirlenen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak miktar aylık brüt ödenek verilir. Encümenin memur üyelerine bu miktarın yarısı verilir.

3030 sayılı eski Kanun gibi 5216 sayılı Kanun da büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerini açık bir şekilde belirtmemiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda açıkça hüküm bulunmayan durumlarda Belediye Kanunu uygulanır hükmünden hareketle büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkilerinin belediye encümeninin görev ve yetkilerine benzer olduğu söylenebilir (Parlak ve Sobacı, 2005:154).

Büyükşehir belediye encümeninin çalışma usulü ve karar alma yöntemi 5393 sayılı Belediye Kanununun 35. maddesinde düzenlenmiştir. Buna göre, belediye encümeni haftada birden az olmamak üzere önceden belirlenen gün ve saate toplanır. Belediye başkanı acil durumlarda encümeni toplantıya çağırabilir. Encümen üye sayısının salt çoğunluğuyla toplanır ve katılanların salt çoğunluğuyla karar verir. Encümenin 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu uyarınca ihale komisyonu olarak yapacağı toplantılarda da aynı usul geçerlidir. Oyların eşitliği durumunda başkanın bulunduğu taraf çoğunluk sayılır. Encümenin gündemi belediye başkanı tarafından hazırlanır ve belediye başkanınca havale edilmeyen konular encümende görüşülemez.

Encümene havale edilen konular bir hafta içinde görüşülür ve karara bağlanır. Alınan kararlar toplantıya katılanlar tarafından imzalanır. Karara karşı olanlar gerekçelerini de belirtirler. Encümen başkan ve üyeleri, kendileri ve ikinci derece akrabalarıyla ilgili evrakların görüşüldüğü toplantılara katılamazlar.

Encümenin görev ve yetkileri 5393 sayılı Kanunun 34. maddesinde sayılmıştır. Ayrıca başka kanun ve mevzuatla da encüme görev ve yetkiler verilmiştir. Bunlar 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu'nun 13. maddesiyle, araç-gereç satış ve kiralama ile ilgili 4916 sayılı yasanın 37. maddesi, dilencilikle ilgili 5326 sayılı yasanın 33. maddesi ve gecekonduyla ilgili 2981 sayılı yasayla encüme verilen görev ve yetkililerdir.

### **2.1.3. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı, yürütme organı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 17. ve 18. maddelerinde düzenlenen büyükşehir belediye başkanı, aynı zamanda diğer belediye başkanlarına kanunen verilen görevlerle de yükümlü olup, ilçe belediyeler ve büyükşehir belediyesi arasında hizmetlerin yürütülmesinde koordinasyonun sağlanmasından sorumludur. Büyükşehir belediye başkanının görev ve sorumlulukları genel olarak 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu, 3194 sayılı İmar Kanunu, 775 sayılı Gecekondu Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmak üzere çeşitli kanunlarda yer almaktadır.

Belediye başkanları bulunduğu şehrin kentsel gelişmesiyle olduğu kadar, ülkenin ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel açıdan geliştirilmesi ve kalkınmasıyla da yakından ilgili bulunmaktadır. Bu amaçların gerçekleşmesi için hem belde halkının hem de merkezi idarenin yararlandığı iki yönlü bir koordinasyonun sağlanması gerekir (Sönmez, 2003: 98).

Gerek 3030 sayılı yasa gerekse 5216 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir belediye modeliyle büyükşehir belediye başkanları yetkileri açısından tartışılmış, özellikle ilçe belediyeleri üzerindeki yetkileri yerel demokratik değerlerin gelişmesi yönünde en temel engellerden biri olarak gösterilmiştir. Kanunla büyükşehir belediye başkanlarına tanınan bu yetkiler, zaman zaman farklı siyasi partilere mensup büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanı arasındaki ilişkilerin çıkmaza girmesine neden olmuştur. Bu durum belediyelerin hizmet sunumunu da olumsuz etkilemiştir (Öner, 2006:358).

Türkiye’de büyükşehir belediye modelinde “güçlü başkanlık sistemi uygulanmaktadır. Hızlı nüfus artışı, göç olgusu gibi nedenlerle hızla büyüyen ve heterojen bir yapıya sahip olan metropolitenlerde, çoğunluğun desteğini arkasına alan başkanların politik kabul görmesi belediyenin işlevlerini yerine getirmesi açısından yönetimi kolaylaştırmıştır. Ancak güçlü başkan modeliyle metropolitenlerde etkin bir yönetim sağlanırken aynı zamanda belediyelerin asıl misyonu olan demokratik değerleri ikinci plana attığı için bu model gerek ilçe belediyeleri gerekse kentsel örgütlerin yakınmalarına neden olmuştur.(Tuzcuoğlu, 2003:245-246)

### **2.1.3.1. Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı tüzel kişiliğin temsilcisi olarak hukuki statüsü ve belediyeyi temsil yetkisi vurgulanmaktadır. Aynı zamanda büyükşehir belediyesi organlarının kararlarının uygulayıcısıdır. Büyükşehir belediye meclisince alınan tüm kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Sadece onay merci değildir. İsterse alınan kararların tekrar görüşülmesi için ilgili meclise geri gönderebilir. Ayrıca büyükşehir belediye başkanı gerektiğinde görev ve yetkilerinin bir veya bir kaçını ilçe belediye başkanlarına geçici olarak devredebilir.

5216 sayılı yasa 5393 sayılı yasaya göre büyükşehir belediye başkanına daha geniş yetkiler vermiştir. Büyükşehir belediye başkanı, ilgili kanunda gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir sınırları içindeki seçmenler tarafından doğrudan seçilir (5216/k.md.17). Büyükşehir belediye başkanının seçimi ile ilgili esas ve usuller bilindiği gibi 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı “Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Hakkında Kanun” ile düzenlenmiştir. Kanunun 4. maddesine göre; “belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehirlerde, büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehrin belediye hudutları içi seçim çevresidir

3030 sayılı eski yasanın 14. maddesi büyükşehir belediye başkanı seçimlerinin beş yılda bir yapılacağını belirtmiştir. 5216 sayılı yasada ise seçim zamanına ilişkin bir hüküm belirtmemiş, 2972 sayılı yasaya atıfta bulunmuştur. 2972 sayılı yasanın 8. maddesine göre, mahalli idareler seçimleri beş yılda bir yapılır. Bu çerçevede belediye başkanı da beş yıllık süre için belediye hudutları içindeki seçmenler tarafından işbaşına getirilir.



Büyükşehir belediye başkanı, seçilmesi ile birlikte belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi ve yürütme organı olurken aynı anda ilgili kanunların kendisine verdiği yetkiyle birçok kurumun da başkan ve üyesi olarak göreve getirilmiş olmaktadır. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanı, eşzamanlı olarak 5216 sayılı yasanın 12. maddesine göre; büyükşehir belediye meclisine; aynı yasanın 16. maddesine göre büyükşehir belediye encümenine; 8. maddesine göre AYKOME ve 9. maddesine göre UKOME'nin başkanı olarak seçilmiş olacaktır. Yine büyükşehir kapsamında ilgili kanunların kendisine verdiği görev ve yetki çerçevesinde bir birçok kurumun doğal başkan ve üyesi sıfatı ile görevlendirilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı konusunda önemli düzenlemelerden biri de belediye başkan vekili belirlenmesine ilişkin düzenlemedir. Büyükşehir başkan vekili, Belediye Kanunundaki usullere göre belirlenir. Ancak büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye başkanları büyükşehir başkan vekili olamaz. 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 40. maddesine göre, belediye başkanının hastalık, izin ve başka bir sebeple görev başında bulunmadığı durumlarda, bu süre için kendisine vekâlet edecek birini belediye meclisi üyeleri arasından görevlendirebilir. Böylece belediye başkanları başkan vekilinin belirlenmesinde yetkili kılınmışlardır. Başkan vekili belediye başkanının yetkilerine sahiptir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanının aynı kişide toplanması engellenmiştir.

Büyükşehir belediye başkanına getirilen kısıtlamalar 5393 sayılı Belediye Kanununun 37. maddesinde düzenlenmiştir. Bu sınırlanmalar ilçe belediye başkanlarını da kapsamaktadır. Bu düzenlemeye göre büyükşehir belediye başkanları ve ilçe belediye başkanları, görevleri süresince siyasi partilerin denetim ve yönetim organlarında görev alamaz, profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamazlar. Bu düzenleme ile belediye kaynaklarının amaç dışında kullanılması engellenmek istenmiştir. Ancak belediyeler yerel siyasetin birincil basamağı ve hemşerilerin yönetime katılma ve denetlemesinin sağlanacağı en alt yönetim birimleridir. Ayrıca demokrasi kültürünün gelişmesinde önemli işlevlere sahiptir. Belediye başkanlarının siyasi partilerden geldiği ve bu siyasi partilerden kopmadıkları bir gerçektir. Dolayısı ile bu düzenlemenin gerçekçi bir yaklaşımla hazırlanmadığı söylenebilir.

### **2.1.3.2. Genel Yönetim Temsilcisi Olarak Görev ve Yetkileri**

Belediye ile ilgili yasal düzenlemeler yanında çeşitli kanunlar da yerel ölçekteki hizmetleri sunma konusunda belediye başkanına görev ve yetkiler vermektedir.

5216 Sayılı Kanununun 18. maddesine göre büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır:

1. Belediye teşkilatının en üst amiri olarak belediye sevk ve idare etmek, beldenin ve belediyenin hak ve menfaatlerini korumak
2. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejiye uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak
3. Belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak
4. Büyükşehir belediye meclisine ve büyükşehir belediye encümenine başkanlık etmek ve bu organların kararlarını uygulamak
5. 5216 sayılı Büyükşehir Kanunu ile büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde uygulanabilmesi için gerekli önlemleri almak
6. Büyükşehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerin etkin ve verimli yönetilmesini sağlamak
7. Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak
8. Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerin tahsilini sağlamak
9. Yetkili organların kararlarını almak şartıyla büyükşehir belediyesi adına sözleşmeler yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak
10. Mahkemelerde davacı ve davalı sıfatıyla ve resmi mercilerde büyükşehir belediyesini temsil etmek, belediye ve bağlı kuruluş avukatlarına veya özel avukatlara temsil ettirmek
11. Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek
12. Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak

13. Diğer kanunların belediye başkanına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmek ve yetkilerini kullanmak
14. Gerekğinde görev ve yetkilerinden bir ve bir kaçını ilçe belediye başkanlarına devretmek
15. Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezi kurmak

Ayrıca büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşlarından ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaların zamanında aktarılmasını sağlamak da başkanın görevidir. Bu aktarmalardan meydana gelecek gecikmelerden kaynaklanana faiz ve benzeri zamlardan büyükşehir belediye başkanı sorumludur ( md.23).

Öte yandan büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir yetkili organlarının işletilmesine yönelik çeşitli görevleri vardır (Öner, 2006:360). Aynı maddeye göre büyükşehir belediyesinin bazı görevlerinin ilçe belediyelerine devretmesi büyükşehir belediye başkanın uygun görüşü üzerine belediye meclisi karar verir. Büyükşehir belediye başkanının, Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda yer alan diğer görev ve yetkilerinde bazıları şunlardır:

1. Büyükşehir içindeki hizmetlerin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluş temsilcilerinin de katılacağı alt yapı koordinasyon merkezinin başkanlığını yapmak ( md.8),
2. Büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demir yolu üzerindeki her türlü ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezine başkanlık yapmak ( md.9),
3. Büyükşehir Belediye Kanunu, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz muafiyetleri yerine getirmek (md.10),
4. Büyükşehir belediyesinin mutata toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu belediye meclis üyelerine önceden bilgi vermek kaydı ile belediye hudutları içinde yeni bir toplantı yeri belirlemeye yetkisine sahiptir. Ayrıca acil durumlarda lüzum

görmesi halinde büyükşehir belediye meclisini yılda üç defadan fazla olmamak kaydıyla meclis üyelerine üç gün önceden yazılı olarak bilgi verilerek olağanüstü toplantıya çağırma yetkisine sahiptir. Toplantı yeri ve zamanı mutlak usullerle belde halkına duyurulur ( md.13 ve 5675/1.md),

5. Hukuka aykırı gördüğü büyükşehir belediye meclis kararlarını ve imar ve bütçeyle ilgili olanlar hariç ilçe belediye meclis kararlarını gerekçesini de belirterek yedi gün içerisinde yeniden görüşülmek üzere ilgili meclise iade edebilir. Büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisi ısrarı ile kesinleşen kararların iptali amacıyla yönetsel yargıya başvurma yetkisine sahiptir (md.14),
6. Büyükşehir encümeninde görev alacak belediye birim amirlerini belirleme görev ve yetkisine sahiptir ( md.16),
7. Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde 10 diğer büyükşehir belediyelerinde 5'i geçmemek üzere danışman görevlendirmek belediye başkanının yetki ve görevidir (md.20),
8. Büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanları ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisine sunmakla görevlidir ( md.22),
9. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşların birbirlerinin nakit ihtiyacını karşılamasına onay verebilir. Büyükşehir belediyesi kesinleşmiş bütçe gelirinin %10'unu geçmemek üzere ilçe belediyesine borç verilmesini büyükşehir belediye meclisine teklif etme yetkisine sahiptir ( md.27),

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanununun 28. maddesine göre, 5393 sayılı Belediye Kanunu çerçevesinde büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri de bulunmaktadır Bu çerçevede 5216 sayılı yasada hüküm bulunmayan hallerde, 5393 sayılı yasayla büyükşehir belediye başkanına verilen görev ve yetkilerden bazıları şunlardır:

1. Mahallenin ve muhtarlığın ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunların çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli aynı yardımın ve desteğin sağlanmasında yetkili kılınmıştır. Bu amaçla büyükşehir belediyesi kararlarında mahallelerin ortak ihtiyaçlarını göz önünde bulundurulması ve faaliyetlerini mahallenin ortak ihtiyaçlarına uygun biçimde yürütmekle yükümlüdür (5393/k.md.9),

2. Herkes ikamet ettiği beldenin hemşerisidir. Hemşeriler arasında sosyal ve kültürel değerlerin geliştirilmesi ve korunması konusunda gerekli çalışmaları yapmakla yükümlüdür. Ayrıca bu çalışmalara üniversitelerin kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının, sendikaların, sivil toplum kuruluşları ve uzmanların katılımını sağlayacak önlemlerin alınmasında yükümlüdür (Öner, 2006:362-363; 5393/k.md.13),
3. Belde sakinlerinin belediye hizmetleri ile ilgili görüş ve düşüncelerini tespit etmek amacıyla kamuoyu yoklaması yaptırabilir (5393 sayılı Kanun md.15),
4. Büyükşehir belediyesi stratejik planların hazırlanmasında, varsa üniversiteler, meslek odaları ve konuyla ilgili sivil toplum örgütlerinin görüşünü alması konusundaki kanuni zorunluluğun gereğini yapmakla yükümlüdür (5393/K.md.41),

Büyükşehir belediye başkanına 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun yanında diğer birçok kanun yerel ölçekteki hizmetleri sunma konusunda görev ve yetkiler vermiştir. 5216 sayılı yasanın 18. maddesinin k. fıkrasına göre, diğer kanunların belediye başkanına verdiği görev ve yetkilerden büyükşehir belediyesi görevine ilişkin olan hizmetleri yerine getirmekle yetkilidir. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir kapsamında personel, imar gibi birçok konuda görev ve yetkiler verilmiştir. Bu görev ve yetkilerden bazıları başlıklar halinde şunlardır:

1. Personelle ilgili görev ve yetkileri
2. Özürlülerle ilgili görev ve yetkileri
3. Belediye cezaları ile ilgili görev ve yetkileri
4. İmarla ilgili görev ve yetkileri
5. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde açılacak işyerleri ile ilgili görev ve yetkileri
6. Belediye zabıtası ile ilgili görev ve yetkileri
7. Çeşitli görev ve yetkileri:
  - Evlendirme yetkisini kullanmak
  - Resmi törenlere katılmak
  - Etik kurallarına uymak ve belediyede uyulmasını sağlamak
  - Konut tahsis komisyonu kurmak

- Belediyede özel güvenlik birimi kurmak
- Vergi görevlilerine yardım etmek
- Belediye gelirleri için ihtiyati haciz koymak, tecil yapmak
- Bazı alacaklarının silinmesi yetkisini kullanmak
- Ayıklama ve imha komisyonu kurmak
- Işık levha ve işaretlere izin vermek
- Karayolları kenarlarında açılacak tesislere izin vermek
- Mezarlıkların bakımı ve korunmasını sağlamak
- Merkezi idareden istenecek yardımlar için teklif hazırlamak
- Resmi yazışmaları doğrudan ilgili kurumla yapmak
- Türk bayrağı mevzuatına göre işlem yapmak
- Ağaçlandırma ve orman yangınlarının söndürülmesiyle ilgili çalışmalar yapmak
- Belediyede bilgi edinme hakkının kullanılmasını sağlamak
- İhalelerle ilgili görevlerini yerine getirmek
- Binaların numaralandırılmasını sağlamak
- Belediyeye ait resmi mühürleri yapmak
- Kapalı yerlerde tütün mamullerinin kullanılmasını önlemek
- Hibe, hizmet alımı veya satın alma yoluyla taşıt edinmek ve taşıt sürebilecek kamu görevlilerini belirlemek
- Secim kurullarının isteklerini yerine getirmek ve sayım komitesinin kararlarını uygulamak
- Hayvan pazarları kurmak ve hayvan hastalıklarını ilgili birimlere bildirmek
- Bulaşıcı hastalıkları ilgili birimlere bildirmek
- Kamulaştırma ile ilgili işlemleri tamamlamak
- Belediyeye ait taşınmaz malları yönetmek ve tescilini yaptırmak
- Belediyeye ait aşınır mallarını yönetmek
- Sivil savunma ile ilgili görevleri yerine getirmek
- Çevre ile ilgili görevleri yapmak
- Öğle dinlenmesi Kanunu ve hafta tatili kanunu uygulamak
- Sporla ilgili görevleri yapmak
- Ücrete tabi bazı belediye hizmetlerinin ücretsiz ya da indirimli sunulmasını sağlamak
- Belediye sınırları içinde yolcu taşımacılığı ile ilgili görevleri yapmak

- LPG istasyonları ile ilgili görevleri yapmak
- Toptancı halleri kurmak ve hallerin denetimini yapmak
- Afetle ilgili görevleri yapmak
- Gönüllülerin belediye hizmetine katılmasının sağlanması için protokol düzenlemek
- Tüketicilerin korunması ile ilgili denetimleri yapmak

### **2.1.3. 3. Büyükşehir Belediye Başkanının Personelle İlgili Görev ve Yetkileri**

Büyükşehir belediyesinin personel istihdamı 5216 sayılı yasanın 21 ve 22. maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca 5216 sayılı yasada hüküm bulunmayan hallerde 5393 sayılı kanunun hükümlerinin uygulanacağına dair 28. maddedeki hükme istinaden 5393 sayılı yasanın 49. maddesindeki hükümler de uygulanmaktadır. Buna göre; büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ancak genel sekreter belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. Personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye başkanınca belediye meclisi bilgisine sunulmaktadır.

Büyükşehir belediye teşkilatının oluşumu norm kadro esaslarına uygun olarak genel sekreterlik, daire başkanlıkları ve müdürlüklerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediyesinin teşkilat yapısı içinde öne çıkan temel unsurlar; genel sekreter, genel sekreter yardımcıları ve büyükşehir belediye başkan danışmanlarıdır. Büyükşehir belediye sisteminde başkan yardımcısı yoktur. Hizmetlerin etkin ve verimli yürütülmesi için büyükşehir belediye başkanı adına onun direktifi ve sorumluluğu altında genel sekreter ve yardımcıları görevlendirilmektedir. Bu çerçevede nüfusu üç milyonun üzerindeki belediyelerde en fazla beş diğerlerinde en fazla üç genel sekreter yardımcısı görevlendirilmektedir. Büyükşehir belediyesinde hizmetlerin yürütülmesi belediye başkanı adına ve onun direktifi ve sorumluluğunda mevzuat hükümlerine, belediye amaç ve politikalarına stratejik planlarına ve yıllık programlarına uygun olarak genel sekreter ve yardımcıları tarafından yerine getirilir (5216/k. md.21).

Büyükşehir personeli büyükşehir belediye başkanı tarafından atanır. Birimlerin kurulması kaldırılması veya birleştirilmesi büyükşehir belediye meclisin kararı ile olur. Ancak genel sekreter belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığı tarafından

atanır. Genel sekreter dışındaki büyükşehir personeli atamalarında hiçbir makamın ve merciin onay şartı aranmamaktadır. Genel sekreter yardımcıları da başka bir merciin onayına gerek olmadan doğrudan büyükşehir belediye başkanı tarafından atanması öngörülmüştür (Öner, 2006:377-379).

Büyükşehir teşkilatı içinde genel sekreterin yönetiminde müdürler şefler ve daire başkanları ve memurlar yer almaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının katılmadığı encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık yapmaktadır (5216/k. 16). Eski 3030 sayılı yasanın 13. maddesine göre encümen, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanması ve belediye başkanının katılmadığı toplantılara ise kimin başkanlık edeceğini büyükşehir belediye başkanının belirlemesi öngörülmüştür. 5216 sayılı yasa ise büyükşehir belediye başkanının katılmadığı toplantılara genel sekreterin başkanlık yapması kuralı getirilmiştir. 5216 sayılı yeni yasal düzenleme ile seçilmiş üyelerinde katıldığı büyükşehir encümen toplantılarına büyükşehir belediye başkanının katılmadığı toplantılara atanmış genel sekreterin başkanlık yapma kuralının getirilmesi yerel demokrasi açısından tartışmalı bir durumu ortaya çıkarmıştır.

Büyükşehir belediye sisteminde büyükşehir belediye başkanının etkinliğini ve gücünü pekiştiren ve katkı sağlayan diğer bir mekanizma danışmanlık kadrosudur. Büyükşehir belediye başkan danışmanlarının belirlenmesi ve atanmasında belediye başkanına geniş yetkiler tanınmıştır. Ayrıca danışman istihdamı “görevlendirebilir” kelimesinden anlaşılacağı gibi zorunlu değildir. Aynı çerçevede kanunda belirtilen sayının tamamlanması da zorunlu değildir (Öner, 2006:380-381). Büyükşehir belediye başkan danışmanlarının belirlenmesinde nüfus kriteri getirilmiştir. Nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirebilir. Büyükşehir belediyesi başkan danışmanı olarak görevlendirilecekler için en az dört yıllık yükseköğrenim kurumlarından mezun olma şartı aranmaktadır. Danışmanların görev süresi belediye başkanının görev süresini aşamaz (md.20).

Büyükşehir belediye yönetiminde üst yönetim kadrosunun belirlenmesi ve atanmasında büyükşehir belediye başkanına geniş hareket alanı tanınmıştır. Ancak personelden müdür ve üst yönetici kadrolarına yapılan atamalar, atamayı izleyen ilk toplantıda büyükşehir belediye başkanınca meclisin bilgisine sunulması gerekir (md.22). Bu



hükme istinaden danışman kadrosuna atanacaklarında büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulması gerekir.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 49. maddesine göre; belediye personeli belediye başkanı tarafından atanır. Belediyede çalıştırılacak personel sayısı ve standardı İçişleri Bakanlığının belirlediği sınırlar içinde belediye meclisi kararıyla belirlenir. Büyükşehir belediye başkanı bu konudaki hazırladığı veya hazırladığı teklifi büyükşehir belediye meclisine sunar. Norm kadrolara ilişkin ilke ve standartlar 22.02.2007 tarih ve 26442 sayılı Resmi Gazetede yayınlanan Belediye ve Bağlı Kuruluşları İle Mahalli İdare Birlikleri Norm Kadro İlke ve Standartlarına Dair Yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu yönetmeliğin hazırlanmasına dayanak olarak 5393 sayılı yasanın 49. uncu maddesi 5216 sayılı yasanın 21 ve 28. inci maddeleri ile 5355 sayılı yasanın 17 ve 22 maddeleri gösterilmiştir. Söz konusu sistemde ülkemizdeki belediyeler nüfus kriterine göre gruplara ayrılmıştır. Yukarıda belirtilen yönetmelikte değişiklik yapılmasına ilişkin yönetmelik 27.11.2011 tarih ve 28125 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. (A) Gurubunda yer alan “Büyükşehir Belediyeleri Norm Kadro Standardı Cetvelinde” zorunlu kadrolar arasına Bilgi İşlem Daire Başkanı kadrosu da eklenmiştir. Söz konusu değişiklikle belediyelerin personel sayıları yeniden düzenlenmiştir.

Son yapılan değişiklikle belediyelerin teşkilat yapıları hizmet ihtiyaçları ve hizmete yönelik olarak gözden geçirilerek yeniden düzenlenmiştir. Bu kapsamda daire ve şeflik gibi birimler arasında yönetsel düzenek oluşturulmuş hangi sayıda personel başına şeflik ve kaç şeflik başına müdürlük ve kaç müdürlük başına göre daire başkanlığı sayısı belirlenerek hizmetlerin etkin verimli yürütülmesi ve kalitesinin artırılması amaçlanmıştır ([www.dpb.gov.tr](http://www.dpb.gov.tr), 06.01.2012)

5393 sayılı Kanununun 49. maddesine göre; belediye personel giderleri gerçekleşen en son bütçe gelirinin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden belirleme katsayısı ile çarpımı sonucu bulunacak miktarın %30'nu aşamaz. Nüfusu on binin altında olan belediyelerde bu oran %40 olarak uygulanır. Personel giderlerinin bu oranı aşması durumunda, cari yılı izleyen yıllarda personel giderleri bu oranın altına ininceye kadar yeni personel alınmaz. Yeni personel alımı nedeniyle bu oranın aşılması halinde oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihinden itibaren hesaplanacak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilir.

Büyükşehir belediye başkanının personel alımında geniş yetkiler verilmiştir. Bu yetkiler belediye başkanının belediyeyi sevk ve idare etmedeki etkinliğini ve gücünü artırmıştır. Büyükşehir belediye başkanının personel alımı ve üzerindeki yetki ve görevleri yukarıdakilerin dışında genel olarak şunlardır:

- Sınav komisyonu oluşturmak; belediye memur alımı ile ilgili sınav Devlet Personel Başkanlığınca yapılmaktadır. Ancak belediye zabıta ve itfaiye personelinin seçimini yapacak sınav komisyonu belediye başkanı tarafından görevlendirilir. (Salihoğlu, 2009: 72)
- Belediye memurlarını atamak ve görevlerine son vermek: Bu konuyla ilgili büyükşehir belediye başkanına yerel hizmetlerin sunulması konusunda çeşitli kanunlarda yetkiler ve görevler verilmiştir.
- Belediyeye sözleşmeli personel almak
- Özürlüleri ve terör mağdurlarını Devlet memurluğuna atamak ve işçi olarak çalıştırmak
- Belediyeye ikinci görevle personel görevlendirmek
- Belediye memurlarının asaletini onaylamak
- Adaylık süresi sonunda olumlu sicil almayanların memurların görevine son vermek
- Belediye memurlarının derece yükselmelerini onaylamak
- Belediye memurlarının görevden uzaklaştırmak
- İç denetici atamak görevine son vermek
- Memurlara yemin ettirmek ve belediye personeline ödül ve takdirname vermek, görevde yüksele, unvan değişikliği eğitimine katılacakları belirleme ve sınav kurulu oluşturmak. Belediye personelinin yetiştirilmesini sağlamak amacıyla hizmet içi eğitimini yaptırmak
- Belediye memurlarına disiplin cezası vermek, itirazları incelemek ve disiplin uygulamasında gerekli hususlara uymak
- Belediye memurlarının sicil raporlarını doldurmak ve doldururken gerekli hususlara dikkat etmek
- Belediye memurlarına fazla çalışma ücretini ve yapılacak yiyecek ve giyecek yardımlarını onaylamak
- Belediye memurlarına yasalarda öngörülen izinleri vermek
- 3628 sayılı Mal Bildirimde Bulunulması, Rüşvet ve Yolsuzlukla Mücadele Kanununun 17. ve 18. maddelerine göre delil elde edildiğinde belediye personeli hakkında Cumhuriyet başsavcılığına suç duyurusunda bulunmak
- Belediye personelinin ve belediye meclis üyelerinin mal bildirimlerini almak
- Memurların devlet ve kişilere verecekleri zararın tespiti için komisyon oluşturmak

- Belediye personelinin şikâyetlerini almak ve gerekli işlemleri yapmak
- Belediye işçilerinin atanmasını onaylamak, görevlerine son vermek ve daire amirliğine atanmamasını sağlamak
- İşçi sağlığı ve iş güvenliği ile ilgili önlemleri almak.

Büyükşehir belediye başkanı, belediye personelinin atanması kurum içi yükselmesi gibi personele karşı yetkilerle donatılmıştır. Belediyeyi sevk ve idarede aktif rol alan üst birim amirlerin belirlenmesi ve atanması gerekse alt birim elemanları üzerinde bu kadar geniş yetkileri olan büyükşehir belediye başkanının belediyede istemediği bir faaliyetin olma imkânı nerdeyse imkânsızdır.

## **2.2. Büyükşehir Belediyeleri Hizmet Koordinasyon Merkezleri**

3030 sayılı Kanun'un 7. maddesi ile büyükşehir alanında yürütülen kentsel temel alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması ve daha etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelikle tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" (AYKOME) ve "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" (UKOME) kurulması öngörülmüştür. İlçe belediye başkanları kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında koordinasyon merkezlerinin toplantılarına üye sıfatıyla katılabilirler. Ayrıca söz konusu koordinasyon merkezleri ile ilgili yönetmelik "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" adı altında 15.04.1985 tarih ve 18726 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu yürürlüğe girmesiyle büyükşehir belediyeleri koordinasyon merkezleri de yeniden düzenlenmiştir.15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği" ile de 15.04.1985 tarihli ve 18726 sayılı "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" yürürlükten kaldırılmıştır. Söz konusu yönetmelikte en son 14.01.2012 tarih ve 28173 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren değişiklikle Ek Madde 1 eklenmiştir.

### **2.2.1. AYKOME (Alt Yapı Koordinasyon Merkezi)**

Alt yapı koordinasyon merkezinin görev ve yetkileri kararlarının nasıl alacağı, çalışma esas ve usulleri ile bu kurullara katılacaklar 15.06.2006 tarih ve 26199 sayılı Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğiyle düzenlenmiştir. Bu yönetmelik 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 8 ve 9. maddelerine dayanılarak hazırlanmıştır.

5216 sayılı yasanın 8. maddesine göre; büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanlığı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluş temsilcilerinin katılacağı alt yapı koordinasyon merkezi kurulur. İlçe belediye başkanları kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında koordinasyon merkezine üye olarak katılırlar. AYKOME, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir içinde yapacakları alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirilir. Bu kesin programda birden fazla kamu kurum ve kuruluşlarınca aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır (5216- md.8; 3030- md.7).

Alt yapı koordinasyon merkezleri toplantılarına 3030 sayılı Kanundan farklı olarak gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir. Büyükşehir belediyelerinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilir (26199Yön.7/2). Büyükşehir kapsamında yapılacak alt yapı yatırımları konusunda kurumlar arası eşgüdümün sağlanması, hizmetlerin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve sivil toplum kuruluşlarının görüşlerinin alınması yerel katılımçılık demokrasi açısından önemli bir düzenlemedir. Bu konuda 3030 sayılı yasadan farklı olarak yapılan düzenlemelerden biride kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar alt yapı koordinasyon merkezinin yapacağı bu çalışma sırasında isteyeceği coğrafi bilgi sistemleri dâhil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadır (5216-md.8/2).

Büyükşehir dâhilindeki alt yapı hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi amacıyla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plan ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Alt yapı programlarının hazırlanmasında, taslakların birleştirilip kesinleşmesinde üst yapı program ve çalışmaları ile koordinasyon sağlanır. Kesin programa alınan ve birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler ortak programa alınır (26199-Yön/ 8).

Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, alt yapı koordinasyon merkezi bünyesinde oluşturulan “alt yapı yatırım hesabına” aktarılır ( 5216-md.8/2). Benzer bir düzenleme 3030 sayılı eski yasada yer almıştır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler alt yapı koordinasyon merkezince oluşturulan alt yapı yatırım fonuna aktarılır (3030-md.7). Bu çerçevede 5216 sayılı yasayla alt yapı yatırım fonunun adı alt yapı yatırım hesabı” olarak değiştirilmiştir.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluşları bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmaması durumunda, büyükşehir belediyesi ve ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için kaynak ayrıla bilir. Kamu kurum ve kuruluşları alt yapı yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerlendirme oranında dikkate alarak ertesi yıl ilgili kurumun bütçesinden ayrılır. Ayrılan bu ödenek belediyeye veya ilgili bağlı kuruluşun hesabına aktarılır. Bununla birlikte bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum ve kuruluş, büyükşehir sınırları içinde yeni bir yatırım yapamayacaktır (5216-md.8/3). Ortak programa alınmayan yatırımlar için her Bakanlık ile ilgili Büyükşehir, ilçe belediyeleri ile diğer kamu kurum ve kuruluşlarınca kendi bütçelerinden yapacakları harcamalarla yerine getirilmesini sağlamak üzere AYKOME bir program tespit eder ve bu programın uygulanıp uygulanmadığını kontrol eder (26199-Yön/8).

İlgili kuruluşlarca imar planı olmayan alanlarda önceden yapılmış tesislerin, yeni imar durumuna uygun yol yapım çalışmaları bitmeden, mevcut tesislerin uygun hale getirilmesi sağlanır. Ayrıca kazı yapılacak tarihleri tespit eder. Kazı yapmanın yasak

olduğu zamanlarda büyükşehir belediye başkanına veya AYKOME birim sorumlusuna gereken izni verebilir. Alt yapı ile ilgili kazı yapacak ilgili kuruluşa izin ve kazı ruhsatı verme ve bununla ilgili bedeli belirlemeye yetkilidir (26199-Yön/8).

Büyükşehir belediyesi alt yapı koordinasyon merkezi ile ulaşım koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanına bağlıdır. Bu görevi bizzat veya görevlendireceği kişi eliyle yürütür (Yön.3-5). Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ile ilgili kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (md.8/5). Büyükşehir Belediyesi Koordinasyon Merkezileri yönetmeliğinin 7. maddesine göre, alt yapı koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında;

- Büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmelerini ile bağlı kuruluşlardan en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin
- Milli savunma temsilcilerinin,
- Karayolları genel müdürlüğü temsilcisinin,
- Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisinin,
- Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş. ve Şehir İçi Elektrik Dağıtım A.Ş. temsilcisinin,
- Boru Hatları ile Petrol Taşıma A.Ş. temsilcisinin,
- Belediyeleri ilgilendiren konuların görüşüldüğü toplantılara büyükşehir ilçe belediye başkanları veya görevlendireceği bir üyenin,
- Belediye alt yapı hizmetlerini etkileyecek derecede yatırım yapan ve belediye belirlenen özel kuruluş temsilcisinin katılmasından oluşur.
- AYKOME toplantılarına ayrıca, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının ve oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluş temsilcileri ve büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilir.

Üye profili açısından alt yapı koordinasyon merkezi 3030 sayılı yasa ve geçmiş dönem uygulamaları açısından yönetim eksenli bir anlayış rastlanmaktadır. Ayrıca AYKOME üye profiline 3030'dan farklı olarak meslek kuruluşları ve üniversiteler dâhil edilerek üye profili genişletilmiştir (Öner, 2006:314-315).

3030 sayılı Kanun çerçevesinde çıkarılan 1985 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Fon Yönetmeliğine göre AYKOME olağan ve olağanüstü olmak üzere iki biçimde toplanması öngörülmüştür. 5216 sayılı Kanun çerçevesinde çıkarılan 2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri koordinasyon merkezi yönetmeliğinin 9.maddesine göre; alt yapı koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanının başkanlığında, yönetmelikle belirlenen üyelerle önceden belirlenen tarih ve yerde toplanır. Ayrıca büyükşehir belediye başkanının gerekli gördüğü hallerde veya üyelerden birinin yazılı teklifi ve başkanın daveti üzerine belli konuların görüşülüp karara bağlanması ve uygulamaya konulması amacıyla en geç bir hafta içinde toplanabilir. Toplantılarda belirlenen gündem dışı üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşülebilir ( 26199-Yön/9).

Alt yapı koordinasyon merkezi yönetmelikle belirlenen üyelerin salt çoğunluğun katılımı ile toplanır ve toplantı başkan tarafından açılır. Kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınır. Oyları eşitliği halinde başkanın bulunduğu taraf yönünde çoğunluk sağlanmış olur. Ayrıca oylama açık oylama şeklinde yapılması öngörülmüştür (26199- Yön/10).

Alt yapı yatırım hesabı, ortak programa alınan alt yapı hizmetlerinin belirlenen amaca uygun olarak yatırımların gerçekleşmesi için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödeneklerden ve bu hesaba yapılan aktarmalar ile kazılardan elde edilen gelirlerden oluşur. Ayrıca alt yapı koordinasyon bütçesi büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Alt yapı yatırım hesabının kullanımı, büyükşehir belediyesinin tabi olduğu harcama usul ve esaslara tabidir (Yön.14-15).

Alt yapı yatırım hesabının harcama yetkilisi, alt yapı koordinasyon merkezinin en üst yöneticisi olan büyükşehir belediye başkanı yetkili kılınmıştır (Yön.16). Alt yapı koordinasyon merkezinin sekretarya hizmetleri büyükşehir belediyesinin bünyesinde kurulan alt yapı koordinasyon birimi tarafından yürütülür.

### 2.2.2. UKOME (Ulaşım Koordinasyon Merkezi )

Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarından en önemlilerinden biride ulaşım'dır. Alt yapı koordinasyon merkezi gibi ulaşım koordinasyon merkezide yerel yönetim sistemimize 3030 sayılı Kanun ile girmiştir. 5216 sayılı Kanunla yeniden düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanunun 9. maddesine göre; büyükşehir içindeki kara deniz, su, göl ve demir yolu üzerinde her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendireceği kişinin başkanlığında, yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluş temsilcilerinin katılacağı ulaşım koordinasyon merkezinin kurulması hükme bağlanmıştır.

2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 17. maddesine göre ulaşım koordinasyon merkezi büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında şu üyelerden oluşmaktadır.

- Büyükşehir belediye başkanınca, belediyenin ulaşım ve yatırımla ilgili daire ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlardan en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin
- Milli Savunma Bakanlığı temsilcisi
- Jandarma Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Emniyet Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Sınırları içerisinde deniz bulunan büyükşehirlerde, Sahil Güvenlik Komutanlığı ve Denizcilik Müsteşarlığı temsilcisi
- Karayolları Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Kara Ulaşım Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Demiryolları, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaat Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Devlet Hava Meydanları İşletme Genel Müdürlüğü temsilcisi
- Kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediye içerisinde başlayıp biten ulaşım konularında ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir üyenin katılmasından oluşacaktır.

UKOME toplantılarına ayrıca, gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler,



ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere davet edilir.

Ulaşım koordinasyon merkezinin görev ve yetkileri gerek 5216 sayılı Kanunun 9.maddesinde gerekse bu kanun çerçevesinde çıkarılan 2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinin 18. maddesinde ayrıntılı olarak açıklanmıştır. UKOME, büyükşehir içindeki kara, deniz, göl, nehir, kanal ve demir yolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla, güzergâh belirlenmesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayıları, bilet ücret ve tarifeleri belirlemek üzere; ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine sahiptir. Ayrıca büyükşehir sınırları içinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır (5216-9;Yön/18).

Büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde nazım plan çerçevesinde, arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmalarıyla büyükşehir ulaşım planı yapmak, yaptırmak, uygulamak ve uygulatmak için gereken karar ve tedbirleri almak ulaşım koordinasyon merkezinin görevleri arasındadır.

Karayolu taşımacılığına ait mevzuat hükümleri saklı kalmak üzere, trafik düzeni ve güvenliği yönünden büyükşehir belediye sınırları içinde ticari amaçla çalıştırılacak yolcu ve yük taşıtları ile motorsuz taşıtların çalışma şekil ve şartları ile bu taşıtların teknik özelliklerini tespit etmek, çalıştırılacakları yerler ile güzergâhları tespit etmek, bunlara çalışma ruhsatı vermek, trafikle ilgili ülkeyi ilgilendiren veya mevzuat değişikliği gerektiren hususları İçişleri Bakanlığına iletmekle UKOME'nin görevleri arasındadır. İlçe belediyelerince düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon sistemlerinde aksaklık tespit edildiği takdirde uyarıda bulunmak ve düzeltilmesini sağlamakla yetkilendirilmiştir. Ayrıca belediyelerine 5216 sayılı Kanunla verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanununun bu Kanuna aykırı hükümleri uygulanmaz (5216-9;Yön/18).

3030 sayılı Kanun'a istinaden çıkarılan 1985 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezi ve Fon Yönetmeliği UKOME'nin olağan ve olağanüstü toplanmasını öngörmüştür. Bu çerçevede her ayın ikinci Çarşamba günü büyükşehir belediye başkanının başkanlığında ve önceden belirlenen yerde olağan toplanması hükme bağlanmıştır (Öner, 2006; Yön.27).

5216 sayılı Kanuna göre çıkarılan 2006 tarihli Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, UKOME büyükşehir belediye başkanının başkanlığında veya görevlendireceği kişinin başkanlığında, 17. maddede belirtilen üyelerle önceden kararlaştırılan tarih ve yerde üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanması düzenlenmiştir. Kararlar toplantıya katılanların salt çoğunluğu ile alınması ve eşitlik halinde başkanın kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılır. Kararlarda çekimser kalınmaması öngörülmüştür (Yön.19-20). 5216 sayılı yasada UKOME'nin olağan üstü toplantı yapa bilmesine ilişkin bir hüküm bulunmamasıyla birlikte bunu çağrıştıracak bir düzenleme yapılmıştır. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanın gerekli gördüğü hallerde veya üyelerin yazılı teklifi ve başkanın daveti üzerine en geç bir hafta içerisinde toplanır. Toplantılarda belirlenen gündem dışında üyelerin teklif ettiği konular, kurul tarafından kabul edilmek şartıyla görüşüle bilir. Toplantılara katılmada mazereti olan üyenin yerine ilgili kurumları tarafında görevlendirilecek bir üst düzey yetkili katıla bilir (Yön.19-20). Ayrıca 5216 sayılı yasa UKOME kararlarının büyükşehir belediye başkanın onayı ile yürürlüğe gireceği hükme bağlanmıştır. Ulaşım koordinasyon merkezinin toplu taşıma ile ilgili kararları belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (md.9/3).

UKOME'nin sekreteryaya hizmetleri, büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde bu amaçla oluşturulan ulaşım koordinasyon birimi tarafından yürütülmesi öngörülmüştür. Ulaşım koordinasyon birimi; başkanın emir ve talimatları doğrultusunda gündemi hazırlama, üyelere duyurma, görüşme tutanaklarını düzenleme, alınan karları yazma ve ilgili mercilere gönderme ve gerekli usullere uygun olarak büyükşehir belediyesi ulaşım planının yapılması için gerekli ön çalışmayı yaparak kurula sunmakla görevlendirilmiştir (Yön.21-22-23).

AYKOME ve UKOME'nin görevleri ile ilgili konularda kendi üyeleri arasından komisyon kurabilir. Ayrıca görev ve yetkileri ile ilgili hizmet ve faaliyetlerde, ilgili

kurum ve kuruluşlarla gerekli koordinasyonu büyükşehir belediye başkanı sağlar. AYKOMA ve UKOME'nin faaliyetleri sırasında büyükşehir belediye personeli dışında gerektiğinde, kamu kurum ve kuruluşlarından program hazırlama, etüt proje yapma ve kontrollük hizmetleri için geçici olarak uzman personel görevlendire bilir. İdari işlemlerin gerektirdiği her türlü harcamalar büyükşehir belediye bütçesinden karşılanması öngörülmüştür.

AYKOME ve UKOME'nin genel yapısı, işleyişi ve üye profili incelendiğinde her iki birim üzerinde büyükşehir belediye başkanının geniş yetkilerle donatılmış olduğu görülmektedir. Genel olarak bakıldığında, büyükşehir belediye başkanı bu kurulların başkanıdır ve kendisine bağlıdır. Büyükşehir belediyesi bünyesinden seçilen üyeler belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Toplantılar belediye başkanının başkanlığında veya görevlendireceği kişinin başkanlığında toplanır. Toplantılarda alınan kararlarda oyların eşitliği halinde büyükşehir belediye başkanının oyu belirleyici olmaktadır. Her ne kadar AYKOME ile ilgili yasal düzenlemede açık bir hüküm olmasa gerek uygulamada gerekse UKOME ile ilgili 5216 sayılı Kanunun 9. maddesinde yer aldığı gibi bu kurulların kararları büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. Bu birimler tarafından yapılacak ortak yatırımlar için oluşturulan hesaplarda biriken parasal kaynakları harcama yetkisi bu birimlerin en üst yöneticisi olarak büyükşehir belediye başkanına verilmiştir. Ayrıca her iki kurumunda işleyişinde etkin rol oynayan sekretaryaları büyükşehir belediye başkanının bünyesinde faaliyet göstermesi ilgili yönetmelikle düzenlenmiştir. Bu çerçevede kanımızca AYKOME ve UKOME yapılanması büyükşehir belediyeleri sisteminde “güçlü başkan” yönetim anlayışının bir yansıması olarak büyükşehir belediye başkanını geniş yetkiler vermiştir.

### **2.3. Büyükşehir Belediye Başkanının Büyükşehir ve İlçe Belediye Meclisleri İle İlişkileri (Kararları Üzerindeki Yetkileri)**

Büyükşehir belediye başkanı, belediye teşkilatının en üst yöneticisi ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisi olarak büyükşehir belediyesinin işleyişinden sorumludur. Belediye hizmetleri büyük ölçüde belediye başkanının koordinasyonu ve gözetiminde yerine getirilir. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclisleri ile ilişki içerisindedir. Gerek 3030 sayılı Kanun ve gerekse 5216 sayılı yasaya baktığımızda bu

ilişkinin varlığını ve bu yasaların temel özelliklerinden olan güçlü büyükşehir belediye başkanı yapılanmasını görmekteyiz.

### **2.3.1. Büyükşehir Belediye Başkanının Büyükşehir Belediye Meclisiyle İlişkileri (Kararları Üzerindeki Yetkileri)**

Büyükşehir belediye meclisi büyükşehir belediyesinin karar organıdır ve ilgili kanunda (2972 sayılı kanun) gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelere oluşur (5216-md.12). Büyükşehir belediye başkanı ise büyükşehir belediye teşkilatının başı ve tüzelkişiliğinin temsilcisi aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin başkanıdır. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanı ile meclisi arasında organik bir ilişki vardır. Ayrıca büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde büyükşehir belediye başkanının denetim yetkisi bulunmaktadır. Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisi ile ilişkileri 5216 sayılı Kanunun değişik maddelerinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler ana hatları ile şunlardır:

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisinin mutlak toplantı yeri dışında toplanmasının zorunlu olduğu durumda üyelere önceden bilgi vermek kaydıyla belediye hudutları içinde kendi belirleyeceği yerde toplantı yapmasına karar verebilir. Ayrıca acil durumlarda lüzum görmesi halinde bir yılda üç defadan fazla olmamak ve her toplantı bir bileşimi geçmemek üzere üyelere üç gün önceden yazılı olarak duyurulmak kaydıyla büyükşehir belediye meclisini olağanüstü toplantıya çağırabilir. Toplantı mutlak usullerle ilan edilir ve toplantıda çağrıyı gerektiren konunun dışında başka bir konu görüşülemez (md.13).

Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeler tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilmektedir. Bu kararlara karşı büyükşehir belediye başkanının hukukilik yönünden denetim sürecini başlatma yetkisine sahiptir (md.14).

Büyükşehir belediyesi meclisi bünyesinde oluşturulan ihtisas komisyonları hazırlayacakları raporları, meclis toplantısını müteakip imar komisyonu en fazla on

işgünü diğer komisyonlar ise beş iş günü içinde büyükşehir belediye meclisine sunmadıkları takdirde, konu meclis başkanı sıfatıyla büyükşehir belediye başkanı tarafından doğrudan büyükşehir belediye meclisi gündemine alabilir (md.15).

Büyükşehir belediye başkanı büyükşehir belediyesinin başı ve tüzel kişiliğin temsilcisi olarak belediyenin aynı zamanda dışa yansıyan yüzüdür. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisine başkanlık etmek, kararlarını uygulamakla görevlidir. Belediyeyi stratejik plana uygun olarak yönetmek, belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bu stratejilere uygun olarak bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelin performans ölçütlerini belirlemek, izlemek ve değerlendirmek bunlarla ilgili raporları büyükşehir belediye meclisine sunmak büyükşehir belediye başkanının görevleri arasındadır (md.18). Bu görevi yerine getirirken büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir belediye meclisi arasında bir ilişki şekillenmektedir.

Büyükşehir belediye meclisi, 5216 sayılı Kanununun 7. maddesinde sayılan görevlerinden bir veya bir kaçını ilçe belediyelerine devretmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranmaktadır (md.18).

Büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye personeli büyükşehir belediye personeli tarafından atanır. Ancak personelden müdür ve üstü unvanlı olanlar ilk toplantıda büyükşehir belediye başkanı tarafından büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur (md.22).

Büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşları büyükşehir belediye başkanının onayı ile bir birlerinin nakit ihtiyacını karşılaya bilirler. Ancak bu şekilde ödünç vermede faiz uygulanamaz (md.27).

5216 sayılı Kanunun yanında büyükşehir belediyesi ile büyükşehir belediye başkanı arasındaki ilişki hakkında 09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı Belediye Çalışma Yönetmeliği de yasal hükümler getirilerek düzenlemiştir. Bu hükümler şunlardır:

Meclis üye tamsayısının salt çoğunluğu ile toplanır ve toplananların salt çoğunluğu ile karar alır. Oyların eşitliği halinde belediye başkanının kullandığı oy yönünde çoğunluk sağlanmış sayılır (Yön.10). Ayrıca meclis de gündem dışı konuşma isteği yazılı olarak

başkana bildirilir. Söz verip vermeme ve söz verildiğinde süresini ve zamanını belirleme yetkisi meclis başkanı olarak büyükşehir belediye başkanına aittir. Öte yandan meclisteki konuşmalar başkana hitaben yapılır ve büyükşehir belediye başkanı her zaman söz hakkına sahiptir (Yön.11). Büyükşehir belediye meclisi başkanı olarak büyükşehir belediye başkanı, meclis çalışmalarında düzeni sağlamaya bu konuda yetkilidir ve bu konuda gerekli önlemleri aldırır (Yön.12). Yukarıdaki yönetmeliğin ilgili maddeleri çerçevesinde görüldüğü gibi büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir meclisi arasında organik ilişkiler gerçekleşmektedir.

Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediyesi arasındaki bu organik ilişkinin yanında meclisin kararları üzerinde de yetkisi vardır. Bu yetki konusunu 5216 sayılı yeni yasal düzenlemelerin gelişim sürecinin ve konunun açıklanması için 3030 sayılı eski yasanın öngördüğü düzenlemelerin bilinmesi gerekir.

3030 sayılı Kanununun 14. maddesine göre; büyükşehir belediye meclisince alınan bütün kararlar büyükşehir belediye başkanının onayına sunulması zorunluydu. Büyükşehir belediye başkanı onaylamak istemediği kararların tekrar görüşülmesini istemek yetkisine sahipti. Meclis kararında 2/3 çoğunlukla ısrar ederse karara kesinleşmiş olur. Ayrıca büyükşehir belediye başkanına meclisin 2/3 çoğunlukla ısrarı ile kesinleşen kararına karşı idari yargıya mercilerine başvurma hakkı tanınmıştır.

Yukarıda belirtilen denetim dışında 3030 sayılı Kanun yürürlükte olduğu dönemde büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanması ve onayında 1580 sayılı Kanunun hükümleri geçerli olmuştur. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisince kabul edilen bütçe, vesayet makamı olarak valinin onayına tabiydi. Vali bütçeyi olduğu gibi veya değiştirerek onama yetkisi tanınmıştır. Büyükşehir belediye başkanı vali tarafından yapılan değişikliklere karşı, bu değişiklikler büyükşehir belediyesine intikal ettiği tarihten itibaren 20 gün içinde Danıştay'a itiraz etme imkânına sahipti. Danıştay bu itirazı 30 gün içinde karara bağlamak zorunda idi (Danıştay Kararlar Dergisi, 2003: 8-9. sayı;3).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanması ve mülki idare amirinin bütçe üzerindeki vesayet yetkisi kaldırılmış, yönetsel yargıyı harekete geçirme ile sınırlandırılmıştır. Bu konudaki yetki büyükşehir belediye başkanı ile meclisine

verilmiştir. Vali hukuka aykırı gördüğü bütçeyi kararı aleyhine yönetsel yargıya başvurabilir. Büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanması ve kabulü konusu 5216 sayılı yasanın 25. maddesi ile 5393 sayılı yasa ve 5018 sayılı Mali Yönetim ve Kontrol Kanununda yer alan ilgili hükümler çerçevesinde oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisince kabul edilen bütçeyi onaylayabilir veya gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere iade edebilir, Büyükşehir belediye başkanınca iade edilen ve büyükşehir belediye meclisinin salt çoğunluğunun ısrarı ile kesinleşen meclis kararına karşı bütçe aleyhine büyükşehir belediye başkanı yönetsel yargıya başvurabilir.

5216 sayılı Kanunun 14. maddesine göre; büyükşehir belediye meclisinin hukuka aykırı gördüğü kararlarını yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere belediye meclisine iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine idari yargıya başvurabilir. On gün içinde deyimli 03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı yasanın 85 maddesi ile çıkarılmıştır.

5216 sayılı yasa ile getirilen yeni düzenlemelerden biride büyükşehir belediye başkanının yeniden görüşülmesi amacıyla meclise iade ettiği kararların gerekçelerini belirtmesi gereklidir. Söz konusu gerekçenin hukuka uygunlukla sınırlı olması gerektiği ifade edilmiştir. Bununla büyükşehir belediye başkanının denetim yetkisinin yerindeliği kapsayacağı, ancak hukukilikle sınırlı bir denetim yetkisiyle donatıldığı açıkça vurgulanmış olmaktadır. Fakat önceki yasal düzenlemede bu kural açıkça yer almamakla birlikte, eşyanın tabiatı gereği geri gönderme kararlarında gerekçeye yer verilmiştir (Kaplan, 2005: 14).

Ayrıca 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir ve ilçe belediyeleri bütçelerinin kesinleşmesi için öngörülen bütçenin vali tarafından onanması usulü, 5216 sayılı Kanunun 25. maddesi ile yapılan yeni düzenleme ile bu uygulamaya son verilmiştir.

Bu yeni düzenleme yerel yönetimlerin idari özerkliği açısından önemli bir gelişmedir. Büyükşehir belediye başkanına tanınan bu denetim yetkisi, hukukumuzda bilinen iki tür idari denetim yetkisi olan hiyerarşik denetime ve vesayet denetimine de girmemektedir.

Belediye başkanı belediye meclisinin “üst makamı” olmadığı için bu yetki hiyerarşik denetim olarak görülemeyeceği gibi, bir kamu tüzel kişisinin başka bir kamu tüzel kişisi denetimi niteliğinde de olmadığından ve aynı kamu tüzel kişilik içindeki bir makamın diğeri üzerindeki bir yetkiyi içerdiğinden, idari vesayet olarak görülemeyeceği açıktır. Bilinen hiçbir idari denetim türüne uymayan kendine özgü (sui generis) bir yetki olarak ortaya çıkmaktadır. Bu yetki belediyenin karar organının yürütme organınca denetlenmesi sonucunu doğurması nedeniyle Anayasadaki “yerel özerklik” ilkesine uygunluğu da tartışmaya açıktır (Ulusoy, 2005: 10).

Yeni düzenleme ile büyükşehir belediye meclisi kararları üzerindeki büyükşehir belediye başkanının yetkileri iki noktada önemli değişime uğramıştır. Birincisi vesayet denetiminin içeriği daraltılmış ve sadece hukukilik denetimi ile sınırlandırılmış ve yerindelik yönünden vesayet uygulamasından vazgeçilmiştir. İkinci olarak idari vesayet denetimi mülki amirlere verilen yargıyı harekete geçirme yetkisine indirilmiştir (Yavuzdoğan, 2006:205).

### **2.3.2. Büyükşehir Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri ve Meclisi İle İlişkileri (Kararları Üzerindeki Yetkileri)**

Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında eşgüdümün sağlanması, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve verimli bir şekilde yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır (md.27). Bu hizmetlerin yerine getirilmesinde, büyükşehir belediyesinin tüm organları çeşitli görev ve yetkilerle donatılmışlardır. Ancak büyükşehir belediye modelinin bir yansıması olarak bu organlar içinde büyükşehir belediye başkanının öne çıktığı görülmektedir. Zira belediyelerde hizmetler büyük ölçüde belediye başkanının koordinasyonunda ve denetiminde yerine getirilmektedir.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyeleri ve meclisleri ile ilgili kanunlar çerçevesinde organik bir ilişki içerisinde bulunmaktadır. Büyükşehir ilçe belediyeleri görevli oldukları konularda 5216 sayılı Kanunla birlikte Belediye Kanunu ve diğer mevzuat hükümleri ile ilgisine göre belediyelere tanınan yetki, imtiyaz ve muafiyetlere sahiptir (md.10). Ancak ilçe belediyeleri büyükşehir belediye meclisi ve



büyükşehir belediye başkanının etkin kontrolü veya denetimi altındadırlar (Öner, 2006:367).

Büyükşehir belediye başkanın ilçe belediyeleri ile meclisleri arasındaki ilişki 3030 sayılı Kanun'da yer alan hükümler şunlardır:

3030 sayılı Kanunu 14. maddesine göre ilçe belediye meclisinin bütün kararları büyükşehir belediye başkanının onayına tabidir. Büyükşehir belediye başkanı onay için kendisine gönderilen ilçe belediye meclis kararlarını en geç on beş gün içinde inceleyerek onaylamak veya onamak istemediği kararları tekrar görüşülmek üzere iade etmesi öngörülmüştür. İlçe belediye meclisi kendisine iade edilen kararı da 2/3 çoğunlukla ısrar ederse karar kesinleşir. Büyükşehir belediye başkanı meclisin ısrarı ile kesinleşen bu karara karşı yönetsel yargı mercilerine başvurabilir.

3030 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanına ilçe belediye meclisi kararlarını sadece onaylama veya onayı reddedip geri gönderme yetkisi tanınmış olduğu halde, aynı Kanunun Uygulama Yönetmeliğinin 42. maddesiyle, buna “ tadilen tasdik” yetkisi de eklenmiştir. Yönetmelikle getirilen bu düzenlemenin 1982 Anayasasının 124 maddesi de belirtilen temel ilkelere ve vesayet yetkisinin ancak kanunla öngörülen ilkeler çerçevesinde düzenleneceğine dair, Anayasanın 127 maddesine aykırı olduğu gerekçesiyle Danıştay 6. Dairesi 17.12.1996 tarih ve E. 1996/469, K.1996/5824 sayılı kararıyla iptal etmiş, söz konusu kararı Danıştay İdari Dava Daireleri Genel Kurulu 14.05.1999 da onanmıştır. Yukarıda belirtilenlerin dışında 3030 sayılı yasa, ilçe belediye meclisleri kararları üzerinde bütçenin onaylanmasıyla ilgili usul hariç başka bir denetim öngörülmemiştir. Ancak bu düzenlemelere rağmen ilçe belediye meclis kararlarına karşı 1580 sayılı Belediye Kanununun 73. ve 74. maddelerinde düzenlenen itiraz yolunun işletilip işletilmeyeceği tartışma konusu olmuş Danıştay İdari İşler Kurulu söz konusu yasal düzenlemenin uygulanacağına karar vermiştir. Danıştay'ın bu kararı doktrin tarafından eleştirilmiştir. 1580 sayılı yasanın 73. maddesine göre belediye meclis kararlarından mahalli en büyük mülki amiri onaylanmadan kesinleşen kararlarına karşı belediye başkanı ve ilgililer kararın ilan tarihinden itibaren 10 gün içinde il merkezi olmayan yerlerde vilayete, il merkezi olan yerler de ise İçişleri Bakanlığına itiraz imkanı tanımak suretiyle merkezi idarenin denetimine tabi olmayan kararlarına karşı da denetim yolu açılmıştır. Aynı yasanın 74. maddesine göre belediye meclisinin olağan ve

olağanüstü toplantı yeri ve zamanı dışında veya kanunda öngörülen görev ve yetki alanına girmeyen kanuna aykırı olarak aldığı kararlarına karşı; il merkezi olmayan yerlerde valinin talebi üzerine il idare kurulu, il merkezi olan yerlerde ise İçişleri Bakanlığının talebi üzerine Danıştay tarafından incelenerek onaylanması veya iptal edilmesi öngörülmüştür. Ayrıca bu tür başvurular için kanun bir süre öngörülmemiştir (Kaplan, 2005:239-240; Gözler,2003:418-419).

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediye başkanının ilçe belediye ve meclislerinin ilişkilerini yeniden düzenlemiştir. Öngörülen düzenlemeler şunlardır:

Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemekle görevlidir. Bu denetim sonucu ortaya çıkacak eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre sonunda belirlenen eksiklik ve aksaklıkların giderilmediği takdirde büyükşehir belediyesi belirlenen eksiklik ve aykırılıkları giderme yetkisine sahiptir.( md.11) Büyükşehir belediye meclisinin bu kararını uygulamak ve gerektiğinde hukuki denetime tabi tutma görev ve yetkisi büyükşehir belediye meclisi başkanı olarak, büyükşehir belediye başkanına aittir (md.18/c).

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulamalar üç ay içinde ilgili belediye tarafından giderilmediği takdirde büyükşehir belediyesi 3194 sayılı imar kanununun 32 ve 42'ci maddelerinde belirtilen cezai yetkilerini kullanma hakkına sahiptir (md.11). Büyükşehir ve ilçe belediyelerindeki imar uygulamaları konusunda büyükşehir belediye başkanı yetkili kılınmıştır. Bu çerçevede belediye başkanı söz konusu ilçe belediyelerdeki imara aykırı uygulamalara ilişkin 3194 sayılı imar Kanununda yer alan cezaların uygulamasını sağlamakla yetkilidir. Ancak 3194 sayılı Kanunun 42 madde kapsamındaki konulardan dolayı iki kez ceza verilemez (md.11).

09.10.2005 tarih ve 25961 sayılı Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliğinin 17. maddesine göre; büyükşehir ilçe belediyeleri meclislerinin imar ve bütçe ilgili olanlar dışında kalan kararları dayanak belgeleri ile birlikte büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içerisinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere iade edebilir. İlçe

belediye meclisi salt çoğunluğuyla kararında ısrar ederse karar kesinleşir ve yedi gün içinde büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Büyükşehir belediye başkanı kesinleşen ilçe belediye meclisi kararına karşı yönetsel yargı mercilerine başvurma yetkisine sahiptir.

Büyükşehir belediye başkanına tanınan meclisin gönderdiği kararları gözden geçirme yetkisi yerel özerklikle bağdaşır bir nitelikte değildir. Meclisin salt çoğunluğu direnmesi halinde kararın kesinleşmesi bu durumu değiştirmede yeterli değildir (Keleş, 2009:3030).

Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeleri ile birlikte ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Ayrıca 7. maddede belirtilen görevlerinin bir veya bir kaçını devredebilir. Ancak büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerine görevlerini devrede bilmeleri için büyükşehir belediye başkanının uygun görüşü aranır (md.18). Ortak proje ve yatırımların finansmanı için büyükşehir belediyesi kesinleşen bütçe gelirinin %10 geçmemek şartıyla, büyükşehir belediye başkanının teklifi meclisin kararıyla üzerine mali ve aynı yardım yapılabılır (md.27). Bu düzenlemelerle büyükşehir belediye başkanına ilçe belediyelerin yatırımları ve görevlerin devri ile ilgili yetkilerle donatılmıştır.

5366 sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun büyükşehir belediyeleri kapsamındaki ilçe belediyelerinin yenileme projeleri, hazırlanıp meclisten geçtikten sonra büyükşehir belediye başkanı tarafından onaylandıktan sonra yürürlüğe girmektedir (5366-md).

5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, büyükşehir belediye başkanının ilçe belediye meclisi kararları üzerindeki yetkileri azaltma yoluna gitmiştir. Ancak büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediyesi ve meclisleri arasındaki ilişki 3030 sayılı Kanunun uygulamasında olduğu gibi bir “iç vesayet” mekanizmasının işlediği bir model olarak değerlendirmek zor olmayacaktır. İki kademeli büyükşehir modeli içinde aynı tüzel kişiliği oluşturduğundan hiyerarşik değil bir vesayet yetkisinden söz edilmektedir (Öner, 2006:368-369).

#### **2.4. Büyükşehir – İlçe Belediyesi İlişkisi**

18.01.1984 tarihinde çıkarılan 2972 sayılı Kanun ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan illerde birer büyükşehir belediye meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi kurulması öngörmüştür. Aynı yasa buralarda ayrı-ayrı hem ilçe hem de büyükşehir belediyesi için başkan seçilmesini de kabul etmiştir. Daha sonra Mart 1984'te çıkarılan 195 nolu KHK ile konu düzenlenmiştir. 1982 Anayasasının 127. maddesindeki hükümler çerçevesinde Temmuz 1984'te çıkarılan 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri statüleri netleşmiştir. Böylece büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. 10.7.2004 tarih ve 5216 sayılı yasa ile yeniden büyükşehir belediye sistemini düzenlese de sistem ana hatlarıyla korunmuştur. Ayrıca büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelere, büyükşehir ilçe belediyeleri olarak adlandırılmış ve diğer ilçelerdeki ilçe belediyelerden ayrı bir statüde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeler arasında kurulan ilişkilerde; görev ve yetki dağılımında, gelirlerin paylaşımı ve büyükşehir ve ilçe belediye organlarının birbirleri ile olan ilişkilerinde birçok sorun ortaya çıkmıştır.

Büyükşehir ilçe belediyeleri teknik bir terimdir ve ülke genelindeki tüm ilçelerde kurulan belediyeleri kapsamaz. Yalnızca büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçelerde kurulan ve üzerinde büyükşehir belediyesinin bir çeşit yönetsel vesayet yetkisi bulunan belediyeler büyükşehir ilçe belediyeleri olarak tanımlana bilir (Tuzcuoğlu, 2009:199).

5216 sayılı Kanunun amacı, büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerinin hukuki statülerini düzenlemek, hizmetlerin planlı programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır (md.1). Ayrıca büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında sorun çıkması halinde büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir (md.27). Bu çerçevede büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediye başkanı ve meclisi ile kurulan ilişkiler de imtiyazlar üstünlükler sağlandığı görülmektedir.

İlçe belediyelerinin imar uygulamalarında 5216 sayılı yasanın ilgili hükümleri incelendiğinde vesayet yetkisinin deva ettiği görülmektedir. Bu yetkinin kullanımında

büyükşehir belediye başkanı ile büyükşehir belediye meclisi arasında paylaşıldığı görülmektedir. Büyükşehir belediye meclisine imar planını değiştirerek onama yetkisi tanındığı için bir bakıma kendisine hiyerarşik yetkide tanınmıştır. Zira vesayet yetkisinde, vesayet makamı denetime tabi olan makamın işlemini kural olarak değiştirerek onaylamaya yetkisi yoktur (Kaplan, 2005:243).

Bu kapsamda 5216 sayılı Kanununun 14. maddesi incelendiğinde vesayet yetkisine yabancı olan ve yukarıdaki değerlendirmeye örtüşen bir düzenlemenin olduğu görülmektedir. Söz konusu düzenlemeye göre; büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir (md.14). Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye meclisi kararı üzerinde hukukilik denetimi yerine onun yerine geçerek karar alabilmesi yerindelik denetimi yapabilmesi de eklenmiştir.

Öte yandan aynı kanununun 11. maddesi ile büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi verilmiştir. Bu maddeye göre büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerin imar uygulamalarını denetlemekle görevlidir. Denetim yetkisi konu ile ilgili her türlü belge ve bilgiyi istemeyi, incelemeyi ve gerektiğinde bunların örneklerini istemeyi içerir. Bu amaçla ilçe belediyeden istenecek her türlü bilgi ve belgelerin on beş gün içinde büyükşehir belediyesine verilmesi öngörülmüştür. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yararlanılabilme imkânı getirilmiştir.

Denetim sonucu belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için belediyeye üç ayı geçmemek üzere süre verilir. Bu süre içinde tespit edilen eksiklik ve aykırılıkların giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları resen gidermeye yetkilidir.

Büyükşehir belediyesi tarafından belirlenen ruhsatsız ve veya ruhsat eklerine aykırı yapılar, gerekli işlem yapılmak üzere ilgili belediyeye bildirilir. Belirlenen imara aykırı uygulama ilgili belediye tarafından üç ay içinde gidermediği takdirde büyükşehir

belediyesi 3194 sayılı İmar Kanununun 32 ve 42'nci maddelerinde belirtilen yetkilerini kullanma hakkına sahiptir (md.11).

5216 ayılı Kanun büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri imarla ilgili karar ve uygulamaları üzerindeki yetkisini iki maddede (11 ve 14) düzenlemiştir. Bu şekildeki bir düzenlemenin iki maddenin örtüştüğü gerekçesi ile gereksiz ve yersiz olduğu düşünülse de; 14. maddede ilçe belediye meclislerince yapılan imar planı ve uygulamalarının büyükşehir belediye meclisince yapılan nazım imar planına uygunluğu incelenmesi amaçlanmıştır. Buna karşılık, kanunun 11. maddesi ise ilçe belediyelerinin imarla ilgili her türlü uygulamalarının büyükşehir belediye meclisince denetim yetkisini düzenlemiştir. Başka bir ifade ile 14. madde ilçe belediyelerinin imarla ilgili düzenleyici işlemlerin denetimini, 11. madde ise ilçe belediyelerinin uygulama ile ilgili işlemlerinin denetimini düzenlemiştir (Kaplan, 2005: 45).

Gerek 11. madde gerekse 14. maddesi ile getirilen düzenlemeler incelendiğine büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediyelerinin imarla ilgili karar ve uygulamaları konusunda, vesayet yetkisinin dışında büyükşehir belediye Meclisinin ilçe belediye meclisi yerine geçerek karar alması “ikame yetkisi”ni öngördüğü söylene bilir. Bu düzenleme ilçe belediyeler üzerindeki büyükşehir belediyelerin denetiminin ağırlığını göstermesi bakımından bizce önemlidir.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeler arasındaki imar ve bütçe dışındaki diğer hizmet alanlarının belirlenmesi ve yürütülmesi ve koordinasyonun sağlanmasına yönelik ilişkiler 5216 sayılı yasanın 27. maddesinde düzenlenmiştir. Söz konusu maddeye göre; “yeni kurulan büyükşehir belediyelerinde meydan, bulvar cadde yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir belediyesi ile büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dağılımına ilişkin esaslar büyükşehir belediyesi meclisi tarafından belirlenir. Büyükşehir belediyesi mücavir alanların ilçe belediyelerin arasındaki bölüşümü büyükşehir belediye meclisince yapılır.

Büyükşehir belediyesi 7'nci maddede sayılan hizmetleri, mali ve teknik imkânları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak büyükşehir kapsamındaki diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır. İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçı, bedeli kendileri

tarafından karşılanmak ve istekte bulunmak kaydıyla, büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak, ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesi tarafından yapılır.

Büyükşehir belediyesi ilçe belediyeler ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırımlar yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son bütçe gelirinin %10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak kaydıyla ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine mali ve aynı yardım yapılabilir. Büyükşehir belediyeleri ile bağlı kuruluşları, birbirine belediye başkanının onayı ile birbirlerine nakit ihtiyacını karşılamak için yardım yapabilir. Ancak yapılan yardımlarda faiz uygulanmaz.

Yapılacak herhangi bir yatırımın büyükşehir belediyesi ile bağlı kuruluşlardan bir veya bir kaçını aynı anda ilgilendirdiği ve tek elden yapılmasının maliyetleri düşüreceğinin anlaşılması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yatırımı kuruluşlardan birinin yapmasına karar verebilir. Bu takdirde yatırımın ilgili diğer kurumu ilgilendiren kısmına ait harcama tutarı o kurumun hesabında borç, yatırımcı kuruluşun hesabına alacak olarak gösterilir.”

Büyükşehir ilçe belediyeleri kentse gelişim planlarını yapma ve uygulama ile ilgili alanda büyükşehir belediye başkanı ile meclisinin denetimi altındadır. Ayrıca hizmet alanlarının belirlenmesi, yerel hizmetlerle ilgili yatırımların yapılması ve diğer birimlerle olan ilişkiler büyükşehir belediyesinin izni ölçüsünde olabilmektedir. Bu çerçevede büyükşehir ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesinin ağır bir vesayet yetkisi altında olduğu söylenebilir.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri üzerindeki mülki idare amirlerinin vesayet yetkisi yumuşatılmış, hukukilik açısından yönetsel yargı yerlerini harekete geçirmeye sınırlandırılmıştır. Ancak özerkin vazgeçemediği vesayet yetkilerini anakentlerde tümüyle bırakmayıp, ilçe belediyeler üzerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Böylece anakentlerde değişen vesayet kendisi değil kullanıcısıdır (Keleş, 2009: 331).

3030 sayılı yasanın 20. maddesine göre; büyükşehir ilçe belediye bütçeleri, ilçe belediye meclisince hazırlanan bütçe büyükşehir belediye meclisince aynen veya tadil edildikten sonra valinin onayına sunulmaktaydı ve valide aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi vardı. Valinin bütçeyi değiştirerek kabul etmesi halinde, bütçenin büyükşehir

belediye meclisine gelmesinden itibaren 20 gün içinde için de büyükşehir belediye başkanının Danıştay'a itiraz etme hakkı tanınmıştır. Buna karşılık ilçe belediyeleri valinin işlemine karşı itiraz etme imkânı bulunmamaktaydı (Danıştay Kararlar Dergisi, sayı 3, s.8-9). Buna göre ilçe belediye bütçeleri üzerinde hem mülki idare amiri olan valinin hem de büyükşehir belediyesinin denetimi altındaydı. Bu yetki vesayet yetkisinin dışında ilçe belediyesinin yerine geçerek resen karar almaları da içermektedir.

Büyükşehir ilçe belediye bütçeleri de büyükşehir belediyesi bütçesinde olduğu gibi 5216 sayılı yasa, 5393 sayılı yasa ve 5018 sayılı yasada yer alan ilgili hükümler çerçevesinde hazırlanmakta ve onaylanmaktadır. Ancak 5216 sayılı yasa büyükşehir ilçe belediye bütçeleri üzerindeki mülki amirlerin idari vesayet yetkisine son vermiş, ancak Kanun büyükşehir belediye başkanına ve büyükşehir belediye meclisine iç vesayet olarak nitelendire bilinecek geniş yetkiler vermiştir. Büyükşehir ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir ve büyükşehir belediyesi bütçesi ile aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanır ve tek bütçe halinde bastırılır (md.25). Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçeleri üzerinde bazı değişiklikler yapma yetkisi tanınmış ve bu yetkinin sınırları ve müdahale edilecek konular belirlenmiştir.

Büyükşehir belediye meclisince ilçe belediye bütçeleri üzerinde yaptığı değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay itirazı 30 gün içinde karara bağlar (md.25). Bu anlamda yukarıdaki düzenlemeler incelendiğinde büyükşehir belediyesinin ilçe belediye bütçelerini aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi, yerine geçerek yarar alabilmesi ikame yetkisini de kapsamaktadır. Ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi ayrı tüzel kişilik olduklarından bu yetki vesayet yetkisi olarak da tanımlanabilir.

Dar yetkisiz sınırlı görevlere sahip ilçe belediyeleri ile tüm yetkiler elinde tutan ve ilçe belediyeler üzerinde vesayet sahibi büyükşehir belediye sistemi söz konusudur. Mali yapıdan güçlü büyükşehir belediyesi ile mali bakımdan güçsüz ilçe belediyeleri sisteminde metropoliten alanların sorunlarını çözmek mümkün olmamıştır. Benzetme ile gelişmiş güçlü bir vücuda ufacık ve güçsüz kollar yaratılmıştır (Özgür, 2008:152).



### **BÖLÜM 3: DÜNYADA BÜYÜKŞEHİR MODELLERİ VE HİZMET İLİŞKİLERİ**

Yerel yönetimlerin örgütsel yapılarının oluşması ve yerel özerklik gibi ilkelerle donatılması, ülkelerin tarihsel gelişimi, otoriter ve totaliter ya da demokratik olarak ifade edilen siyasal rejimlerin yerel yönetim anlayışı, ekonomik düzeni ve iktidarların genel olarak dünyayı algılayışları yerel yönetim modellerinin şekillenmesinde etkili olmuştur. Dünyada bilinen iki temel yönetim kültürü Fransa ve İngiltere kaynaklıdır. Bu açıdan iki ülkedeki büyükşehir yönetimi yapı ve işleyişlerini ele almak ve bunları karşılaştırmalı analiz etmek önem taşımaktadır.

Fransa'da yerel yönetim kültürü oldukça eski ve geniş bir perspektife dayanmaktadır. Ayrıca gerek üniter devlet yapısı gerekse bu süreçte geçirdiği demokrasi geçmişiyle hem kıta Avrupa'sında hem de dünya genelinde çoğu ülke için model teşkil etmiştir. Fransa, yönetsel sistem ve yapısı açısından Osmanlı modernleşmesi ve Cumhuriyet dönüşmesinde model olması nedeniyle yerel yönetim yapılanmasında da belli oranda örneklik etmiştir. Bu örneklikten kaynaklanan benzerlikler günümüzde de sürmektedir (Özkan, 2009:1). Fransa'nın yönetsel yapıya model teşkil etmesine 1864 Vilayet Nizamnamesi örnek gösterilebilir. Bu nizamnameyle, vilayetten (eyalet) sancak (il), kaza (ilçe), nahiye ve kırsal topluluk doğru inen tam bir hiyerarşik sistem getirilmiştir. Bu sistem büyük ölçüde Fransa'dan alınmıştır. Öte yandan ilk belediye nizamnamesi, Fransız esaslı olduğu gibi, İstanbul Beyoğlu'nda kurulan ilk belediye teşkilatımız da Paris örnek alınarak oluşturulmuş ve resmi dil olarak Osmanlıca yanında Fransızca kullanılmıştır (Güler ve diğ, 2004: 36). Ayrıca Türkiye'de büyükşehir yönetimleri için getirilen modelin Paris yönetim biçimine büyük bir benzerlik gösterdiği ileri bilinmektedir.

İngiltere siyasal ve yönetsel uygulamaları bakımından kendine özgü gelenekleri olan bir ülkedir. Üniter bir devlet yapısına sahip olan İngiltere, demokratik kurumların doğduğu ve geliştiği bir yer olması nedeniyle birçok konuda model ülke olarak kabul edilmektedir. G. Eroğlu'na göre "diğer iki demokratik ülke örneği olan Amerika ve Fransa'ya örneklik etmiş olması nedeniyle örnekler örneğidir... Dünyada siyasal kurumları en çok taklit edilmiş olan ülke İngiltere'dir. (Güler ve diğ, 2004: 86).

İngiltere aynı zamanda yerel yönetim geleneği en güçlü olduğu ülkelerden biri olması yerinden yönetimi benimsemesine bağlıdır. İngiltere yazılı bir anayasası olmamasına rağmen, güçlü yerel yönetim geleneği ile yerel yönetimlerine önem veren önemli ülkelerden biridir ve yerel yönetim geleneği yüzyıllar öncesine dayanmaktadır.

### **3.1. Fransa'da Yerel Yönetimler**

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihi Fransız Devrimi ve Napolyon dönemine kadar uzanmaktadır. Fransız devriminden sonra 14 ve 22 Aralık 1789 yönetmelikler ile yerel yönetimlerin temelini oluşturulan komünler ve iller kurulmuştur. Tüm yerleşim birimleri büyüklüklerine bakılmaksızın aynı zamanda idari bir birim haline getirildi ve böylece en küçük yerleşimler bile komün statüsü kazandı. Bu düzenleme ile Paris dışındaki tüm komünler coğrafi ve nüfus büyüklükleri ne olursa olsun aynı yetkilere sahip olmuşlardır. Ayrıca bu yönetmelikler komün ve illerin seçilmiş meclislerinin olmasını öngörmüştür. 1799'da Napoleon Bonaparte'ın yönetime gelmesi ile 1980'lere kadar uygulanan yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. 21 Mart 1831 tarihinde çıkan bir yasayla da yerel meclislerin seçimle oluşturulmasına karşın belediye başkanlarının kral ve valiler tarafından atanması öngörülmüştür. Bugünkü Fransız yerel yönetim sisteminin 1799-1815 yılları arasında Napoleon Bonaparte tarafından yapılan reformlar ekseninde şekillendiği ileri sürülmektedir (Şinik, 2012:113-114).

Fransız devrimi sonucu şekillenen ve Napolyoncu yerel yönetim anlayışının temel özellikleri; komün ( belediye) rejimi tüm ülkede büyüklü küçüklü her yerel toplulukta bir belediye kurulmuş ve tek tip hala getirilmiştir. Belediyenin görevleri, kendi öz görevleri ve devlet tarafından verilmiş görevler olarak iki kümede toplanmıştır. Vali hem merkezin temsilcisi hem de İl'in yürütme organıdır. Merkezin yerel yönetimler üzerindeki vesayet yetkisi yasaların belirlediği çerçevede devam etmiştir. Napolyon döneminde oluşturulan Fransız yerel yönetim sistemi güçlü bir merkeziyetçi anlayışla oluşturulmuş ve iki yüz yıl varlığını sürdürmüştür.

Fransız yerel yönetim sistemiyle ilgili temel yasal düzenlemeler, İllere (departement) ait yasal düzenlemeler 1871, 1982 ve 1984 yıllarında gerçekleşmiş, diğer yerel birimler olan bölgeler (region) 1971, 1982 ve izleyen yıllarda yasal çerçevesine kavuşmuştur (Ökmen ve Parlak, 2010: 93).

1789 Fransız Devriminden sonra toplumsal alandaki gelişmeler halkın yerel yönetimlere katılma isteği gibi nedenlerle ilk başta merkezden atanan belediye başkanları ile yönetim söz konusu iken, 1830'lu yıllara gelindiğinde ilk kez yerel meclisler halk tarafından doğrudan seçilen meclisler oluşturulmaya başlanmıştır. 1871 ve 1884 yıllarında il ve belediye yönetim birimleri özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiştir. Ancak İkinci Dünya Savaşına kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında kalmıştır. Özellikle 1970'lerden sonra yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve katı merkeziyetçiliğin yumuşatılması amaçlanmıştır. 1982 yılındaki yasal düzenlemeye kadar yerel yönetimlerin yapısal özelliği, iki kademeli bir yönetim yapısına sahiptir. Bunlar, il özel idareleri ve belediyelerdir. (komünler) Merkezi idarenin taşra örgütü olan il aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir. En küçük yerleşim biriminden en büyük kentler her yerleşim birimi aynı belediye (komün) olarak kurulmuş aynı yetki ve organlara sahip olmuşlar ve merkezi idarenin aynı tür vesayeti altında bulunmuşlardır (Akçakaya, 2003:154-155).

Fransa, üniter bir devlettir ve bu devleti meydana getiren toplulukların hukuki statüsü Anayasa'da yapılan düzenlemelere, yasama organı tarafından yapılan yasalarla belirlenmiştir. Siyasal ya da yönetsel kurumlara anayasal statü tanınması söz konusu kurumlar için bir güvence oluşturur. Yasaların anayasal ilkeleri gözetme ve aykırı hüküm taşımama zorunluluğu nedeniyle anayasal güvenceye kavuşan kurumlar olası yasa koyucunun müdahalelerinden korunmuş olur (Kayıkçı, 2003: 26). Fransa yerel yönetim sistemi anayasal statüye IV. Cumhuriyetin 1946'da kabul edilen anayasası ile kavuşmuştur.1946 tarihli anayasa yerel yönetimlere değinmiş ve yerel yönetimlerin seçikle oluşan meclisleri tarafından yönetileceği gibi ilkelere yer vermiş fakat bu anayasanın yürürlükte olduğu dönemde uygulamaya geçilememiştir. (Canatan, 2001:7)

V. Cumhuriyet olarak adlandırılan bugünkü rejim 1958 Anayasasıyla düzenlenmiş ve anayasanın 78.maddesi yerel yönetimlerin kendilerini serbestçe yönetmesi anlamına gelen "desantralizasyon" ilkesini kabul etmiştir. Fransız Anayasasının 72.maddesine göre yerel yönetimlerin seçilmiş meclisler tarafından serbestçe yönetileceği hüküm altına alınmış, Cumhuriyeti oluşturan yerel topluluklar belediyeler (komünler), iller ve deniz aşırı ülkeler olarak belirlenmiştir ([www.keditor.org/yazilar\\_766.html](http://www.keditor.org/yazilar_766.html), 05.03.2012). V Cumhuriyet döneminde Fransız yönetim yapısı öncelikle 1964, 1972, 1982 ve 1992

yıllarında dört önemli değişiklik geçirmiştir. 1964'te ekonomik koordinasyon amaçlı bölge valilikleri kurulmuştur. 1972 yılında bölgelere tüzel kişilik kazandırılmış, 1982'de yerel yönetsel özgürlükler artmıştır. 1992'de çıkarılan Cumhuriyetin Bölgesel İdaresi ile de yerel yönetsel özgürlüklerde bir geri adım oluşturacak merkezin yetkilerinin önemli bir bölümünü valilere devrini sağlamıştır (Özkan, 2009: 10).

Fransa'da yerel yönetim sistemi açısından asıl büyük önemli reformlar 2 Mart 1982 tarihinde "Belediyeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa" ile getirilen düzenlemeler ve 17 Mart 2003 kabul edilen Anayasa değişikliği ile yapılan düzenlemeler ve bu anayasa değişikliği sonrası bu kapsamda çıkarılan organik yasalardır.

1982 reformu ile Fransa'da yerel yönetimlerle ilgili olarak çok önemli değişiklikler meydana gelmiştir. Bunlardan en önemlileri bölgenin yerel yönetim birimi olarak düzenlenmesidir. Bölgeler tüm yetki ve organlarıyla bir yerel yönetim statüsü kazanmışlardır. 1986'dan itibaren de organları doğrudan seçimle işbaşına gelmeye başlamıştır. Diğer önemli bir yenilik ise yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet kaldırılmasıdır. Valinin yerel yönetim kararları üzerindeki yasalık ve yerindelik bu reformla kaldırıldı ve yasalık denetimiyle sınırlandırıldı a posteriori hale geldi. Kararları yürürlüğe girmesi için valiye bildirilmesi ve yayınlaması yeterli hale geldi ve valide yasal olmadığını düşündüğü kararlara karşı sadece hukukilik açısından idari mahkemelere başvurma hakkı tanınmıştır. Reformla getirilen diğer bir yenilikte her yerel yönetim kademesi kendi icra organına sahip olmuştur. Yerel yönetimlerin ve il özel idarelerinin yürütme organları değişerek bölgede bölge meclis başkanı ilde il genel meclis başkanı yürütme organı olarak düzenlenmiştir.

1982 yılında gerçekleşen reformlara karşı çeşitli eleştiriler yönetilmiştir. Merkez dışında geniş ölçüde özerk güç odakları meydana getirdiği gerekçesi ile elleştirilmiş, belediye başkanlarına tanınan geniş yetkiler nedeniyle "feodal beyler" denilmesine yol açmıştır. Bu reformla yerel yönetimlerin yapısal olarak bir yenilik getirmemiş, yerel yönetimlerin yetki ve hizmet alanıyla ilgili düzenlemeler yapılmıştır.

Fransa'da âdemi merkezileşme süreci 1982 tarihli "Bölgeler, İller ve Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa'dan sonrada devam etmiştir. 2003 Anayasa değişikliğine

kadar olan dönemde yerel yönetimlerle ilgili pek çok yasa çıkarılmıştır. 1985 ve 1986 yıllarında yapılan yasal düzenlemeler, (blocs de competences) yetki bloklarının transferiyle ilgili düzenlemedir. Yetki ve görevlendirmelerin yerel yönetimler arasındaki paylaşımını düzenlenmiştir. 1992 yılında “the Territorial Administration of the Republic” üzerine çıkan yasa ile yetki genişliği, yerel demokrasi ve yerel otoriteler arasında işbirliği ilgili düzenlemelere gidilmiştir. 1999’da Voynet yasası ile sürdürülebilir toprak planlaması ve toprak gelişimi ile ilgili hangi yerel yönetimlerin yetkili olduğu tanımlanmış ve düzenlenmiştir. 2003 Anayasal değişikliğine giden yolda en önemli düzenlemelerden biride 2002-276 sayılı “democratie de proximite” yasasıdır. Yasanın beş önceliği vardır. Katılımcı demokrasinin enstrümanları, seçilmiş politikacıların statüleri, yeni yetkilerin transferi, büyük çaplı projeler ve Paris, Marsilya ve Lyon ile ilgili hükümlerdir. Bütün bu düzenlemelere rağmen anayasal değişikliğine gidilmesinin nedeni yapılan yasal düzenlemelerin anayasal dayanaktan yoksun görülmesidir (Şinik, 2012:128-130).

28 Mart 2003 Anayasa değişikliği ile Fransız Anayasasının on maddesi değiştirilmiştir. (madde 1, 7, 13, 34, 37, 39, 60, 72, 73 ve 74). Bu değişikliklerin yerel yönetimle ilgili getirilen yeni düzenlemeler: 1. maddesine göre devletin teşkilatlanması âdemi merkeziyet esasına dayanmaktadır. Böylece 2003 değişikliği ile “desantralizasyon” önündeki anayasal engeller kaldırılmıştır. 1982 reformu ile bölgeler yerel yönetim statüsü verilmesinin ardından Anayasa değişikliği ile bölge yerel yönetimlerine Anayasada yer verilerek Anayasal statü kazandırılmıştır. Yerel yönetim ile ilgili olarak mali özerklik adına da harcama yetkileri ve özgürlükleri anayasal güvence altına alınmıştır. Ayrıca mali eşitlik ilkesi de anayasal güvenceye altına alınmıştır (AY.m.72/2) (Kızılkaya, 2004: 95). Anayasaya eklenen 72/2 maddesi ile de yerel demokrasi güçlendirilmek istenmiş, yerel halka da yerel yönetimlerin gündemine girmek üzere dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Aynı düzenleme ile daha önce yerel yönetimlerin sadece görüş almak için başvuruda bildikleri yerel referandum yeni düzenleme ile referandum sonuçları artık kararsal nitelik taşıması öngörülmüştür. (Şinik, 2012:131-134) 2003 Anayasada yapılan önemli değişikliklerden biride özel statülü yerel yönetim birimleri oluşturma yetkisinin yasama organına verilmesidir.

Fransa üniter devlet yapısına sahiptir. Ancak, 1982 yılından sonra yapılan yasal düzenlemeler ile yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende kabul edilmiştir. Bu değişimde, valilerin yerel yönetimler üzerindeki vesayetinin kaldırılması mihenk taşı olmuştur. Ayrıca 2003 yılında Anayasaya konulan desantralizasyon tanımı ile bu sürecin anayasal dayanağı da sağlanmıştır. Bunun yanı sıra tüm siyasi kamu ve özel sektör çalışma pozisyonları için kadın ve erkeklere eşit fırsatlar tanınması Anayasa'ya 2008 yılında eklenmiştir (Toksöz ve diğ., 2009: 58).

Fransa yerel yönetim sisteminde 2003 tarihli Anayasa değişikliği ile ikinci aşaması gerçekleştirilen âdem-i merkezileşme sürecinin uygulamaya geçirilmesi üç organik yasa olmak üzere birçok yasayla geçilmiştir. Burada organik yasadaki kastedilen, anayasada yapılmış olan düzenlemelerin gerektirdiği yasalardır. İlk organik yasa 2003-704 sayılı 1 Ağustos tarihli yerel yönetimlere “deneme yetkisi” tanıyan organik yasadır. Yerel yönetimlerin belli bir konuda belli bir süre için, yasalarla kendilerine verilen yetkilerin dışında hareket etmesini sağlayan düzenlemedir. Ancak anayasal güvence altına alınan temel hürriyetlerin kullanılmasını etkileyen konular deneme yetkisi dışında tutulmuştur. İkinci organik yasa 2003-705 sayılı yerel referanduma ilişkin yasadır. Üçüncü ve son organik yasa ise 2004-758 sayılı yasadır. Bu yasa ile yerel yönetimlerin mali özerkliği düzenlenmiştir. Fransa’da anayasa değişikliği ardından çıkan organik yasaların dışında yerel yönetimlerle ilgili çok önemli hükümler içeren yasalarda çıkarılmıştır. 1 Ocak 2005’te yürürlüğe giren Yerel Yönetimlerin Özgürlüklerine ve Sorumluluklarına İlişkin Yasa ile yerel yönetimler aleyhine önemli yetki ve mal transferi öngörmesidir. (Şinik, 2012:134-141)

### **3.1.1. Fransa’da Yerel Yönetim Yapısı ve Yerel Yönetim Birimleri Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı**

Fransa anayasasında yerel yönetim birimleri ile ilgili genel hükümler 72. maddesinde düzenlenmiştir. Anayasanın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti’nin yerel yönetim yapısı belediyeler (komünler), iller (vilayetler-departement), bölgeler (region), özel statülü yerel yönetimler ve 74. madde hükümlerine tabi denizaşırı yerel yönetimlerdir. Bunların dışında kurulacak yerel yönetimler gerekirse işbu fıkrada zikredilen bir veya

birden çok yerel yönetim bitiminin yerine geçmek üzere kanunla kurula bilir. Bu konuda yetki yasama organına verilmiştir.

Bu yönetimler, belirttiği şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler kendilerini özgürce idare ederler ve yetkilerini kullanmak için düzenleyici işlem yapma gücüne sahiptirler. Ayrıca yerel yönetim birimleri organik yasalarla kendilerine öngörülen, anayasa tarafından güvence altına alınan temel hak ve hürriyetlerin kullanılması dışında, belli bir konu ve süre için kendilerine verilen yetkilerin dışına çıka bilirlir. Bir yerel yönetim birimi diğeri üzerinde vesayet yetkisine sahip değildir.

Fransa yerel yönetim birimleri belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü yerler ve deniz aşırı topraklar olarak anayasada düzenlense de genelde yerel yönetim birimleri olarak, belediyeler, iller, bölgeler olarak nitelenmekte diğeri iki yönetim birimi için özel yönetim biçimine tabi yerel yönetimler olarak nitelenmektedir.

### **3.1.1.1. Belediye (Commune)**

Fransız yere yönetim sisteminde, Türk sistemindeki gibi köy topluluğu bulunmamaktadır. En küçük yerel yönetim birimi komündür. Türkçe 'de tam karşılığı bulunmamaktadır. Bununla birlikte Türk yerel yönetim birimi olan belde terimi de tam örtüşmediği unutulmadan, kullanılabilir. Komünler, eski rejimdeki kilise çevresindeki kalıtçılardır ve 5 Nisan 1884 tarihli Yasaya dayanır (Güler ve diğ., 2004: 49). Komünler (belediyeler) düzenleyen yasama hükümleri Belediye Kanunu ile düzenlenmiştir. 1884'ten itibaren farklı zamanlarda kabul edilen hükümlerden oluşur. 6 Şubat 1992 tarihli kanunla değişikliğe uğramıştır (Toksöz ve diğ., 2009: 59).

Temel yönetim birimi olan belediye en küçük yerel yönetim biriminden en büyüğüne kadar bütün yerleşim mekânlarında kurulmuştur. Fransız yerel yönetimlerinin en önemli halkasını oluşturan belediye sayısı yüksektir. Bunun nedeni en küçük yerleşim yerlerinde köy değil belediyenin olmamasıdır. Fransa'da 36.778 komün bulunmaktadır. 1789 devriminden öncede var olan komünlerin yönetsel yapısı, karar organı olan belediye meclisi ve yürütme organı olan başkandan oluşur. ( Şinik, 2012:143)

Komün (belediye) Meclisi (le conseil municipal) altı yılığına seçilir ve genel yetkilere sahiptir. Belediyenin karara organı olan belediye meclisi belediye başkanı, başkan

vekilleri ve meclis üyelerinden oluşur. Meclis üyelerin sayısı belediyenin nüfusuna göre değişir. 3500'den az nüfusa sahip olan yerlerde, iki turlu çoğunluk sistemiyle, 3500 ve fazla nüfusa sahip olan beldelerde karma yöntem ile ( çoğunluk+nisbi) altı yıllığına seçilir. Belediye meclisi bütçe hakkında karara verir, yıllık kesin hesapları oylar yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belediyenin mallarını yönetir ve belediye adına sözleşmeler hakkında karara verir (Karahanoğulları, 2003: 17).

Belediye meclisi yılda en az dört kez toplanır. Belediye meclisi kendi içinden sürekli ve özel komisyonlar kura bilir. Kurulan daimi komisyon belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclisin sürekliliğini sağlar. Ayrıca belediye başkanın çağrısı, meclis üyelerinin yarısından fazlasının başvurusu ve ildeki devlet temsilcisinin isteği üzerine de belediye meclisi toplanabilir (Kayıkçı, 2003:7).

Belediye başkanı ve yardımcıları belediye meclisi tarafından seçilir. Başkan, meclisin kararlarını hazırlar ve alınan kararları uygular, belediyenin mal varlığını yönetir, belde adına sözleşme yapar ve bu işlemleri dolayısı ile meclise hesap verir. Kamu düzeninin sağlanması için kolluk yetkilerine de sahiptir. Ancak kolluk yetkisinin sınırı ve kapsamı kanunla belirlenmiştir.

### **3.1.1.2. İl Yerel Yönetimi (Departement)**

İller 22 Aralık 1789 tarihli Kanun'a dayanarak 8 Ocak 1790 tarihinde kurulmuşlardır. Bu nedenle komünlere kıyasla mahalli idare birimi olarak daha az eski tarihli kuruluşlardır. Bugünkü illerin organik kanunu 10 Ağustos 1871 tarihlidir ve deniş aşırı ülkeler olmak üzere Fransa'da 100 il vardır. İller yerel seçim çevresi niteliğindeki kantonlara bölünmüştür. (Özkan, 2009: 23) İller İl genel meclisi (conseil general) tarafından yönetilir. İl genel meclisi üyeleri altı yıllığına iki turlu çoğunluk sistemiyle seçilirler. Her kanton (bin ila yirmi bin arasında değişen sayıda seçmenden oluşan seçim çevresi) bir il genel meclis üyesi seçer. Meclis üyelerinin yarısı her üç senede yenilenir. Meclis ilin işleri hakkında genel yetkilidir. İlle ilgili temel kararlar alır ve yürütme organınca yapılacak işler için genel çerçeveyi belirler.



İl Genel Meclisi, başkan ve dört ila on başkan yardımcısı ve diğer üyelerden oluşan Daimi Encümeni seçer. Daimi Encümene kesin hesap ve bütçe dışında meclis tarafından yetki devredilebilir.

İl Genel Meclis Başkanı, 1982 yılında, ilin yürütme organı olarak valinin yerini almıştır. İl yönetiminin ita amiridir. Valinin ve belediye başkanının yetkileri dışında kalan trafik düzeni konusunda kolluk yetkilerine sahiptir. Ayrıca yetkilerinin bir kısmını başkan yardımcılarında birine veya bunların mazereti halinde genel meclis üyelerden birine devredebilir.

İlin yetkileri, âdem-i merkezileşme ilişkin yasa ile önemli ölçüde artırılmıştır. Bu yetkilerin ilgili olduğu alanlar şunlardır: Sağlık hizmetleri (ana ve çocuk sağlığı, toplumsal afetle mücadele) ve (özellikle çocuğa, aileye ve yaşlılara yönelik) sosyal yardımlar, Okullar ve öğrenci taşımacılığı, kırsal hizmetler için araç gereçler, konut ve yolların bakımı gibi hizmetlerdir (Karahanoğulları, 2003: 18).

### **3.1.1.3. Bölge Yönetimi**

Fransa’da bölgeler başlangıçta Haziran 1960 tarihli kararname ile önce bir kamu müessesesi olarak kurulmuşlardır. Bölge adı altında kurulmaları ise 5 Temmuz 1972 tarihli Kanun’da öngörülmüş ve böylece tüzel kişilik kazandırılmıştır. Bölgelerin kuruluşu tamamen ekonomik nedenlere dayanmaktadır. Ekonomik gelişmeler ve giderek karmaşıklaşan yerel problemlerin Paris’ten çözümünün imkânsız görünmesi nedeniyle ortaya çıkmış çok yeni kuruluşlardır. Bölge yönetimlerinin kurulmasındaki duraksamanın nedeni federalizm ve bölünmedir. (Özkan, 2009: 27) Bölgelerin yerel yönetim birimine dönüştürülmesi 2 Mart 1982 tarihinde çıkarılan “Belediyeler, İler, Bölgelerin Hak ve Özgürlükleri Hakkında Yasa” ile gerçekleşmiştir. 1986 ilk bölge seçimleriyle birlikte bölgeler yerel yönetim statüsü kazanmıştır.

Bölge yerel yönetim yapısı, bölge meclisi ve bölge meclis başkanından oluşmaktadır. Bölge Meclisi, bölge yerel yönetimlerinin genel karar organıdır ve bölge meclis üyeleri bölge sınırları içindeki illerden altı yılığına seçilir. Meclisin üye sayısı bölgenin büyüklüğüne göre değişmektedir. Bölge meclisi bölge işleri hakkında karar alır. Bölge meclis başkanını seçer ve bütçe ve idari hesapların onaylanması dışındaki yetkilerinin

bir kısmını Daimi Encümene devrede bilir. Bölge Daimi Encümeni, bölge meclis başkanı, başkan vekilleri ve bölge daimi komisyonunun öteki üyeleri arasından seçilir.

Bölge meclis başkanı, bölge yerel yönetiminin siyasal sorumlusudur ve meclis üyeleri tarafından mutlak çoğunlukla üç yıl için seçilir. Bölge meclis başkanının görevleri belediye ve il yerel yönetim birimlerindeki meclis başkanlarının görevleri ile paraleldir. Bölge yönetiminin harcamalarını yapar, gelirlerini toplar, bölge taşınmaz mallarını yönetir, sözleşmeleri imzalar ve bölge tüzel kişiliğini temsil eder (Akçakaya, 2003:160).

Fransa'da yerel yönetimler arasında yetki ve görev paylaşımı ilişkin 22 Temmuz 1983 tarihli yasanın benimsenmesinden itibaren, merkezi yönetim sorumluluğundaki yetkilerle komünler, iller ve bölgelere devredilmiş yetkilerin birbirinden kesin çizgilerle ayrılığı ilkesi benimsenmiştir. Bu ilke çerçevesinde her yetki alanı ve buna tekabül eden kaynaklar hangi yerel yönetim birimine, ya merkezi yönetime ya da komünlere, illere ve bölgelere devredileceği yasa ile belirlenmiştir (Toksöz ve diğ., 2009: 68). Fakat bir bütün halinde yetkinin tek bir idareye verilmesi prensibinin birçok istinası da vardır (Akçakaya, 2003:160).

Yerel yönetimler arasındaki görev ve yetki bölüşümüne ilişkin olarak ana çizgileriyle ilgili şunlar söylenebilir: Bölge yönetimleri, ekonomik planlama ve ekonomik hizmetlerin izlenmesi gibi geleceğe yönelik görevleri yerine getirirler. Mesleki öğretim, çıraklık eğitimi ve liselerle, tarım eğitimi konuları gölgelere bırakılmıştır. İl yerel yönetimleri, daha çok, dayanışma yardım ve hizmetleri ile görevlidirler. Köy hizmetleri kent dışı ulaşım ve kolejlerin yönetimi ile ilgili görevler bunlar arasındadır. Belediyeler ise, gerçekten yerel sayılabilecek halka en yakın, günlük hizmetleri yerine getirirler. Kent içi ulaşımın yanı sıra şehircilik, kitaplık ve müze hizmetleri bunlara örnek gösterilebilir. Belediyeler, devlet hizmetleri de sunarlar. Yurttaşları medeni halleri ile ilgili kayıtları, seçmen kütüklerini tutarlar. Yolların yapım, bakım, onarımı, mezarlıkların kuruluşu ve bakımı belediye görevleri arasındadır (Keleş, 1994: 13-23).

Fransa'da yerel yönetimler arasındaki ilişkiler konusunda, özellikle 1982 yılında yapılan reformla üst düzey yönetim birimleri alt düzey yönetim birimlerinin işlerine karışması engellenmiştir. Yerel yönetim birimleri arasında astlık üstlük ilişkisi yoktur.

Yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki vesayet ilişkisinin dönüşmemesi için ilişkiler yardım ve işbirliği çerçevesinde düzenlenmiştir.

### **3.1.2. Paris Büyükşehir Yönetimi**

Paris, Fransa'nın başkenti ve Île-de-France bölgesinin merkezidir. Sen Nehri'nin üzerine, Paris Havzasının ortasına kurulmuştur. Paris adını Galya halklarından prisiilerden almaktadır. "Paris" aslında Romalıların "Lutetia" yerine kullandıkları "Civitas Parisiorum"( Parislilerin şehri) adının değişmesi sonucu oluşmuştur. Paris aynı zamanda şehrin etrafındaki yörelere de (Parisis) verilen isim olmuştur. Bu konuda değişik etimoloji mevcuttur. Ancak genel kabul görenler yukarıdakilerdir. Paris tüm dünya tarihinde önemli önemli bir yere sahip şehir olmakla birlikte, başlıca ekonomik ve politik merkezler arasında yer almakta ve uluslararası taşımacılığın geçiş noktalarından biride oluşturmaktadır. Moda ve lüksün başkenti olan Paris "Işık Şehri" (Ville Lumiere) diye de tanımlanmaktadır. Paris 20.yüzyılda şehir sınırlarının dışına taşarak büyümüş ve banliyöleriyle birlikte 11,8 milyonluk nüfusu ulaşmıştır. Paris şehrinin özlü sözü Latince "fluctuan nrc meritur" yani "Sallanır da batmaz" (Fransızca: Il est battu par les flots sansetre submrge). Şehir manasındadır. Şehrin koruyucusu, 5. yüzyılda Attila'yı şehri yıkmaması için ikna ettiğine inanılan Aziz Genevie olduğuna inanılır. Paris büyükşehir 2008-2014 dönemi için belediye başkanı Sosyalist Partiden Bertrand Delanoe'dir ve 20 ilçe belediyesine sahiptir ([www.wikipedia.org/wiki/Paris](http://www.wikipedia.org/wiki/Paris), 10.03.2012).

Paris sayılı dünya kentlerinden biridir. Bu unvanı, New York, Tokyo, Londra gibi sayılı dünya kentleri arasında alması Paris'in idari teşkilatlanma/yönetim geleneği, sanatsal ve tarihi değerler gibi güçlü kozlarının olmasındandır. Tarihinin çok eskilere dayanması, tarihinde Fransa'nın hatta dünyanın etkilendiği isyanlara ve devrimlere, reformlara sahne olması Paris'in dünya kenti olmasında önemli rol oynamıştır. Tüm bunların yanında dengeli sanayileşmesiyle paralel bir kentleşme olgusu Paris'i sayılı dünya kentlerinden biri yapmıştır. Ayrıca Napoleon Bonaparte döneminde Paris valisi Haussmann tarafından Paris'i çok güzel bir şehir yapmak için yaptığı çalışmalar Paris'in layık olduğu şehir dizgisine kavuşmasında etkili olmuştur (Demirel, 2007: 46).

Paris'in içinde olduğu bölge yönetimi, 8 il (Paris, Essone, Seine-et Marne, Val-de-Marne, Yvelines, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-d'Oise) ve 1.281 komünü içine alan Île-de France 26 bölge yönetiminden biridir. Bölge encümeni, bölge meclis başkanı ve 15 yardımcısından oluşmaktadır. Bölge yönetimin çalışmaları profesyoneller tarafından yönetilen beş alt bölge yönetim ofisinde (binasında) sunulmaktadır (Toksöz ve diğ., 2009: 61).

Paris Fransız krallığının kuruluşundan beri başkentlik yapmaktadır. Paris'in tarihi, örneğin 1789, 1830, 1884 Devrimleri ve 1871 komünü, Fransız ulusunun tarihini de şekillendirmiştir. Victor Hugo, Paris için "bir kent olmaktan çok bir hükümet" nitelemesinde bulunmuştur. Paris 1975 yılına kadar devletin idari vesayeti altında bulunmuştur. 17 Nisan 1800 tarihli Yasa ile seçimle gelen 90 kişilik bir belediye meclisi öngörülmüş, ancak kent yönetimi, Paris milletvekilleri ve kent bölgelerinin temsilcilerinden oluşan bir konseyinde desteklediği merkez tarafından atanan valiye verilmiştir. Bu valinin yanı sıra kamu düzeninin sağlanmasından sorumlu kolluk valisi de bulunan kent yönetiminde belediye başkanı bulunmamıştır. Yaklaşık yüz elli yıla aşkın bir sürü küçük değişiklikler ile uygulanan bu sistem 30 Nisan 1975 tarihli yasa ile değişmiştir. Paris hem bir il hem de belediye kimliği kazanmıştır. Yasa ile iller ve bölgeler için uygulanan sistemin Paris'e de uygulanması kabul edilmiştir. Böylece Paris meclisinin kendi içinden bir belediye başkanı seçmesi kabul edilmiş, Paris'in yönetimini farklılaştıran unsur olarak, kolluk valisi varlığını sürdürmüştür (Güler ve diğ., 2004: 52).

Birçok ülkede olduğu gibi Fransa'da başkent diğeri şehirlerin yönetim biçiminden farklı bir statüye tabi olmuştur. Bunun nedeni başkent şehirlerinin karmaşıklığı geniş bir alana yayılmaları, hükümetlerin başkent yönetimlerine güvensizliğinden kaynaklanmıştır. 1970 yıllarında Fransa'da genel oyla seçilmiş bir belediye örgütü öngörüldüğü halde bu sistem Paris için geçerli olmamıştır. 1871 tarihli il yönetimleri ile ilgili yasa ve 1884 tarihli belediyelerle ilgili yasa Paris şehri için uygulanmamıştır. Bu dönemde Paris için uygulanan sistem, kent bir valisi, bir polis valisi ve bazen seçilmiş bazen de atanmış üyelere oluşan bir meclisi vardı. Meclis başkanı ve ilçe belediye başkanları atama yolu ile iş başına geliyordu. Bu sistem zaman zaman yapılan küçük değişikliklerle 1975 yılına kadar uygulanmıştır.

1964 yılında Paris'in içinde bulunduğu "Seine" vilayeti 8 ayrı İl'e bölünmüştür. Eski "Seine" valisi Paris valisi olmuş ve sınırları küçülmüştür. Paris meclisinin hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak görev yapması öngörülmüştür. 1975 yılında yapılan en önemli yenilik ise Paris belediye başkanının, 20 ilçenin nüfus büyüklüğüne göre seçtiği 109 kişiden oluşan Paris Belediye Meclisi tarafından seçilmesinin öngörülmesidir. Halende öyledir ve belediye başkanının meclis üyeleri arasından seçtiği komisyonlar vardır. Bu komisyonlara bölgedeki sosyal ve kültürel etkinliklerin temsilcileri de katıla bilmektedir (Tortop, 1993: 83-85). 1964 yılında düzenlenen yeni yasa ile Paris, illerin ve komünlerin yetkilerine sahip mülki bir birim haline getirilmiştir. Bu düzenleme ile ayrıca Paris Bölge Meclisine, Paris belediye meclisine ve Seine İl Genel Meclisine ait bütün yetkiler devredilmiştir.

Paris'in yönetim biçimi, tarihsel gelişimi, nüfus ve ekonomik bakımdan gelişimi kentin gelişim seyrini izlemiştir. Paris'in git gide büyüyen metropoliten alanının mevcut yönetim biçimiyle yönetilemez hale gelmiştir. Bölge merkezi aynı zamanda Fransa'nın başkenti ve tarihsel ve kültürel açıdan uluslararası önemde büyük bir şehir olması, ayrıca tüm Fransız isyan ve ihtilallerinin merkezi konumunda ve önemli banliyö hatlarının önemli bir merkezi olması, nüfusu ve kentin yayılma alanının büyümesi gibi etmenler 1982 yılına gelindiğinde yönetsel reformların yapılmasını gerekli kılmıştır.

31 Aralık 1982 tarihli yasa ile Paris kenti iki ögeden oluşmaktadır. Paris Belediyesi ve Paris İli ve kentin bir tek meclisi vardır. Bu meclis hem Belediye Meclisi hem de İl Genel Meclisi olarak görev yapması öngörülmüştür. Paris belediyesinin iki organı vardır. Paris belediye başkanı ve Paris Meclisidir ve her iki organda hem belediye hem de ile ilişkin işlevler görür. Paris'in 20, Marsilya 16, Lyon'da 9 ilçe belediyesi vardır. Ayrıca kolluk valisi merkez yöneyimin temsilcisi olarak meclis toplantılarına katıla bilir (Kayıkçı, 2003: 30).

1982 yılında en önemli değişiklik ilçe belediyelerinin seçilmiş meclislerinin yanında ilçe belediye başkanlarının da seçilmesi kabul edilmesidir. İlçe belediye meclisi ilçe belediye başkanını kendi üyeleri arasından seçer. Paris belediye başkanı Paris İl Genel Meclisi tarafından kendi üyeleri arasından seçilir. Yerel yönetim birimi olarak da genel yetki Paris kentindedir. 2003 Anayasa değişikliği ve bu düzenlemeyi takip eden organik yasa ve diğer düzenlemeler ile mevcut model ana hatları ile korunmuş, sadece görev ve

yetki alanı, yerel yönetimlerin özerkliği ve demokratik katılım konusunda yeni düzenlemelere gidilmiştir.

Türkiye’de Büyükşehir yönetimleri için getirilen model Fransa’da uygulanan sistemle büyük benzerlik göstermektedir. Fransa’da Paris, Marsilya ve Lyon şehirleri için özel yönetim biçimleri getirilmiştir. Paris içinde 20 ilçe vardır. Bu ilçelerin son düzenlemeye kadar belediyeleri yoktu. Fakat son yapılan yasal düzenleme ile bu ilçelerde belediye kurulmuştur (Tortop ve diğ, 2008:261).

### **3.1.2.1. Paris Büyükşehir Yönetim Yapısı**

Paris büyükşehir belediyesinin yönetsel yapısı, genel olarak iki organı bulunmaktadır. Paris Belediye Meclisi ve yürütme organı olarak da Paris belediye başkanıdır. Her iki organda hem belediye hem İl’e ilişkin işlevleri görür. Paris, Marsilya ve Lyon belediye işlerini, Belediye Meclisleri düzenler. Sınırlı bazı konularda da ilçe belediyeleri yetkili kılınmıştır. İlçe belediyesi meclisleri, ilçeyi ilgilendiren bütün konularda karar alabilir. (Keleş, 1994: 25-28) Ayrıca bu yapı içinde merkezi idarenin temsilcisi olarak da Kolluk valisi bulunmaktadır. Paris büyükşehir belediyesi 20 alt bölgeye ayrılmıştır. Son düzenlemelerle bu ilçelerde belediye teşkilatları kurulmuştur.

Paris Meclisi hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır ve 163 üyesi bulunmaktadır. Üyeler arasında çeşitli siyasi partilerden ünlü politikacılarda bulunmaktadır. Çünkü Fransa sisteminde milletvekilliği, bakanlık, belediye başkanlığı veya üyeliği ile birleşebilir. Paris şehri belediye başkanı, İl genel meclisinin de belediyenin de başıdır. Paris Meclisi, il ve kent bütçesi olmak üzere iki bütçe çıkarmaktadır. Bu ikiliğe karşın Paris yerel yönetim hizmetleri aynı statü altında tek elden verilmektedir (Karahanoğulları, 2003: 20). Diğer yerel yönetimlerden farklı olarak, Paris belediyesi bütçesini Sayıştay tarafından denetlenmektedir.

Belediye meclisi genel yetkiye sahiptir. Belediye işlerinin yönetimi hakkında genel karara organıdır bütçe hakkında karar verir, yıllık kesin hesapları oylar, yerel hizmetlerin kurulmasına karar verir, belediye mallarını yönetir ve belediyenin yapacağı sözleşmeler hakkında karar verme yetkisine sahiptir. Belediye meclis üyeleri seçimi altı

yılda bir yapılır (Şinik, 2012:144). Paris belediye başkanının 48 belediye başkan yardımcısı vardır. Her birinin sorumlu olduğu birimler ayrıdır (Tortop, 1993: 84).

Paris büyükşehir belediyesine bağlı ilçe belediyelerinin meclisleri nispi temsil yöntemi ile yapılan secimle seçilirler. Üyelerinin üçte biri aynı zamanda Paris Meclisinde görev yapar. Belediyenin yönetimi konusunda gerçek bir karar yetkileri yoktur. Spor, kültürel ve araç gereçlerin kullanımı konusunda yetkileri bulunmaktadır. Hem personeli hem de hizmetleri Paris belediye başkanının vesayeti altındadır ve özetle yerel yönetim birimi olarak genel yetki Paris kentindedir. İlçe belediyelerin yasalarla belirlenmiş veya Paris kentince devredilmiş sınırlı yetkilere sahiptir Ayrıca ilçe belediye başkanını seçerler (Karahanoğulları, 2003: 20) Paris ilçe belediyelerinin yapısı ve yetki alanı sorgulandığında Türkiye'deki büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki ve yönetsel yapılarıyla örtüştüğü söylenebilir.

Paris belediyesinin yürütme organı belediye başkanıdır ve diğer belediyelerde olduğu gibi meclis tarafından altı yılına seçilir. Belediye başkanı gizli oyla ve mutlak çoğunlukla belediye meclisi tarafından seçilir. İki turdan sonra hiçbir aday mutlak çoğunluk sağlayamazsa, üçüncü tur seçimi basit çoğunluk aranarak yapılır. (Kayıkçı, 2003:8) İlçe belediye başkanları Paris belediye başkanının yardımcılarındandır. Başkan, hem belediyeye ait hem de il özel yönetimine ait kolluk yetkileri dışındaki tüm yürütme yetkilerine sahiptir.

Kolluk valisi, Paris Meclisinde devletin temsilcisidir ve yerleşmenin dokunamadığı yetkilere sahiptir. Kendi görev alanına giren konularda meclisi toplantıya çağırma ve meclis toplantılarına resen katılma ve kolluk yetkilerine sahiptir. Kimlik kartı ve pasaport verilmesinde, trafik ve park hizmetlerinde, cenaze taşımacılığının düzenlenmesinde, yangınla mücadelede ve kurtarma konularında yetkileri bulunmaktadır. Çeşitli tarihsel nedenlerle Paris belediye başkanına kamu düzenin sağlanması konusunda (kolluk yetkileri) verilmemiştir. Buna karşılık Aralık 1986 ve 27 Şubat 2002 tarihli yasalarla sınırlı konularda da olsa bu konu yumuşatılmış, Paris belediye başkanına kolluk yetkileri verilmiştir (Karahanoğulları, 2003: 20).

### 3.1.2.2. Paris Büyükşehir Belediyesi Hizmet ve Yetki Alanı

Paris büyükşehir belediyesi diğer belediyeler gibi kendi alanına ilişkin “genel yetkisi” bulunmaktadır. Bunun dışında, yollar, kent içi ulaşım, şehircilik, kitaplık, çevre koruması, cenaze hizmetleri, müze hizmetleri, mezarlıkların kuruluşu gibi bazı yetki konuları yasalarda belirtilmiştir. Ademi merkezileşmeye ilişkin yasalar, okullar, hijyen ve sağlık ile kentleşme (imar planlama) konularındaki merkezi yönetimin yetkileri belediyelere aktarılmıştır. Kentin ekonomik, sosyal, kültürel ve bilimsel açıdan gelişmesinin sağlanması olarak özetlenebilir. Bununla beraber Paris belediyesi, bazı yetkilerini yasa verilenlerin dışında kendisi de ilçe belediyelerine sınırlı bazı yetki ve görevlerini devredebilir.

Yerel yönetimler arasında görev ve yetki dağılımı konusunda 1983’ten bu yana benimsenen temel ilke şudur. Devlet ile yerel yönetimler arasında yetki paylaşımı olabildiği ölçüde, devlete ait olanlarla yerel yönetimlere ait olanların, karşılığı olan gelir kaynakları ile birlikte ya tümüyle devlete yasada tümüyle il ya da belediyeye gibi yerel yönetim birimlerine bırakılması biçiminde olması öngörülmüştür. (Kayıkçı, 2003: 12; Delcamp, 1994:106-107) Görüldüğü gibi yerel yönetim birimleri arasındaki görev ve yetki paylaşımı yasa ile düzenlemiştir.

Adem-i merkezileşme yolunda, belediyelerin hizmet alanlarının genişletilmesi ve yetkilerinin artırılması ve özerkleşmesi çerçevesinde, 1982 yerel yönetimler reformu ve 2003 Anayasa değişikliğini takip eden yasal düzenlemelerle tüm yerel yönetimlerde olduğu gibi Paris belediyesinin de yetki görev alanı genişlemiştir.

2003 Anayasa değişikliği ile Anayasanın 72/1 maddesi ile yerel demokrasinin geliştirilmesi için dilekçe verme hakkı tanınmıştır. Ayrıca yerel yönetimlerin kararları için referanduma başvurma yetkisi, belli bir konuda belli bir süre için belediyelerin yetkilerini düzenleyen yasaların ve düzenleyici işlemlerin dışında hareket etme imkanı veren “deneme yetkisi”, ve yere yönetimlerin mali özerliği gibi konularda çıkarılan organik yasalarla belediyelerin yetki ve görev alanı genişletilmiştir. Bu konuda yapılan en kapsamlı değişikliklerden biride 1 Ocak 2005’ te yürürlüğe giren yasa ile yerel yönetimler lehine mal ve yetki transferini öngören düzenlemedir (Şinik, 2012:134-141).



1982 yapılan düzenleme ile ilçe belediye başkanlarının seçimle işbaşına gelen ilçe belediye meclislerince seçilmesi kabul edilmekle beraber ilçe belediye başkanına ve belediye meclisine verilen yetkiler çok sınırlı tutulmuştur. İlçe belediyelerine tanınan olanaklar, yatırımlar konusunda istişari bir yetkiye sahiptirler. Paris belediye bütçesinde yatırımlar, cari masraflar ve gelirler ilçe belediyeleri itibari ile belirtilmiş ve Paris belediye bütçesine eklenmektedir. Kreş yeşil alan ve spor ile ilgili yatırımlar ilgili belediye adına Paris belediyesi bütçesinde belirlenmektedir. İlçe belediyelerinin yatırım tutarları Paris belediye bütçesine konmadan önce Paris büyükşehir belediye başkanı ve ilgili ilçe belediye başkanın bulunduğu bir komisyon tarafından incelendikten sonra Paris belediye meclisine sunulur. Aynı komisyon yatırım programlarını da inceler. Ayrıca cadde ve sokakların aydınlatılması, bakım ve onarımı ve okulların masrafları için ilçe belediyelerinin nüfusuna göre ödenek ayrılır (Tortop 1993, :85-86).

Yukarıdaki değerlendirme ve incelemede de görüldüğü gibi Paris büyükşehir belediyesinin yetkileri ve hizmet alanı özellikle Fransız yerel yönetim sisteminin özerkleşmesi ve âdem-i merkezileşmesi açısından genişlemiştir. Ancak Paris'e bağlı ilçe belediyeleri açısından bir takım düzenlemeler yapılsa da yetkileri son derece sınırlı kalmaya devam ettiği görülmektedir.

### **3.1.2.3. Paris Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu Yetki ve Görevleri**

1975 yılına kadar Paris büyükşehir belediyesinin seçilmiş bir belediye başkanı yoktu. 30 Aralık 1975 tarihli yasa Paris meclisinin kendi içinden bir belediye başkanı seçmesi öngörülmüştür. Böylece 1975 yılında Paris belediye sistemi açısından yapılan en önemli yeniliklerden biri belediye başkanının secimle gelmesinin öngörülmesidir. Halende öyledir. Paris şehri belediye başkanı, İl Genel Meclisinin de, belediyenin de başıdır. Paris belediye başkanının 48 belediye başkan yardımcısı vardır ve her birinin sorumlu olduğu birim farklıdır (Tortop, 1993: 83).

Paris büyükşehir belediye başkanı, Paris belediyesinin en yetkili idari organı belediye başkanlık makamıdır. Belediye meclisinin çoğunluk oyu ile seçilerek gelmesi nedeniyle de politik olarak önemli bir güce sahiptir. Aynı zamanda belediyenin siyasi başkanı olan belediye başkanı, belediye başkan yardımcıları ile birlikte belediyenin yönetimini

üstlenmişlerdir. Paris belediye başkanı, 6 yıllığına meclis tarafından gizli oyla ve mutlak çoğunlukla seçilir. İlçe belediye başkanları aynı zamanda Paris belediye başkan yardımcıları olarak görev yaparlar.

Belediye başkanı seçiminde ilk iki turda mutlak çoğunluk aranır. İlk iki turda mutlak çoğunluk sağlanamaz ise, üçüncü tura en fazla oyu alan iki aday katılır ve en çok oyu alan meclis üyesi belediye başkanı seçilir. Üçüncü turda oyların eşit çıkması durumunda adaylardan en yaşlı üye belediye başkanı seçilir. Belediye başkanının meclis tarafından seçilmesi onu meclise karşı sorumlu tutmaktadır. Ayrıca başkana verilen siyasi yetkilerin meclis tarafından tanınması genel bir esastır ve bu bağlamda, her meclis toplantısında yetkilerin devamı ya da geri alınması olağan bir uygulamadır (Ökmen ve Parlak, 2010: 96).

Belediye başkanı hem belediyeyi hem de merkezi idarenin bir ajanı olarak devleti temsil ettiğinden dolayı iki rolü vardır. Merkezi idarenin bir görevlisi olarak: nüfus işlemlerinin yapılması, istatistiklerin toplanması, yasa tüzük ve yönetmeliklerin halka duyurulması, seçim listelerinin hazırlanması, pasaport, inşaat izinler, askerlik yoklamalarının yapılması ve bazı soruşturmaların yapılması gibi merkezi idareyi ilgilendiren daha çok yerel olmayan yönetsel hizmetlerdir ve aynı zamanda devletin adli kolluk gücünü de temsilcisidir (Kayıkçı, 2003: 29).

Başkanın belediyenin siyasal yönden en üst amiri olması sebebiyle yüklendiği görevler ise: meclisin kararlarını hazırlanması ve alınan kararların uygulanması, belediye mal varlığının yönetimi, belediye adına sözleşmelerin yapılması ve imzalanmasından sorumludur. Bunun yanı sıra başkan, belediye bütçesinin hazırlar ve meclisin onayına sunar. Kamu ortak mallarını koruma, yönetmek ve belediyeye ait kuruluşların ve hesaplarının kontrol edilmesi de başkanın görevleri arasındadır. Ayrıca belediye meclisinden alacağı yetkiyle resmi işlerde belediyeyi temsi eder ve satış, kazanç, değişim, paylaşım, hediye ve bağış kabulü gibi belediye meclisi tarafından onaylanmış anlaşmaları uygulamakla görevlidir (Toksöz ve diğ, 2009: 67). Belediye başkanı bu icraatları konusunda meclise hesap verir. Kamu düzeninin sağlanması amacıyla da kolluk yetkileri ile donatılmıştır. Bu yetkiler, trafik düzeni, genel düzenin sağlanması, kamu esenliği, cenazelerin taşınması, pazarın düzenlenmesi, ilkyardım faaliyetleri ve felaketle mücadele konularında ortaya çıkmaktadır (Şinik, 2012:144).

İlçe belediye başkanları veya belediye meclisleri Paris belediye başkanına veya meclisine yazılı ve sözlü soru sorarak ilçe ile ilgili bilgi edinme hakkına sahiptirler. Bu sorular ulaşım park yerleri, kamu düzeni, altyapı gibi konularda olabilir (Tortop, 1993: 85).

### **3.1.3. Türkiye ve Fransa Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar**

Türkiye ve Fransa üniter devlet yapıları ve merkezîyetçi yönetim sistemleri ile önemli benzerlikler göstermektedir. Bu benzerlik yerel yönetimlerde de kendini göstermiştir. Tanzimat'tan Cumhuriyetin kuruluş sürecindeki sistem ve kurumların oluşturulması döneminde Fransız yönetim yapısının model alınması bu benzerlikte etkili olmuştur. Bu çerçevede Türkiye'nin yerel yönetim yapısı ile Fransa'nın yerel yönetim yapısı arasında doğal olarak birçok benzerlik oluşmuştur. Ancak, model açısından birbirine benzese de uygulama ve birimler arasındaki ilişki açısından birçok fark da vardır. Yerel yönetim yapıları arasında farkların oluşmasında Fransa'nın 1982 yılında itibaren âdem-i merkezileşme doğrultusunda yaptığı reformlarında etkisi olmuştur. Türkiye'deki yerel yönetimlerin özellikle büyükşehir belediyede sisteminin değerlendirilmesi ve karşılaştırılması açısından, iki ülkenin yerel yönetim yapıları arasında ne gibi farklar olduğunun ortaya konulmaya çalışılacaktır.

Fransa'da 1982 yerel yönetimler reformu ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi kaldırılmış, sadece belli koşullarda yerel yönetim birimleri kararlarını hukuka uygunluk yönünden yönetsel yargıya başvurma ile sınırlandırılmıştır. Fransız Anayasası'nın 72 maddesine göre yerel yönetimler, seçilmiş meclisleri tarafından yasaların ön gördüğü şekilde serbestçe yönetebilirler. Devletin niteliklerini belirten Anayasanın 1. Maddesine eklenen "Devletin teşkilatı âdem-i merkezîyet esasına göredir" ilkesi 2003 tarihindeki değişiklik ile anayasa ilkesi haline getirilmiştir. Anayasanın 72. maddesinde 2003 tarihinde yapılan bir değişiklik ile de özel statülü yerel yönetim birimlerinin kurula bileceği kabul edilmiş ve bu yetki yasama organına verilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlere 2003 Anayasada yapılan değişiklik ve bu kapsamda çıkarılan birçok yasa ile yerel yönetimlerin özerkleşmesi doğrultusunda katılımcı demokrasi açısından yerel referandum yetkisi, deneme yetkisi, mali özerklik ve mal transferini öngören yasal düzenlemeler ile yerel yönetimler güçlendirilmiştir.

Ülkemizde yerel yönetimler Fransa'da olduğu gibi anayasal kuruluşlardır. 1982 Anayasasının 127 maddesinde düzenlenmiştir ve büyük kentler için özel yönetim biçimi getirilebileceği kabul edilmiştir. Ancak yerel yönetimler üzerinde idari vesayet yetkisi de kabul edilmiştir. Buna göre: merkezi idare, mahalli idareler üzerinde, mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen esaslar ve usuller dairesinde idari vesayet yetkisine sahiptir. Türkiye'de 2004 Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 Belediye Kanunu ile yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi konusunda düzenlemeler yapılmış, mülki idare amirlerine belediyelerin işlemlerinin hukuka uygunluk açısından yönetsel yargıya başvurma ile yetkileri sınırlandırılmıştır. Ancak, bu düzenlemeler yerel yönetimler üzerindeki idari vesayeti kaldırmamış sadece uygulayıcısı açısından değişiklik yapmıştır. Büyükşehir belediye başkanının büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclis kararları üzerindeki veto yetkisi ve ilçe belediye başkanının ilçe belediye meclis kararları üzerindeki veto yetkisi yeni idari vesayet yetkisi olarak yorumlanmıştır. Dolayısı ile Türkiye'de Fransa'da kinin aksine yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi sadece uygulayıcısı açısından el değiştirdiği söylenebilir. Öte yandan yerel yönetim birimleri, yerel referandum ve deneme yetkisi gibi yetkilere de sahip değildir.

Türkiye'de belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilirken Fransa'da belediye başkanı belediye meclisleri tarafından kendi içinden seçilmektedir. Fransa'da yerel yönetime seçilen belediye başkanları ve meclis üyeleri iki pozisyon da görev alabilmektedir. Daha önce birçok pozisyonda görev alabilmekteydiler. Örneğin hem belediye başkanı hem milletvekili hem de senatör olabilmekteydiler. Ancak birçok pozisyonun aynı kişide toplanması sakıncalı görülüp, 1985 yılında çıkarılan bir yasa ile bir kişi en fazla iki pozisyon ile sınırlandırılmıştır.(Özkan, 2009: 38;Iula 1994, 48) Türkiye'de bir kişi hem milletvekili hem belediye başkanı olamamaktadır. Öte yandan Fransa'da ve Türkiye'de belediye başkanları hem merkez idarenin hem de yerel yönetimlerin bir ajanıdır.

Türkiye'de büyükşehir belediye sisteminde belediye başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Başkan danışmanları, genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları

vardır. (5216 m. 20-21) Türkiye'deki büyükşehir belediye sistemine benzetilen Paris belediye sisteminde, belediye başkanı aynı zamanda İl Genel meclisinin de başıdır ve başkan yardımcıları vardır. İlçe belediye başkanları aynı zamanda Paris belediye başkan yardımcılarıdır. Ayrıca Paris belediye sisteminde kolluk valisi vardır.

Türkiye'de belediye seçimleri 5 yılda bir, Fransa'da 6 yılda bir yapılır. Türkiye'de belediye meclis üyeleri ve belediye başkanları nispi temsil sistemine göre seçilir. Tek dereceli seçim sistemi uygulanır. Fransa'da ise belediye meclis üyeliği çoğunluk sistemiyle genel oyla seçilir ve seçimler iki turludur. Türkiye'de belediyelerin sayısı Fransa'ya göre azdır. Fransa'da köy yoktur. Belediye sayılarının fazla olması bundan kaynaklanmaktadır. En küçük yerleşim yerlerinde dahi belediye teşkilatı kurulmuştur. Türkiye'de herhangi bir yerleşim yerinde belediye teşkilatının kurulması için 5.000 yerleşim yeri nüfusa sahip olması gerekir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur (5393 m.4).

Türkiye'de belediyelerin görevleri açısından da Fransa'ya göre ve hizmet alanı daha dardır. Daha öncede ifade edildiği gibi Fransa yerel yönetimlerinin yerine getirdiği birçok görev, ülkemizde merkezi idarelerin ajanları veya merkezi idareye bağlı çalışan kurumlar tarafından yerine getirilmektedir. Örneğin, askerlik işleri, seçim işleri istatistikleri hazırlamak ülkemiz de belediyenin hizmet alanının dışındadır. Ayrıca Fransa'da yerel yönetimlere 2003 Anayasada yapılan değişiklik ve bu kapsamda çıkarılan birçok yasa ile yerel yönetimlerin özerkleşmesi doğrultusunda, deneme yetkisi, katılımcı demokrasi açısından yerel referandum yetkisi, mali özerklik ve mal transferini öngören yasal düzenlemeler ile yerel yönetimler güçlendirilmiştir. Türkiye'de belediyeler bu yetkilere sahip değildir.

### **3.2. İngiltere'de Yerel Yönetimler**

Yerel yönetimlerin örgütlenmesinde ve yerine getirdiği işlevler açısından gerek federal ülkelerde gerekse, üniter yapıya sahip ülkelerde önemli fonksiyonlara sahiptir. İngiltere üniter devlet yapısına sahip bir ülke olarak yerel yönetimlerin tarihi gelişimi ve önemi açısından köklü geleneğe sahip dünyada sayılı ülkelerden biridir ve yerel yönetimlerin

ortaya çıkması yüz yıllar öncesine dayanmaktadır. Ökmen ve Parlak'a göre; İngiliz yerel yönetim geleneği 1215 yılındaki Manga Carta'ya kadar gitmektedir

İngiliz yerel yönetim sistemi, son yıllarda yapılan düzenlemelere rağmen ülkemiz yerel yönetim sistemine göre oldukça karmaşık bir yapıya sahiptir. İngiliz yerel yönetim sisteminin bu karmaşık yapısına rağmen yürüttükleri hizmetler ve sahip oldukları özellikler açısından üniter devlet yapısına sahi olan ülkemiz yerel yönetim sisteme açısından örnek alınacak bir yapıya sahiptir. Çünkü İngiltere'de yerel halkı ilgilendiren hizmetlerin hemen hemen tümü yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekte, yerel kararların alınması uygulanması, personel istihdamı gibi konularda önemli yetkilere sahip bulunmaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 137).

İngiltere'de merkezi yönetimin taşra örgütünün olmaması birçok ülkede merkezi hükümetin taşra örgütü tarafından sunulan kamu hizmetlerinin yerel yönetimler tarafından sunulmasına neden olmuştur. Yerel yönetimler toplam kamu harcamalarının %25 gerçekleştirmektedirler. Öte yandan İngiltere'de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yoktur. Yerel yönetimler doğrudan Parlamentonun denetimi altında faaliyet gösteren bir anlayışa sahiptir. Parlamento herhangi bir yerel yönetim biriminin yetkilerini kısıtlaya bilir, dağıta bilir veya işlevlerini başka bir kuruluşa vere bilir. Merkezi hükümetin sahip olduğu bu yetkiler yerel yönetimlerin bağımlılığını göstermesi açısından önemlidir. Bu nedenle yerel yönetimlerin etkili, özerk birer yönetim kademesi olduğu söylenemez. ( Güler ve diğ, 2004:105) Ancak parlamentonun bu yetkilerine rağmen hiçbir şekilde yerel yönetimleri bütünüyle ortadan kaldıramaz. İngiliz yasa koyucu bu noktada sınırlamanın sınırı ilkesi çerçevesinde yerel yönetim ruhunu değiştiremez ( Ökmen ve Parlak, 2010: 84).

İngiltere'de yerel yönetimlerle ilgili ilk genel yasal düzenleme 1835 yılında çıkarılan "Belediye Şirketler Yasası"(Municipal Corporation Act) ile belediyelerin kurulması öngörülmüştür. 1888 Yerel Yönetimler Yasasıyla il meclislerinin ( county council) niteliği değiştirilerek atanmış kişiler yerine seçilmiş kişilerden oluşan bir yapıya dönüştürülmüştür. Böylece il meclisleri yetki ve sorumlulukları açısından yerel yönetimlerin bel kemiği haline getirilmiştir. Bu düzenleme ile meclislerinin dışında 28 alt düzey belediyede kurulmuştur. İlk seçilmiş ilçe meclisi 1894 Yerel Yönetim Yasası ile kurulmuştur. Böylece meclisler yerel yönetimlerin karara alma organı haline

getirilmiştir. Londra'nın genelini kapsayan ve 1960'lara kadar varlığını sürdüren özel yasa 1899'da çıkarılmıştır ( Güler ve diğ., 2004:106).

1835 yılında çıkarılan ve çağdaş mahalli idare sisteminin temelini teşkil eden belediye ortakları yasası ile belli büyüklükteki yerlerde “distric (kentsel nitelikteki bir yerleşim birimi) seçilmiş bir konsey (council) tarafından temsil edilen ilçe halkının sahip olduğu bir tüzel kişilik olarak “municipial borough (kentsel belediyeler) oluşturulmuştur. 1888'de çıkarılan mahalli idareler yasası ile de birden çok ili içine alan bölge meclisleri oluşturulmuştur (Canpolat, 1999:322).

1894 yılında çıkarılan yasa (local govrment act) İngiliz yerel yönetim sisteminin 1972 yılına kadar geçerli olan yapısını oluşturmuştur. 1945 yılından sonra mahalli idarelerin fonksiyonlarında önemli değişiklikler olmuştur. Küçük yerel birimler tarafından yerine getirilen bazı hizmetler daha büyük yerel birimlere, merkezi idareye veya özerk kuruluşlara verilmiştir. Bu düzenlemeler sonucu merkezi ve yerel birimlerin türleri ve fonksiyonları açısından karmaşık bir yapı ortaya çıkmıştır. Bu karmaşıklığın giderilmesi için yapılan çeşitli öneri ve komisyon çalışmaları olmuş 1972 yılında yerel yönetimler yasası çıkarılmış ve 1974 yılında yürürlüğe konulmuştur. Bu yasa ile mahalli idarelerin bu güne kadar gelen yapısı oluşturulmuştur. Yapılan düzenleme sonucu İngiltere 47 bölge (county), 333 şehir (distriçt), altı metropoliten bölge (metropolitan conunties) ve bunlar içinde 68 metropoitan belediye oluşturulmuştur. Kırsal ve kentsel ilçeler kaldırılmış, Parish'ler ise sayıları azalmakla beraber varlıkları korunmuştur. (Canpolat, 1999: 322-325) Bu düzenlemeler çerçevesinde yerel yönetimlerin örgüt yapısında çok düzeylik kaldırılarak alt ve üst kademelerden oluşan iki aşamalı bir yönetim modeli benimsenmiştir ( Ökmen ve Parlak, 2010: 85).

Yerel yönetim sisteminde Thatcher döneminde 1985 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası ile önemli değişiklikler yapılmıştır. Anakent belediyeleri yüksek maliyetli, halktan kopuk ve etkinliği düşük gibi nedenlerle 1Nisan 1986 tarihinden itibaren kaldırılmışlardır. Ancak yapılan araştırmalar hükümet tarafından yapılan gerekçelerin gerçeği yansıtmadığı anlaşılmıştır. Bu kurumların yerine getirdiği hizmetler ilçe meclislerine, merkezi yönetim kurumlarına ve yeni oluşturulan özel amaçlı yerel kamu kurumlarına aktarılmıştır. Bu düzenleme ile birlikte anakent alanlarında bulunan ilçe

meclis sayısı 36'dan 69'a anakent dışındaki alanlarda 233 olan ilçe meclisi sayısı 296' çıkmış, ilçe meclisi ile il meclisleri arasındaki görev dağılımı yeniden şekillenmiştir. İşçi Partisi iktidarı ile birlikte İngiliz yerel yönetim sisteminde yeni reform süreci yaşanmıştır. 2000 Yerel Yönetim Yasası ile ilk düzeyde yerel yönetim sayısı 441 çıkarılmıştır. İngiltere'de 387, İskoçya'da 32 ve Galler'de 22 olarak düzenlenmiştir. Aynı yasa ile daha önce kaldırılan Londra Anakent Belediyesi yeniden kurulmuştur. 2003 yılında çıkarılan bir yasa ile de yerel yönetim kademesi ile seçimle gelecek sekiz bölge meclisinin oluşturulması girişimidir. Ayrıca 1 Nisan 1997'de yerel Yönetim Birliği (Local Government Association) kurulmuştur. Birliğe üyelik zorunlu olmamasına rağmen hemen hemen bütün yerel yönetim birimleri üye olmuştur ( Güler ve diğ, 2004:105-109).

### **3.2.1. İngiltere'de Yerel Yönetim Yapısı ve Yerel Yönetim Birimleri Arasında Görev ve Yetki Paylaşımı**

İngiltere yerel yönetimlerinin bugünkü yapılanması 1972 yılında yapılan ve 1974 yılında yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ve 1986 yılındaki düzenlemeler ve 11 Kasım 1999 Londra Büyükşehir Belediyesi Yasası ile şekillenmiştir. İngiltere yerel yönetimleri bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer taraftan bu kademeler metropoliten olup olmadığına göre sınıflandırılmış, başkent Londra'da Büyük Londra Yönetimi ayrıca düzenlenmiştir. (İnanç ve Ünal, 2006:126-129) İngiliz yerel yönetim sistemi birbiriyle bağlantılı üç kademeli bir sistem üzerine kurulmuştur. Bu sınıflandırmaya göre birinci kademe olarak County, Region veya Area Boards adı verilen nüfus, ekonomik ve kentsel olarak belli bir büyüklüğü aşmış olan yerleşim alanları için oluşturulan yerel yönetim birimlerine verilen ad “ Bölge Yönetimleri” dir. İkinci kademe yönetim birimleri ise, birinciye oranla daha az nüfusa sahip orta büyüklükte, Borough, Districts veya Conucils olarak adlandırılan “Kent Yönetimleridir”. Üçüncü kademe yerel yönetim birimi olarak Parishes veya Island olarak adlandırılan “Köy veya küçük Kasaba Yönetimleridir” (Ökmen ve Parlak, 2010: 86).

Ancak yerel yönetim yapısı söz konusu krallığa bağlı devletler içinde değişiklik arz etmektedir. Galler'de bulunana yerel yönetimler tek kademe olarak tanımlanmıştır. 22



meclisin hepsi yerel hizmetleri sunana tek-seviyeli yerel yönetimleridir. İskoçya’da 32 meclisi tek kademeli yerel yönetim sistemi oluşturulmuştur. Kuzey İrlanda’da yerel yönetim olarak 26 komiteye (community) ayrılmıştır. Krallığın baskın kurucusu olan İngiltere’de bugünkü yerel yönetim yapısı yukarıda da değinildiği gibi üçlü bir yapı çerçevesinde şekillenmiş ve ayrı bir düzenlemeye tabi tutulan Büyük Londra yönetiminden oluşmaktadır.

İlk Kademe Yönetimleri (County): yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olanı County olarak tanımlanmaktadır. Coğrafi alanda belli bir sınırları olan ili değil de yerel yönetim birimi olarak idari ili ifade etmektedir. County’ler Council adı verilen ve doğrudan halk tarafından seçilen il meclislerini oluşturarak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaktadır. ( İnanç ve Ünal, 2006:127) Meclis, üyeleri doğrudan halk tarafından dört yıllığına seçilen, tüzel ve özerk bir kurum sıfatıyla yürütme ve yasama görevini kendi elinde tutmaktadır. Meclis kendi üyeleri arasından “Mayor” ( veya) “Chairman” adı verilen başkan seçmektedir. Başkanın görevi yerel yönetim birimleri arasında eş güdümü sağlamak meclis çalışmalarında başkanlık etmek, tüzel kişiliği temsil etmektir. ( Ökmen ve parlak, 2010: 86) İngiltere’ de bugün itibari ile birinci kademe yerel yönetim birimi il sadece metropoliten olmayan illerde mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra’da ikinci kademe yapıları olan bölge belediyeler mevcuttur ( Kavruk, 2002:112).

County’ler bulunduğu ilin tüm hizmetlerin %80 sağlamaktadır; okullar, sosyal hizmetler, toplu taşıma, otoyollar, atık yönetimi ticari standartların belirlenmesi, yeni yolların inşası, yolların bakımı, altyapı ve eşgüdüm şehirlerarası ve şehir içi aydınlatma gibi ulaşım konusundaki görev ve yetkileridir.

Kültürel hizmetler ve eğlence, planlama, toplum sağlığı zabıta ve itfaiye hizmetleri il meclislerinin sorumluluğu altındadır.( Güler ve diğ., 2004:110) Ayrıca polis teşkilatı il meclislerinin sorumluluğu altındadır. Ancak polis teşkilatı üzerinde merkezi yönetimin önemli yetkileri bulunmaktadır. Çevre sağlığının korunması konusundaki görevler merkezi yönetim ile il ve bölge meclisleri arasında bölüşülmüştür.

İkinci kademe yerel yönetimleri ( District), County içerisinde yer alan belli ölçülerde bölünerek oluşturulan ilk ve alt kademe yerel yönetim örgütlenmesidir. ( İnaç ve Ünal,

2006:127) İngiltere ve Galler’de 369 District Council ( bölge meclisleri düzenlenmiştir ) buna göre, 6. Metropolitan ilin ikinci kademesinde 36 metropolitan bölge meclisi ve 333 il ve ilçe District Council olarak faaliyet göstermektedir. Esasen İngiliz yerel yönetim birimleri içinde en aktif ve görev ve yetki bakımından en işler örgütlenmesidir. İkinci kademe yönetimi olarak adlandırılan District Council’ler County’lere şekil olarak bağlı olmakla birlikte işleyişte özerk ve tüzel bir kişiliğe sahiptirler. Her birinin doğrudan seçilen bir meclisi ve meclis içinden seçilen başkanları vardır. Kendi yönetsel alanında yasama ve yürütme işlevlerini yerine getirirler ( Ökmen ve Parlak, 2010: 87).

District Council, County’ye göre daha yerel hizmetleri yerine getirmesini sağlamasını üstlenmiştir. Konut, yerel planlama, atık toplama ve geri dönüşüm gibi yerel nitelikli hizmetleri sunmaktadır. Yol temizliği, aydınlatması, müzeler/sanat galerileri, yerel parklar, açık alanlar, oyun sahaları, yüzme havuzları ve spor merkezleri, gıda denetimi, ve hijyen pazaryerleri ve hava kirliliği denetimi ve mezarlıklar District Council’lerin sorumluluk alanlarıdır ( Güler ve diğ, 2004:110).

Üçüncü kademe yerel yönetim birimleri ise, köy meclisleridir. ( Parish Council) En küçük idari birim olan Parish’lerin işleyişi, bir kısmı meclisleri olup faaliyetleri bu meclisler eliyle yürütülmekte nüfusu az olanlar ise, halkın doğrudan bir araya gelerek karar almaktadır. Parish’ler metropolitan olmayan kırsal alanlarda bulunmaktadır.

İngiltere’de yerel yönetimler çok sayıda hizmet sunmaktadır. Bu hizmetlerin niteliği ve çeşidi dönemlere göre farklılık göstermiştir. Bunun sebebi iktidardaki hükümetlerin yerel yönetim anlayışlarından kaynaklanmıştır. Çünkü bu ülkedeki yerel yönetimler doğrudan parlamentonun denetiminde faaliyet gösterir ve parlamento bu birimlerin yerine getirdiği faaliyetlerden bir kısmını veya birini başka bir kamu kurumuna aktarmaya ve yönetim birimini 1986 yılında Londra Büyükşehir Yönetiminde olduğu gibi tamamen ortadan kaldırmaya yetkilidir ( Güler ve diğ, 2004:105-109).

Merkez yönetimin taşra örgülerinin olmaması yerel yönetimlerin yerin getirdiği kamusal, yarı kamusal ve yerel hizmetlerin niteliğini ve çeşitliliğini artırmıştır. Yerel yönetimlerce yerine getirilen hizmetlerin tümünün yerel yönetim meclislerinde görüşülüp karara bağlanmasını zorlaştırmıştır. Bu nedenle bütün yerel yönetim meclisleri komite sistemi ile çalışmaktadır. Meclisler çeşitli hizmetleri yerine getirmek

sevk ve idare etmek üzere komiteler kurmaktadır. Bu komiteler kendi görev alanı ile ilgili alt komiteler kurmaya yetkilidir. (İnaç ve Ünal, 2006:131) Canpolat (1999:326)'a göre: yapılan bütün bu düzenlemeler mahalli idareleri doğrudan işi yapan değil işi veren ve sınırları dâhilinde iş yapan özel veya kamusal otoriteleri izleyen, denetleyen bunlarla işbirliği yapan kuruluşlar haline gelmişlerdir.

### **3.2.2. Londra Büyükşehir Yönetimi**

Londra Büyük Britanya'nın başşehri, Büyük Britanya Adasının Güneydoğusunda, Kuzey Denizine Dökülen Thames ağzından 64km içeride ve ırmağın iki yakasında yer alır. Banliyölerle birlikte yüzölçümü 1579 km olup nüfusu 7 milyon civarındadır. Londra M. Ö.43 yılında Romalılar tarafından Britanya'nın güneydoğusunda, akan nehir anlamına gelen Londonium isim ile Thames nehri üzerinde kurulmuştur. Üç yüzden fazla dilin konuşulduğu, Avrupa'nın en kozmopolit şehirlerinden biridir.( [wikipedia.org/wiki/Londra](http://wikipedia.org/wiki/Londra), 18.05.2012) Londra günümüzde İngiltere'nin ticari, politik, kültürel ve turistik merkezi, kültürler üstü yapısı ve eğlencenin İngiltere'deki kalbidir. Yıllar boyu farklı din, dil ve ırktan insanların içinde bulunduğu ve kaynaştığı bir şehirdir.

1965-1986 yılları arasında Londra'da uygulanan yerel yönetim sistemi, Eski şehir merkezi (The City of London), 12 Boroughs ( belediye)den oluşan Büyükşehir Merkezi ( INNER LONDON) ve Büyük Londra (Greater London) olarak üç kısımdan oluşmuştur. Londra eski şehir merkezi (The City of London) 0,27 hektar gibi küçük bir alanı kapsamaktadır. Hemen yanında mali ve politik bir merkez olan (Westminster) bulunmaktadır. 19 uncu yüzyılda genişleyerek bu iki merkezi içine almasının ötesinde çevresindeki diğer şehirlerle birleşmiş, 1860'lı yıllardaki gelişmelere paralel olarak Büyük Londra ortaya çıkmıştır. Londra kentsel alanındaki bu gelişmeler yol, su kanalizasyon, güvenlik gibi kentsel sorunların çözümü için yönetsel anlamda yeni kuruluşlar ve örgütler arayışı başlamıştır. Bu nedenle güvenlik işlerini yürütecek "Metropolitan Police", su ve kanalizasyondan sorumlu "Metropolitan Railway Company" gibi örgütler kurulmuş, daha sonra Londra İl Meclisi (London County Concil) kurularak su ve kanalizasyon işlerini yürüten kuruluşun yerini almıştır. 19 uncu

sonunda mevcut olan bu Londra yönetsel yapısı birçok uyuşmazlık ve eşitsizliğe rağmen 1965 yılına kadar devam etmiştir (Tortop, 1993:4).

Londra yerel yönetimin iki kademeli (two-tier) federasyon biçimindeki örgütlenmesi 19. Yüzyılın sonlarında olmuştur. 1889'da Yerel Yönetim Yasası bu tarih den önce kurulmuş bulunan Londra Kent Meclisi ( London City Council ) nin altında görev yapmak üzere "büyükşehir ilçe belediyeleri" (Metropolitan Boroughs)'nin kurulması öngörülmüştür. Böylece Londra'da ilki kademeli yerel yönetim sistemi "İç Londra- inner London" sınırlarına tekabül eden alanda oluşturulmuştur. ( Uyanık, 1993: 23) 1899'da Londra'ya ilişkin olarak özel bir yasa çıkarılmıştır. 1963'te ise Londra sınırlarını kapsayan Londra Anakent Belediyesi ( The Greater London Council) kurulmuştur. Aynı düzenleme ile 28 olan alt belediye sayısı 32'ye çıkarılmıştır. 1974'deki düzenlemeler Londra dışındaki yerel yönetimleri kapsamıştır. (Güler ve diğ, 2004:106) Londra oluşturulan bu iki kademeli yönetim yapısı 1986 yılına kadar devam etmiştir. Bu düzenleme ile Londra Anakent Belediyesinin görev ve sınırları değişmiş yeni bir üst otorite kurulmuştur.

Londra Büyükşehir Belediyesi, Margaret Thatcher'in liderliğindeki Muhafazakâr Parti hükümeti tarafından 1985 yılında çıkarılan Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act) kabulünden sonra 1 Nisan 1986 tarihinde diğer altı büyükşehir belediyesi ile birlikte feshedilmiştir. Londra dışındaki feshedilen belediyeler 1972 yılında çıkarılan ve 1974 yılında yürürlüğe giren yerel yönetim yasası ile kurulmuş belediyelerdir ( Kösecik, 200: 69).

Londra büyükşehir yönetiminin kaldırılma gerekçesi olarak, kaynakların kullanımında müsrif davrandığı ve harcamaların gün geçtikçe artması, alt belediyelerin yerel hizmetleri sunmada yeterli olduğu ve bu nedenle üst belediye yönetimine gerek olmadığı, ilçe belediyelerin üst belediyelerin hantallığı ve bürokrasisinin yavaşlığından, hantallığından ve uzaklığından yakındığı gibi nedenler ileri sürülmüştür. Oysa yapılan araştırmalarda Hükümetin ileri sürdüğü gerekçelerin gerçeği yansıtmadığı ortaya koyulmuştur. Asıl nedenin hükümetin politik kaygıları olmuştur. Ayrıca Londra Büyükşehir Belediyesinin başkanı Ken Livigstone'nin radikal politikaları, hükümete karşı olan muhalefeti ve söylemleri de kaldırılma nedenleri arasında gösterilmiştir.

Londra büyükşehir belediyesi ve diğer altı metropoliten belediyenin feshinden sonra görevleri görevli birçok yeni kuruluşlara verilmiştir. Bu dağılımı gösteren tablo

**Tablo 2**  
**1968’da Londra belediyesinin feshinden sonsa görevlerinin kuruluşlara dağılımı**

Görev	Devredilen Organ-Kuruluş
Konut	İlçe belediyeleri
İtfaiye	Londra İtfaiye ve Sivil Savunma Örgütü
Anayollar-ulaşım	Ulaştırma Bakanlığı ve ilçe belediyeleri
Çöp depolama	İlçe belediyeler arası ortak kurul
Yargı yönetimi	İlçe belediyeleri
Planlama	Çevre Bakanlığı, Londra Planlama Danışma Komitesi
Parklar	İlçe belediyeleri
Kütüphane ve gelirler	İlçe belediyeleri
İndirimli ücretler	Londra Bölgesel Ulaşım Örgütü

**Kaynak:** (Uyanık, 1993: 25; Travers, 1990:105)

Londra metropoliten alanını kapsayacak yeniden bir büyükşehir belediyesi kurulması ve doğrudan halkın seçtiği bir belediye başkanına sahip olması için ilk önemli girişim 1993 yılında yapılan Yerel Yönetimler Konferansında tartışılmıştır. İşçi Partisi 1997 genel seçimleri için kamuoyuna açıkladığı seçim bildirgesinde iktidara gelmesi haline Londra’da yeniden büyükşehir belediyesini oluşturacağını taahhüt etmiştir. İşçi Partisi seçimleri kazanıp iktidara geldikten sonra hükümet programına Londra’da yeniden Büyükşehir Belediyesi kurulmasını ve doğrudan halk tarafından seçilen bir belediye başkanına sahip olmasını benimsemiştir. Mayıs 1988’de Londra’da yapılan referandumda halkın %80 yapılacak yeniliklere evet demiştir. 11 Kasım 1999’da Londra Büyükşehir Belediyesi Yasası’nın ( Greater London Authority) onaylanmış, böylece

yasal düzenlemeler tamamlanmıştır. Kurulan Londra Büyükşehir Belediyesi Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsamakta doğrudan halkoyu ile seçilen bir belediye başkanı ve 25 meclis üyesinden oluşan Londra Meclisinden oluşmaktadır. Londra alt belediyeleri daha önce olduğu gibi varlığını korumuş ve yerel nitelikte hizmet sunmaya devam etmektedir. Londra Büyükşehir belediyesi Londra'nın genelini ilgilendiren sorunlar hakkında liderlik yapan, planlar hazırlayan ilçe belediyeler arasında genel nitelikteki sorunlar konusunda ortak çalışma ve eşgüdüm sağlayan stratejik bir yerel yönetim birimi olarak tasarlanmıştır. ( Kösecik, 2000:7 3-74) Londra Büyükşehir Yasası 1972 tarihli yerel yönetim yasasına birçok konuda atıf yapan toplam 425 madde ve tamamlayıcı nitelikteki 34 şema ve metinden oluşan 300 sayfalık bir metindir ( Türkyılmaz, 2010: 70).

### **3.2.2.1. Londra Büyükşehir Yönetim Yapısı**

Londra Büyükşehir Belediyesi ( Greater London Authority), Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsayan kendine özgü bir yönetime sahip üst katman idari bir organdır. Doğrudan halkoyu ile seçilen bir belediye başkanı ve aynı şekilde seçimle gelen 25 üyeden oluşan Londra Meclisi ve 600'ün üzerindeki destek personelinden oluşur. GLA (Büyük Londra İdaresi ), Londra'nın tümünü ilgilendiren genel nitelikli ulaşım, asayiş, ekonomik kalkınma, yangın ve açıl durum planlaması üzerinde yetkilere sahip stratejik bir yerel yönetim birimidir ( GLA, 20.04. 2012).

Londra Büyükşehir Belediyesi iki temel organdan oluşmaktadır. Bunlar, Büyükşehir Belediye Meclisi ve Büyükşehir Belediye Başkanındır ve metropoliten sınırları içinde 32 büyükşehir ilçe belediyesi vardır. Ayrıca Londra Büyükşehir Belediyesi kendi yetki alanındaki temel görevleri Londra Toplu Taşıma Kurumu, Londra Kalkınma Teşkilatı, Metropoliten Polis Otoritesi ve Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi olarak isimlendirilen dört temel kurumu vasıtasıyla yerine getirmektedir.

Londra Büyükşehir Belediye Meclisi 14'ü ilçe belediyelerden 11 Londra genelinden olmak üzere 25 üyeden oluşmuştur. Meclis belediye adına karar almadan ziyade genel denetim, inceleme, araştırma ve danışma yetkilerine sahiptir. Meclis üyeleri arasından bir başkan vekili seçilir. Meclis görevlerini komisyonlar eliyle yürütür. Komisyonlardaki üye dağılımı partilerin aldığı oya göre değil, meclisin kararına

bağlıdır. Kararlar meclisin salt çoğunluğu ile alınır. Ancak oyların eşit çıkması halinde ikinci bir oylama yapılır ya da meclis başkanının oyu dikkate alınır.( Md.2) Yetkiler dikkate alındığında, Meclis ile Belediye Başkanı arasında kesin bir ayrımın olduğu görülür. Başkanın meclise sunduğu teklifler ancak 3/2 çoğunlukla reddedilmektedir. Belediye başkanı ve Meclis ortak çalışma yapa bildiği durumlar bütçenin hazırlanması ve stratejik planlamadır. Bu paylaşım belediye başkanının meclise karşı sorumlu olduğunu göstermektedir. Yıllık faaliyet raporlarının meclisten geçmemesi haline başkanın görevinden uzaklaştırabilmesi imkânının varlığı bunun göstergesidir. Meclis yılda en az on adet olağan toplantı yapa bilmektedir. Başkanın ya da meclis üyesinin olağan üstü toplantı teklifi meclise sunula bilmektedir. Ayrıca yılda iki defa kamuoyuna özel bilgilendirme toplantıları yapılması da yasal zorunluluk olarak düzenlenmiştir ( Md.12-13) ( Türkyılmaz, 2010: 71: Greater London Authority Act, 2010).

Londra Meclisi, belediye başkanın önerilerinin incelendiği ve belediye başkanının karar ve faaliyetlerinin gözden geçirildiği bir formdur. Meclisin temel görevleri politik gelişmelerde belediye başkanına yardımcı olmak, amacıyla öneriler sunabilir. Belediye başkanı bu önerilere cevap vermek zorundadır. Belediye Başkanın bütçesini onaylamak ve değiştirmek: belediye meclisi belediye başkanınca hazırlanan ve meclise sunulan ve 3/2 çoğunlukla reddedilen bütçe üzerinde gerekli değişiklikleri yaparak meclisin nihai onayına sunmak zorundadır. Meclis belediye başkanının isteği üzerine veya kendiliğinden Londra'nın sorunları hakkında gerekli araştırma yapa bilir, çözümleri konusunda öneriler getire bilir. Londra belediye meclis üyeleri dört yıl için seçilir ve tekrar ada ola bilir.25 üyeden oluşan Londra Meclisi iki tür üyeliğin söz konusu olduğu bir sisteme göre yapılır. Bu sisteme göre seçmenler iki oya sahiptir. İlk oylar seçmenin bulunduğu bölgede o bölgeyi temsil etmek için adaylardan birine kullanır. İkinci oylar ise Londra'nın genelini temsil edecek 11 üyenin seçimi için adaylardan birine verebilir (Kösecik, 2000: 77-78).

Belediye başkanı, doğrudan halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilmektedir. Başkan belediye tüzel kişiliğin temsilcisi aynı zamanda harcama yetkilisidir. Başkan belediye adına karar alma yetkisine sahiptir.(Md.2-35) Belediye başkanı ve yardımcısı örgütlenme içerisinde en üste yer alır. Meclis komisyonlar doğrudan meclise bağlı olarak çalışır. Başkan 25 üyeli meclis içinden başkan yardımcısı seçe bilmekte ve

kendisi için iki siyasi danışman ve 10'a kadar da personel ataya bilmektedir. Bunun dışındaki tüm görevlendirmeler meclis tarafından yapılmaktadır. Anlaşılacağı üzere başkan kendi yönetim kabinesini kendisi oluşturmakta fakat diğer birimlerin yöneticilerini meclis atamaktadır.(Md.49-67) Örgüt içerisindeki işlevsel birimler doğrudan başkan yardımcısına bağlıdır, başkan yardımcısı adeta belediyenin profesyonel yöneticisi konumundadır. (www.scribd.com/doc/772467849/YASA, 09.02.2012).

Her ne kadar Londra yerel yönetim yapısını oluşturan Londra Büyükşehir Yönetimi (kent meclisi ve belediye başkanı) ile 32 alt kademe belediyesi ise de Londra'daki yerel kamu hizmetlerinin sunumunda başka otoritelerin de söz sahibi olduğu görülmektedir. Londra Büyükşehir Yönetimi 1986 yılında feshedildikten sonra görevlerinin bir kısmı alt kademe belediyelerine, bir kısmı merkezi yönetim kuruluşlarına, bir kısmı yarı kamu ve özerk kuruluşlara ve bir kısmı da gönüllü kuruluşlara devredilmiş. Londra Büyükşehir belediyesi tekrara kurulduktan sonra mevcut durum çok fazla değişmeden kalmış, Londra'daki yerel yönetim karmaşıklığı sorunu giderilememiştir. Bugün de Londra'da sunulan yerel kamu hizmetlerinin çoğu alt kademe belediyelerin sorumluluğunda olmakla birlikte merkezi yönetimin birimleri ve diğer tür özel amaçlı idareler tarafından sunulan pek çok hizmette mevcuttur. Merkezi yönetim Londra'nın yönetiminde söz sahibi olmasını sağlayan pek çok kuruma sahiptir. Bu araçlardan en önemlileri; Merkezi Hükümet Londra Bürosu (Government Office London), Londra'dan sorumlu Bakan ( a Minister for London) ve Londra'dan Sorumlu Hükümet Alt Komisyonu müdahale araçlarıdır ( Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 98-99).

### **3.2.2.2. Londra Büyükşehir Belediyesi Hizmet ve Yetki Alanı.**

Londra Büyükşehir Yönetimi, Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsayan genel nitelikte sorunlar hakkında liderlik yapan, stratejik planların hazırlanması, alt kademe belediyeler ortak çalışma ve eşgüdümü sağlanması ve Londra'nın ekonomik kalkınması, refahı, sosyal kalkınma, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, ulaşım yangı ve kurtarma gibi genel nitelikli hizmetler yetki alanının temel çerçevesini oluşturmaktadır.

Büyükşehir sınırları içindeki yerel halkın yaşamını yakından ilgilendiren hizmetlerin büyük çoğunluğu büyükşehir sınırlar içindeki alt kademe belediyeleri tarafından



yürütülmektedir. Bu hizmetler eğitim, komut, aydınlatma, temizlik, katı atıkların bertarafı, şehir içi yolların onarımı, sosyal hizmetler ve halkın eğlenip dinlenmesi ile ilgili konular ilçe belediyeler tarafından yürütülen yerel hizmetlerdir (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 94;Karaman, 1988:362).

Londra Büyükşehir Belediyesi, toplu taşımacılık, planlama, ekonomik kalkınma, çevre polis, itfaiye ve acil planlama kültür, medya, spor ve kamu sağlığı konularında kendi görev alanına giren işleri yürütür. İlk dört hizmet alanındaki görevler kurulan hizmet organlarıyla yapılmaktadır. Bu kurumlar büyükşehir belediye başkana görev alanlarıyla ilgili politikaların kararlaştırılmasında ve uygulamasında yardımcı olan başkanın icracı organları olarak çalışırlar. ( Kösecik, 2000: 75) Bu kurumlar:

- Londra Toplu Taşımacılık Kurumu( Transport for London): Toplu taşıma, ana yollar ve trafik yönetimi dahil olmak üzere Londra ulaşım sisteminin yönetmeden sorumludur. Metroyu, otobüsleri ve taksileri kontrol eder, bütün toplu taşıma hizmetlerinin ücretlerini düzenlemekle görevlidir.
- Londra Kalkınma Teşkilatı ( London Development Agency): Ekonomik kalkınma ve iyileştirme planlarının sorumluluğunu üstlenen, yeni yatırımların başkente çekilmesi ve yeni istihdam imkanların yaratılması gibi görevleri üstlenir. Ayrıca geri kalmış bölgelerin sorunlarının çözülmesinden sorumlu olup, alt kademe belediyeleri ile ve Londra'daki iş çevreleriyle birlikte çalışır.
- Metropolitan Polis Otoritesi( The Metropolitan Police Authority): Londra'daki polis teşkilatının verimli ve etkin çalışması, polis teşkilatının hedeflerinin belirlenmesi ve denetlenmesinden sorumludur. Aynı zamanda üst düzey polis görevlilerinin atanmasında, disiplin denetiminde ve işten uzaklaştırmalarda bazı yetkilere sahiptir ve büyükşehirdeki güvenlik hizmetlerinin sağlanmasından sorumludur.
- Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi(The London Fire and Emergency Planning Authority): Londra'daki itfaiye hizmetinden ve acil durum planlamasından sorumlu olup bu alanlarda gerekli stratejilerin belirlenmesinde yetkilidir.

Londra Büyükşehir ilçe belediyeleri, Londra'nın metropoliten sınırlarını kapsayan alanda İç Londra Belediyeleri 12 (Londra şehrinin yönetim alanında) ve Londra'nın

Dışındaki Belediyeler 20 olmak üzere ikiye bölünmüştür. Eğitim hizmetleri açısından bu ayırım oldukça önemlidir. Eğitim hizmetleri İç Londra Belediyeleri (Inner London Borough) ve kent merkezindeki yetkili kuruluş olan İç Londra Eğitim Kuruluşu'nun (Inner London Education Authority) görevidir. Londra dışındaki belediye meclislerinin bölgesel eğitim hizmetleri ile ilgili sorumluluğu bulunmamaktadır. Büyük Londra Meclisi'nin özel bir komitesi niteliğindeki İç Londra Eğitim Kuruluşu (İLEA) 12 borough ve 13 milyon nüfusu kapsayan bölgede eğitim hizmetlerini yürütmekte ve bu alanda yapılan harcamalar “precept” denilen paylar yolu ile alt birimlerden alınmaktadır. Dış Londra'da ise her alt yönetim kendi görev alanındaki eğitim hizmetlerini yürütmektedir. ([www.scribd.com/doc/72467849/YASA](http://www.scribd.com/doc/72467849/YASA), 09.04. 2012) Londra Büyükşehir Belediyesi eğitim, kültür, çevre, planlama, kamu sağlığı, spor ve sosyal faaliyetler alanında tüm metropoliten alanda sorumluluk taşımaktadır.

### **3.2.2.3. Londra Büyükşehir Belediye Başkanının Konumu Yetki ve Görevleri**

İngiltere'de belediye başkanları, belediyenin genel karara organı olan meclis ( council) için aday olup meclise seçilen meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Belediye başkanı genel olarak “Mayor” adını alır. Belediye başkanı, meclis çalışmalarını ve oturumlarını düzenlemek, bir Parlamento başkanına benzer biçimde meclisi temsil etmektedir. Siyasi anlamda mecliste gücü elinde tutan ve Fransız sistemindeki gibi belediye başkanı görevini yapan, meclisteki çoğunluk partisinin üyeleri arasından seçilen dolayısı ile çoğunluk partisi grubunun lideri olan ve aynı zamanda meclisinde lideri ( the leader of the council) olarak adlandırılan kişidir ( Kösecik, 2000: 69).

İngiliz yerel yönetim sistemine doğrudan halkoyu ile seçilen bir belediye başkanının girmesi 11 Kasım 1999 tarihli Londra Büyükşehir Belediyesinin yeniden kurulmasını öngören Yerel Yönetim Yasası ile olmuştur. Ancak bu sadece Londra'ya özel bir durumdur ve diğer belediyeler için söz konusu değildir. Londra Büyükşehir Belediye Başkanı, Londralılar tarafından her dört yılda bir seçilen başkentlin sözcüsü ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediyesi örgüt yapısı içerisinde en üstte yer alan kişidir. Belediye başkanı, Londra'nın sosyal, ekonomik ve çevresel gelişmesinin sağlayacak politikalar belirlemektedir. Ayrıca Londra büyükşehir belediyesinin görev alanına giren hizmetleri sunmada temel kurumlar, Londra Taşıma Kurumu, Londra

Kalkınma Teşkilatı, Metropolitan Polis Otoritesi ve Londra İtfaiye ve Acil Durum Otoritesi daha öncede ifade edildiği gibi belediye başkanın icracı organları olarak çalışır. Bu belediye başkanın belediye içerisindeki konumu ve fonksiyonlarının önemi göstermesi açısından önemlidir.

Londra belediye başkanı dört yıllık bir süre için seçilir ve bir sonraki seçimde tekrar aday olabilir. Belediye başkanın seçiminde seçmenler birinci ve ikinci tercih olarak iki kullanma hakları vardır. (supplementary vote system) Bu sisteme göre seçmenler birinci tercih olarak oy vermek istedikleri başkan adayına oy veriler, eğer ikinci tercih olarak oy vermek istedikleri başkan adayını varsa ona da ikinci tercih olarak oy verebilirler. Seçmenler ikinci tercih oyu kullanmak zorunda değildir. Seçim sonunda birinci tercih oylarının /50'sini alan aday seçimi kazanır. Eğer adaylardan hiç biri bu orana ulaşamaz ise, birinci tercih oylarında en fazla oyu alan iki aday için kullanılan ikinci tercih oyları da sayılır ve kullanılan birinci ve ikinci tercih oyların toplam olarak en fazlasını alan aday belediye başkanı seçilmiş olur ( Kösecik, 2000: 78).

Belediye başkanın görevleri yetki ve görevler şunlardır:

( [www.scribd.com/doc/72467849/YASA,09,04,2012](http://www.scribd.com/doc/72467849/YASA,09,04,2012))

- Kapsamlı Londra stratejileri belirlemek ve faaliyet planları hazırlamak
- Bütçe önerilerinde bulunmak: belediye başkanı bütçe tasarımlarını hazırlar ve görüşülmek ve onaylanmak üzere meclise sunar.
- Londra Büyükşehir Belediyesine bağlı tüm ortakların koordinasyonunu sağlamakla görevlidir.
- Fonksiyonel kurumlar için atama yapmak
- State of London tartışması ve yılda iki kez düzenlenen People Question Time tayım tarafından takip edilen gelişme raporunu hazırlamak
- Her ay meclise rapor vermek ve üyelerin sorularını cevaplandırmak

Londra Büyükşehir Belediye başkanı, belediyenin sorumluluğundaki en önemli görevleri yerine getiren hizmet organlarına atamalar yapmaktadır. Londra Ulaşım İdaresi yönetim kurulundaki 17 üyenin tamamını, Londra Kalkınma Teşkilatı'nın yönetim kurulundaki 12 üyenin tamamını, İtfaiye ve Acil Durum Otoritesi yönetim kurulundaki 17 üyesinin tamamını ve Polis Otoritesinin 23 üyesinden 12'sini başkan

tarafından atanmaktadır. Polis teşkilatındaki 11 üye ise oldukça karmaşık bir süreç sonunda belirlenmektedir. Belediye başkanı tarafından Kalkınma Teşkilatı yönetim kurulu için atanan üyelerin 4'ü büyükşehir yönetimi veya alt kademe belediye meclisi üyesi olması, İtfaiye ve Acil Durum Otoritesi yönetim kurulu üyesi için atanan üyelerin 9'u büyükşehir belediye meclisi üyesi 8'inin ise alt kademe belediye meclis üyesi olması gerekir. Ayrıca belediye başkanı Ulaşım İdaresi ve Kalkınma İdaresi'nin üst yöneticilerini de atamaktadır. Polis Otoritesi'nin üst yöneticisi ise, İçişleri Bakanlığı tarafından belirlenen kişi kraliyet tarafından atanmaktadır. İtfaiye ve Acil Durum Otoritesi üst yöneticisini kendi yönetim kurulunca belirlenmektedir. Ancak belediye başkanı tarafından atanan üyelerin atandıktan sonra görevden alınması ya da görevi sırasındaki faaliyetlerde başkanla istişare içinde olması gibi uygulamaların olmaması başkanın bu idareleri etkileme gücünü azaltmıştır. Buradan çıkan sonuç Londra halkının doğrudan oyları ile seçilen ve bu nedenle halka karşı sorumlu olan belediye başkanının yerel kamu hizmetleri sunumu konusunda yeterince etkili olamamasıdır. Ayrıca belediye başkanı 25 kişilik meclis üyeleri arasından bir başkan yardımcısı seçme ve kendisi için iki siyasi danışman 10' kadarda personel atama bilmektedir ( Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 95-96).

“Belediye başkanının görevlerini yerine getirmesinde yardımcı olan Belediye Başkanı Ofisi (THE Mayor's Office) vardır. Ofis, kalkınma, planlama, toplu taşımacılık, ekonomik planlama, çevre, kamu sağlığı, suçlularla mücadele ve sanat dallarında uzman kişilerden seçilmek üzere belediye başkanı tarafından atanan kişilerden oluşur. Belediye başkanı, istediği takdir de çalışmalarında kendisine yardımcı olmak üzere bir de belediye başkanı kabinesi (The Mayor's Cabinet) tayin edilebilir. Kabinenin, belediye başkanının yardımcısını, kurulan hizmet organlarının başkanlarını kapsamaması gerekmektedir. Belediye başkanı isterse kabineye iki siyasi danışman atayabilir”. (Kösecik, 2000: 77) Belediye başkanın politika geliştirmesi gerek temel alanlar olan sağlık, eşitlik ve sürdürülebilir kalkınma ve diğer görev ve yetki alanıyla ilgili konularda katkı sağlamak amacıyla oluşturulmuş politik komisyonları da vardır. Bu komisyonlar konunun uzmanlarından oluşmakta ve ilgili tüm taraflarla görüşükten sonra başkana öneri sunmaktadırlar ( Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010:102).

Londra Büyükşehir Belediye sistemine getirilen eleştirilerin temelinde etkisiz bir başkan ve meclisinin olduğu yönündedir. Belediye başkanı ve meclisi icracı bir yapı ve konumda olmadıklarından hizmet sunumunda etkili olabilmesi için yetkili olan birimlerle işbirliği yapmak ve bu birimlerin kendi arasında işbirliğini kolaylaştırmaktan başka çarelerinin olmadığı yönündedir. Bunun yanı sıra hizmet sunumundaki karmaşık yapı, hizmetin kim tarafından sunulduğu ya da kim yetkili olduğu konularının net olmadığı yönünde eleştiriler yönetilmiştir.

#### **3.2.2.4. Türkiye ve İngiltere Yerel Yönetim Yapıları Arasındaki Farklar**

Türkiye yerel yönetim sistemiyle İngiltere yerel yönetim sistemi arasında birçok temel fark ve benzerlikler bulunduğunu söyleye biliriz. İngiltere yerel yönetim geleneği yüz yıllar öncesine dayanan köklü geleneğe sahip bir ülkedir. Ancak İngiltere’de yerel yönetimlerin anayasal bir dayanağı yoktur. Çünkü İngiltere’de anayasa olarak adlandırılacak yazılı yazılı bir belgede yoktur. Yerel yönetimler, Parlatentonun denetimi altındadır. Parlamento yerel yönetim birimleri karar organlarını dağıta bilir görevlerini, işlevlerini değiştirebilir veya başka bir kuruma devrede bilir. Türkiye’de yerel yönetimlerin temel dayanağı anayasadır. 1982 anayasasının 127 maddesine göre, mahalli idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenir. Mahalli idarelerin seçilmiş organlarının organik sıfatlarını kazanma ve kaybetmeleri yargı yolu ile olur.

İngiltere’de Fransa ve Türkiye olduğu gibi merkezi yönetimin il ve ilçelerden oluşan bir taşra örgütlenmesi yoktur. Her bakanlığın kendi hizmet alanıyla ilgili bölge ya da daha alt düzeyde bir örgütü vardır. Ayrıca yerel yönetimlerin iç örgütlenmesi türdeş bir yapıya sahiptir. Yerel yönetimler açısından güçler ayrılığı söz konusu değildir. Meclis yürütme ve yasama işlevini birlikte yerine getirmektedir. (Güler ve diğ., 2004:104) Merkezi yönetimin taşra örgütünün olmaması, merkezi yönetime bağlı bu örgütler tarafından sunulan hizmetlerin İngiltere’de yerel yönetimlerince sunulmasına neden olmuş, yerel yönetimleri daha işlevsel hale getirmiştir. Türkiye’de belediyelerde yasama işlevini belediye meclisleri yürütme işlevini ise belediye başkanı yerine getirmektedir.

Türkiye’de yerel yönetim seçimleri beş yılda bir yapılır, İngiltere’de dört yılda bir yapılır. Türkiye’de belediye başkanları ve meclis üyeleri nispi temsi sistemine göre

seçilir ve tek dereceli seçim sistemi uygulanır. İngiltere’de belediye meclis üyeleri tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilir. Londra Büyükşehir Belediye meclis üyeleri ise, iki tür üyeliğin söz konusu olduğu bir sisteme göre (additional member system) seçilir. Londra Büyükşehir Belediye Başkanı seçiminde seçmenlerin birinci ve ikinci tercih olmak üzere iki oy kullanma hakları vardır ( Kösecik, 2000: 78).

Türkiye’de belediye başkanları doğrudan hal oyu ile seçilir. İngiltere yerel yönetim sisteminde doğrudan halkoyu ile seçilen belediye başkanı yoktur. Belediye başkanları belediye meclisine seçilen üyeler arasından belediye meclisince seçilir. Bunun tek istinası Londra Büyükşehir Belediye başkanıdır. Londra belediye başkanı doğrudan halkoyu ile dört yıllığına seçilir. Londra Büyükşehir Belediye Türkiye’deki Büyükşehir Belediye başkanlarına göre personel atamalarında daha kısıtlı yetkilere sahiptir.

Türkiye’de büyükşehir belediyelerinde belediye başkanı yardımcılığı yoktur. Belediye başkan yardımcılığı yerine genel sekreter ve genel sekreter yardımcıları vardır. Londra Büyükşehir Belediyesinde başkan yardımcılığı organı vardır. Türkiye’de Büyükşehir Belediye’lerinde büyükşehir belediye encümeni diye organı vardır. Londra Büyükşehir Belediye’sinde böyle bir organ yoktur.

Yerel yönetimler yasaları bakımından, Londra Büyükşehir Belediyesinin kendine özgü bir yasası vardır. Türkiye’de ise Büyükşehir Belediyelerinin genel ve sınırlı bir yasal düzenleme olduğu söylenebilir. Mali yapı açısından bakıldığında, Londra Büyükşehir Belediyesinin gelirleri ve merkezi hükümetin yardımları açısından daha güçlü ve özerk bir yapıya sahip olduğu görülmektedir. Hizmet birimleri açısından ise, her iki büyükşehir modeli örgütlenmesinde de işlevsel örgütlenmeyi tercih ettiği söylenebilir. Denetim açısından Londra Yönetimi’nde iç denetim, dış denetim ve ombudsman denetimi kullanılmaktadır. Türkiye’de bu denetimlerden ombudsmanlık denetimi bulunmamaktadır. Türkiye’deki Büyükşehir belediyelerinde meclisler karar alma organı iken Londra Büyükşehir Belediye Meclisi gözetleme ve denetleme işlevini görmektedir ( Türkyılmaz, 2010: 72).

## SONUÇ

Türkiye’de oluşturulan büyükşehir belediye modeli metropoliten alanlarda yaşanan sorunlara çözüm bulmak amacıyla oluşturulmuştur. Ancak oluşturulan bu modelle metropoliten alanlarda yaşanan yönetsel sorunları tümüyle çözdüğü söylenemez. Gerek 3030 sayılı yasa gerekse bu yasanın yerini alan yürürlükteki 5216 sayılı yasa ile getirilen büyükşehir yönetim sistemiyle aşırı güçlü büyükşehir belediyeleri ve buna karşı mali ve idari açıdan yetki ve görev alanı daraltılmış ilçe belediyeleri yaratılmış, büyükşehir belediye asıl belediye, ilçe belediyeleri ikincil önemde belediye sayılmıştır. Bu nedenle büyükşehir belediyesiyle büyükşehir ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerde, görev yetkilerin dağılımı ve gelirlerin paylaşımı konusunda birçok sorun ortaya çıkmış, güç orantısız olarak büyükşehir lehine olacak şekilde paylaştırılmıştır.

Türkiye’de 2004 yılında çıkarılan Büyükşehir Belediye Kanunu ve 2005 yılında çıkarılan Belediye Kanunu ve bu kanunların uygulanmasına yönelik ikincil düzenlemelerle birlikte yerel yönetim sistemimizde reform sayılan önemli gelişmeler olmuştur. Söz konusu düzenlemelerle belediyelerin kurulması, sınırlarının belirlenmesi gibi birçok konuda yeni düzenlemeler yapılmıştır. Ayrıca mülki idare amirlerinin yerel yönetimler üzerindeki idari vesayet yetkisi, yönetsel yargıyı harekete geçirme yetkisine indirgemıştır. Ancak büyükşehir belediyesiyle büyükşehir ilçe belediyeleri ilişkileri açısından bakıldığında özerkin vazgeçtiği vesayet yetkilerini büyükşehirlerde tümüyle kaldırmayıp, büyükşehir ilçe belediyeler üzerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyelerine terk etmiştir. Bu çerçevede büyükşehir belediye başkanına, büyükşehir belediye meclisi ve ilçe belediye meclis kararları üzerinde veto yetkisi verilmiştir. Bir anlamda denilebilir ki büyükşehirlerde değişen vesayet yetkisi değil kullanıcısıdır. Öte yandan büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediye meclis kararlarına karşı idari yargıya başvurma hakkı sadece büyükşehir belediye başkanına tanınmış, merkezi idarenin hiçbir denetim yetkisi kalmamıştır. Bu durum, büyükşehir kapsamında olmayan ilçe belediye meclis kararları üzerindeki denetimle büyükşehir kapsamında olan ilçe belediye meclis kararları üzerindeki denetim bakımından fark yaratığı söylenebilir.

Fransa’da mülki idare amirlerinin yerel yönetim birimlerinin kararları üzerindeki denetim yetkisi, 1982 yılında yapılan yerel yönetim reformu ve 2003 yapılan Anayasa

değişikliği ile sadece belli konularda idari yargıyı harekete geçirme yetkisine indirgemıştır. İngiltere’de yerel yönetimler üzerindeki denetim yargısal denetim, yönetsel denetim ve ombudsman denetimi kullanılmaktadır. Merkezi hükümetin yerel yönetimler üzerinde önemli yetkilere sahiptir. Merkezi hükümet yerel yönetimlerin işlevlerinde başarısız olduğu durumda bu işlevi başka bir kuruma verebilir.

Büyükşehir belediye sisteminde karşılaşılan sorunlardan biride görev, yetki ve hizmet alanlarının belirlenmesi ve gelir kaynaklarının paylaşılması ile ilgili yaşanan sorunlardır. Büyükşehir ilçe belediye sınırları içindeki kimi hizmetler hem ilçe belediyeler tarafından hem de büyükşehir belediyesi tarafından yürütülmesi hizmet bütünlüğünü bozulmakta ve kaynak israfına da neden olduğu söylenebilir. Ayrıca büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasındaki görev ayrımının tam olarak belirlenmemiş olması, büyükşehir belediyesinin siyasal yönden yararlı gördüğü durumlarda ilçe belediyelerinin görev alanlarına karışabilme esnekliğine sahip olma imkânı yaratılmış olacağı unutulmamalıdır. Bu nedenle büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerin görev hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi gerekmektedir.

Yerel demokrasi, halkın yerel yönetimlere katılma olanaklarına bağlıdır. Halka danışma, halkın yardımını ve katılımını sağlama yerel demokrasi kültürünün gelişmesinde önemli etmenlerdendir. Ancak büyükşehir belediye sisteminde yerinde çözülmesi gereken sorunların ve hizmetlerin büyükşehir belediyesince yerine getirilmesi demokrasi kültürünün gelişmesi olumsuz yönde etkilediği söylenebilir. Öte yandan büyükşehir yönetim sisteminin demokratik yapısıyla ilgili üzerinde durulması gereken bir başka konu ise büyükşehir belediye encümeninin oluşumu ve görev yapısıdır.

5216 sayılı Kanun büyükşehir belediyesi ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerini kapsamaktadır. Kanun Türkiye’de birden fazla belediyeleri içine alan kentsel alanların yönetimi için büyükşehir yönetimleri dışında başka bir hukuki yapı ve model öngörülmemiştir. Her bir kent sanki tek bir belediye tarafından idare ediliyormuş varsayımı üzerine kurulmuş ve getirilen sistemde büyükşehir belediyesinin hizmet alanı, ilçe belediyelerin hizmet alanlarının toplamından oluşmuştur. İlçe belediyelerin sınırlarına ilişkin kanunda nüfus ve optimum hizmet alanlarına ilişkin bir değerlendirme yapılmayarak mülki idare sınırlarının ilçe belediye sınırları olarak belirlenmesi günümüzde bazı ilçe belediyelerin nüfusu ve hizmet alanı olarak büyük boyutlara



ulaşmıştır. İstanbul'daki bazı ilçe belediyelerinin hizmet alanı ve nüfus büyüklüğü açısından bu duruma örnek gösterilebilir. İlçe belediyelerinin farklı büyüklükte olmaları yalnız hizmetlerin verimliliği açısından değil aynı zamanda yönetime katılma açısından da sakıncalar yaratığı utulmamalıdır.

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine yardımların biçimini ve koşullarını büyükşehir belediye meclis belirlemektedir. İlçe belediyelerin büyükşehir belediyesinden farklı partiden olması durumunda, ilçe belediyesine yardım yapılırken öznel ve partizanca bir tutuma neden olabilir. Bu çerçevede ilçe belediyelerine yapılacak akçal yardımların daha nesnel hukuki ölçütlere göre yapılması gerekir. Ayrıca ilçe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki büyükşehir belediye meclisine ve belediye başkanına tanınan denetim yetkisi de ilişkilerde yaşanan sorunlardan birini oluşturmaktadır. Fransa'da yerel yönetimlerin mali özerkliğine ilişkin olarak çıkarılan 29 Temmuz 2004 tarih ve 2004-758 sayılı organik yasa ile her yerel yönetim biriminin harcama yetkisi ve özgürlüğü anayasal güvence altına alınmıştır. Londra Büyükşehir Yönetiminde ise, ilçe belediyeleri ise Türkiye'deki uygulamaya göre daha özerk bir yapıya sahip oldukları söylenebilir. Ayrıca Londra Büyükşehir Yönetiminde ilçe belediyeleri daha fonksiyonel bir yapıya sahiptir.

Türkiye'de ilk büyükşehir belediye kanunumuz olan 3030 sayılı yasa gerekse yürürlükte bulunan 5216 sayılı yasanın öngördüğü büyükşehir belediye modeli, büyükşehir belediyesinin organları arasındaki ilişkiler açısından güçlü belediye başkan modelini öngörmüştür. Bu modelin benimsenmesindeki neden iç göç hızlı nüfus artışı gibi nedenlerle küreselleşme-yerelleşme perspektifi altında hızla büyüyen kentleri çekip çevirecek, süratli bir şekilde karar alabilecek bir kent yönetimin ancak çoğunluğun desteğini arkasına alan güçlü bir başkanla sağlanabileceği anlayışıdır. Ancak bu modelin yerel yönetimlerin esas misyonu olan demokratik katılım ve yerel özerklik anlayışını ikinci plana ittiği için özellikle ilçe belediyeleri ve diğer kentsel örgütlenmelerin yakınmalarına neden olmuştur. Öte yandan tüm beklentilerin tek kişide toplanması ve bu kişinin beklenen vasıflardan uzak olması durumunda metropoliten yönetim için sorunlar daha da ağır olacak ve kentin geleceğe yönelik iyi idare edilmesi için bir sonraki başkanın seçilmesi beklenecektir. Öte yandan Paris ve Londra Büyükşehir Yönetim yapılanmalarında, belediyenin organları arasındaki ilişkide güç

belediye meclisiyle belediye başkanı arasında dağıtılmış meclis daha işlevsel hale getirilmiştir.

Bu üçlü analizde genel olarak yerel yönetim sistemin yürüttükleri hizmetler ve sahip oldukları özellikler açısından, Fransa yerel yönetimleri ve İngiltere yerel yönetimleri Türkiye'ye göre ileri bir seviyede olduğu söylenebilir. Yerel halkı ilgilendiren hizmetlerin hemen hemen tümü yerel yönetimler tarafından yerine getirilmekte, yerel kararların alınması ve uygulanması gibi konularda önemli yetkilere sahip bulunmaktadır. Ancak Fransa'da yerel yönetimlerin sahip olduğu yetkiler Anayasal güvence altındadır ve bu konuda İngiltere'ye göre daha ileri bir düzeydedir. İngiltere'de parlamento yerel yönetimler üzerinde önemli yetkilere sahiptir. Ayrıca İngiltere yerel yönetimlerine yönetilen bir başka eleştiri konusu ise karmaşık bir yapıda olduğu yönündedir. Büyükşehir ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri ilişkisi açısından bu üçlü analizde ise, Londra Büyükşehir İlçe belediyeleri Paris ilçe belediyeleri ve Türkiye'deki büyükşehir kapsamındaki ilçe belediyelerine göre daha fazla yetkilere sahip olduğu ve daha fonksiyonel bir yapıda oldukları söylenebilir.

Kanaatimizce 5216 sayılı yasanın öngördüğü büyükşehir belediye modelinin uygulanmasında ortaya çıkan sorunların giderilmesinde belediye örgütlenmesinde meclisin yetkileri başkan karşısında artırılmalı meclis daha işlevsel hale getirmelidir. Büyükşehir belediye başkanının ilçe belediye ve büyükşehir belediye meclisleri üzerindeki yetkileri yeniden gözden geçirilmelidir. İlçe belediyeleri hizmet sunmada İngiltere ve Fransa örneğinde olduğu gibi daha işlevsel hale getirilmeli, yerel yönetimlerin hizmet alanları ve yetkileri artırılarak daha özerk bir yapıya kavuşturulmalıdır. Büyükşehir belediyeleri bu örgütlenme yapısında üst katman olarak düzenlenmelidir. Büyükşehir belediye modelinin uygulanmasında büyükşehir belediye kanunu kapsamındaki tüm belediyelerin aynı statü de değerlendirilmesi ölçek ve nüfus açısından çok farklı yapılara sahip bu metropoliten alanlarda farklı düzenlemeler yapılabilmesi konusu tartışılmalıdır. Öte yandan son dönemde büyükşehirler içi başkanlık modelini benzer bir yönetim sisteminin oluşturulacağına yönelik açıklamalar, mevcut yönetsel yapıda olduğu gibi tüm beklentilerin tek bir kişide toplanması ve bu kişinin beklenen liderlik özellikleri sahip olmaması durumunda kentin sorunlarını daha da ağırlaştıracağı bir gerçektir.

## KAYNAKÇA

- AKÇAKAYA, Murat (2003), Fransa'da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar Alma Sürecin Katılımı, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi 1/2003, s.153-174,
- AL, Hamza (1996), Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi, Vecdi Akyüz ve Seyfettin Ünlü (Editörler), İslam Geleneğinden Gümümüze Şehir ve Yerel Yönetimler, Cilt 2, s.22-57, İlke Yayınları, İstanbul
- ARIKBOĞA, Erbay, Yerel Yönetimler ve Organları Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi, [www.mimoza.marmara.edu.tr/earikboga/yayin.organlar.pdf](http://www.mimoza.marmara.edu.tr/earikboga/yayin.organlar.pdf), (15.03.2012)
- AYTAÇ, Fethi (2004), 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu Ana Esasları ve Uygulamada Karşılaşılması Muhtemel Bazı Sorular, Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi, Cilt 9, Sayı 10, Ekim 2004
- AYTAÇ, Fethi (1972), Metropolitan İdarelerin Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar, TİD, C.43, S.337
- BREULLARD, Michele (2011), Form Paris Büyük Paris, UDK 352,071( 44Paris) Pihvaceno/Kabul:09.02.2012, [www.taranslate.googleusercontent.com/translate\\_c?hl=tr&langpair=en%7Ctr&rurl=tra](http://www.taranslate.googleusercontent.com/translate_c?hl=tr&langpair=en%7Ctr&rurl=tra), (14.05.2012)
- CANPOLAT, Hasan-HAKTANKAÇMAZ, M. İlker (2010), Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt19 Sayı 1 Ocak 2010,s.91-106
- CANPOLAT, Hasan (1999), İngiltere'de Mahalli İdareler, [www.ziyaguney.com/index.php?view=weblink&catid](http://www.ziyaguney.com/index.php?view=weblink&catid), (04.05.2012)
- CANATAN, Bilal (2001), Ocak 2001 Fransa'da Yerinden yönetimin Anayasal Kaynakları, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, C: 10 s.7-25
- ÇINAR, Tayfun-ÇİNER, Can. U-ZENGİN, Ozan (2009), Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci, TODAİE Yayınları, Ankara, Aralık 2009
- DANIŞTAY Kararalar Dergisi, Sayı 3, Yıl 2003, s.8-9
- DEMİREL, Murat (2007), Yerel Siyaset Dergisi, Yıl 2, Sayı 22, İstanbul, Ekim 2007, s.45-50
- DURU, Bülent-ALKAN, Ayten (2002), 20.Yüzyıl Kenti, İmge Yayınları, Ankara, Mayıs 2002
- E. Okşan, Kızılkaya (2004) Fransa'da Yerel Yönetimler Reformu Üzerine Değerlendirme, Yerel Yönetimler Kongresi 3-4 Aralık 2004, Bildiriler Kitabı, Çanakkale, 2004 s.95
- EKE, Ali Erkan (1982) Anakent Yönetimleri ve Yönetimlerarası İlişkiler, AÜ. SBF Yayını, Ankara
- EKEN, Musa (1995), Yerel Yönetimlerde Hizmetlerin Özelleştirilmesi, İzmir Ticaret Odası Yayını, İzmir 1995

- ERKUL, Hüseyin (2010), Türkiye’de Yerel Yönetimler, Detay Yayınları, Ankara, 2010
- ERYILMAZ, Bilal (2002), Belediyelerde Demokrasi Gelişimi ve Gelişim İhtiyacı, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 11, Sayı 3 Temmuz 2002
- ERYILMAZ, Bilal-EKEN, Musa-ŞEN, M. Lütfi ( 2007), Kamu Yönetimi Yazıları, Ankara Ekim 2007
- GÜRPINAR, Ergün (1996), Kent ve Çevre Sorunlarına Bir Bakış, Der Yayınları, İstanbul 1996
- GÖZLER, Kemal (2003), İdare Hukuku, Cilt: 1-2, Ekin Yayınları, Bursa 2003
- GÜLER, Birgül Ayman(1998), Yerel Yönetimler Liberal Açıklamalara Eleştirel Yaklaşım, TODAİE, Yayın No:280, Baskı, Ankara
- GÜLER, Birgül Ayman-KARAHAN, Onur-KARASU, Koray-DİKMEN, Ahmet. A-AKIN, Özden-TELLAL, Erel-KESKİN, Nuray. E-ÇINAR, Tayfun-ESEN, Selin-KUTLU, M. Necat (2004), Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri, Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi (KAYAUM), Ankara, Aralık 2004
- GLA, Greater London Authority ( Büyük Londra İdaresi), [www.legacy.london.gov.uk/language...](http://www.legacy.london.gov.uk/language...), 23.05.2012)
- İNANÇ, Hüsamettin-ÜNAL, Feyzullah(2006), İngiltere’de Yerel Yönetimler, Dumlupınar Üniversitesi, Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı16, Aralık 2006
- İŞBİR, Eyyüp. G (1991), Şehirleşme ve Meseleleri, Gazi Büro Yayınları Ankara, 1991
- KAPLAN, Gürsel (2005), 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanuna Göre Belediye Meclisi Kararları Üzerindeki Denetim, Sosyal Bilimler Araştırma Dergisi, Sayı 6, Yıl 3, Vedat Kitapçılık, İstanbul 2005, s.233-
- KARAHANOGULLARI, Onur (2004), Fransa Cumhuriyeti, Karşılaştırmalı Kamu Yönetimi Dersi, [www.politics.ankara.edu.tr/karahan/.../kars-frans-2004.doc](http://www.politics.ankara.edu.tr/karahan/.../kars-frans-2004.doc), 10.04.2012)
- KARTAL, S. Kemal (1978), Kentleşme ve İnsan, TODAİE Yayınları, Ankara 1978
- KAYIKÇI, Sabrina (2003), Temmuz 2003, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Temmuz 2003
- KAYA, Erol-ŞENTÜRK, Hulusi-DANIŞ, Osman-ŞİMŞEK, Sami (2007), Modern Kent Yönetimi, Okutan Yayınları, İstanbul, Kasım 2007
- KELEŞ, Ruşen (2009), Yerinden Yönetim ve Siyaset, Cem Yayınevi, 6. Baskı, İstanbul Ocak 2009
- KELEŞ, Ruşen (2002), Kentleşme Politikası, İmge kitabevi, Ankara, Nisan 2002
- KELEŞ, Ruşen (1994), Fransa ve İspanya’da Yerinden Yönetim, Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ankara, 1994

- KELEŞ, Ruşen ( 1994), Fransa’da Yerinden Yönetim, Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 3, Sayı 1, Ocak 1994
- KOÇAK, Hüsamettin (2010), Yerel Siyaset Dergisi, Yıl 4, Sayı 43, İstanbul Eylül 2010, s.19-31
- KÖSECİK, Muhammet (2000), 4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra’da Yeni Dönem, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 9, Sayı3, Temmuz 2000, s.69-81
- NADAROĞLU, Halil (2001), Mahalli İdareler, Beta Yayınları, İstanbul 2001
- ÖKMEN, Mustafa-PARLAK, Bekir (2010), Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler, Alfa Akademi Yayınları, 2.Baskı, Bursa, Şubat 2010
- ÖNER, Erdoğan (2008), İstanbul Şehremaneti ( Belediye) ’nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayını, Ankara, 2008
- ÖNER, Şerif (2006), Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye’de Belediye Yönetimi, Nobel Yayınları, Ankara, Nisan 2006
- ÖZDEN, Kemal-ZORLU, Melek, Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu İle 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar, [www.yerelsiyaset.com](http://www.yerelsiyaset.com), 01.10.2011)
- ÖZER, İnan (1998), Türkiye’de Kentleşme, Yeni Türkiye Yayınları, İstanbul 1998
- ÖZKAN, Muhlis ( 2009), Daha Fazla Siyaset, İstanbul, 12 Mayıs 2009, [www.dahafazlasiyaset.blogspot.com/2009/.../Fransa](http://www.dahafazlasiyaset.blogspot.com/2009/.../Fransa) 01.05.2012)
- ÖZGÜR, Hüseyin (2008), Yerel Siyaset, Okutan Yayınları, 1.Baskı, İstanbul, Ocak 2008, s.125-166
- PARLAK, Bekir-SOBACI, Zahid (2005), Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi, Alfa Yayınları İstanbul, 2005
- SALİHOĞLU, Enver (200), Belediye Başkanları İçin Rehber, Beta Yayınları, 4.Bası, İstanbul, Ocak 2009
- SEZAL, İlhan ( 1992), Şehirleşme, Ağaç Yayınları, İstanbul 1992
- SEYİTDANLIOĞLU, Mehmet, Şehremaneti’nin Kuruluşu ve Şehremaneti Nizamnamesi, [www.hacettepe.edu.tr/mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf](http://www.hacettepe.edu.tr/mehmets/yerelyonetimmetinleri4.pdf), (01.03.2012)
- SÖNMEZ, Muammer (2003), Mülki İdare Amirleri ve Yerel Yönetimler Arasındaki İlişkiler, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Kontrolörleri Derneği Yayınları Yayın No:20,Ankara,2003
- ŞENTÜRK, Hulusi (2101), Yerel Siyaset Dergisi, Yıl 4, Sayı 43, İstanbul, Eylül 2010, s.12-18

- ŞİNİK, Bilal (2012), Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Örnekleri, Türkmen Kitabevi Yayınları, İstanbul, 2012
- TEKEL, Ayşe (2002), Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliği Üzerine, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 1, Ocak 2002, s.42-5
- TEKELİ, İlhan ( 1982), Türkiye’de Kentleşme Yazıları, Turan Kitabevi, Ankara 1982
- TEZSEN, Cumhur-AĞAÇLI, Ömer (1995), Türkiye’de Yerel Yönetim İçinde Belediyeler, 1995
- TOKSÖZ, Fikret-ÖZGÜR, Ali Ercan-ULUÇAY, Öykü-KOÇ, Levent-AYTAR, Gülay-AKALIN, Nilüfer (2009), Yerel Yönetim Sistemleri, Tesev Yayınları, İstanbul, Ağustos 2009,
- EKREM, Toprak (2005), Türk Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma, Şubat Yayıncılık, s.209-230
- TOPRAK, Zerrin, Yerel Yönetimlerde Başkanın Politik Liderlik Rolü, [www.iudergi.com/tr/index/hukukmeczua/article/view/.../9790](http://www.iudergi.com/tr/index/hukukmeczua/article/view/.../9790), (06.02.2012)
- TORTOP, Nuri-AYTAÇ, Burhan-YAMAN, Hüseyin-ÖZER, M. Akif (2008), Mahalli İdareler, Nobel Yayınları, Ankara, Ekim 2008
- TORTOP, Nuri (1993), Paris Büyükşehir Yönetimi, Amme İdaresi Dergisi, Cilt 26, Sayı 1, Mayıs 1993, [www.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU1MDQ5MDU2](http://www.todaie.gov.tr/goster.php?Dosya=MDU1MDQ5MDU2), (13.04.2012)
- TORTOP, Nuri,( 1993), Londra Büyükşehir Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 1, Ocak 1993, s.3-8,
- TUZCUOĞLU, Ferruh (2003), Metropolitan Yönetim, Sakarya Kitabevi Yayınları, Sakarya, Mayıs 2003
- TÜRKYILMAZ, Murat (2010), Yerel Siyaset Dergisi, Yıl4, Sayı 39, İstanbul Nisan 2010,s.70-73
- ULUSOY, Ali ( 2005), Yerel Yönetimlere İlişkin Yeni Yasal Düzenlemelerin Değerlendirilmesi, İdari Yargı Günü Sempozyumu Sunumu, Ankara, 11 Mayıs 2005
- UYANIK, Sırrı (1993), Londra’nın Yerel Yönetimi, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 2, Sayı 5, Eylül 1993, s.23-26,
- YAVUZDOĞAN, Seçkin(2006), 5393 Sayılı Belediye Kanunu Üzerine Birkaç Not, [www.hukuk.erzincan.edu.tr/dergi/makale/2006\\_x\\_9.pdf](http://www.hukuk.erzincan.edu.tr/dergi/makale/2006_x_9.pdf), (15.02.2012)
- YETER, Yeter (2002), Metropolitan Alan Yönetiminde Yeni Arayışlar, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt 11, Sayı 2, Nisan 2002, s.41-50
- YTU Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Ana Bilim Dalı 2011-2012 Güz Yarı Yılı Planlamada Yasal Yönetimsel Çevre Dersi Londra Büyük Kent Yönetim Sistemi

1921-1924-1961-1982 tarihli Anayasalar

1580-2972-3030-5216-5355-5393-5747 Sayılı Yasalar

25961 Sayılı Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği

417 Sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu

Kentleşme Şurası (2009), Yerel Yönetimler, Katılımcılık ve Kentsel Yönetim Komisyon Raporu, Bayındırlık İskân Bakanlığı, Ankara, Nisan 2009

### **İnternet Kaynakları**

<http://belgenet.org.com/yasa/5216-2html>, 14.02.2012

<http://mahalli-idareler.gov.tr>, 16.02.2012

<http://yayed.org.tr>, 11.12.2011

<http://scribd.com/doc/72467849/YASA>, 26.05.2012

[http://keditor.org/yazilar\\_766.html](http://keditor.org/yazilar_766.html), 05.05.2012

<http://wikipedia.org/wiki/londra>, 18.05.2012

<http://dpb.org.tr>, 06.01.2012

<http://wikipedia.org/wiki/paris>, 10.03.2012

<http://paris.fr/politiques/paris-politiques-et-institutions-de-paris/p48824>, 10.04.2012

## ÖZGEÇMİŞ

1968 yılında Yozgat'ın Elmalıçiftliği Köyü'nde dünyaya geldi. İlkokulu aynı köyde tamamladıktan sonra ortaöğrenimini 1990 yılında Tokat Turhal İmam Hatip Lisesi'nde tamamladı.

1991 yılında kazandığı İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi bölümünden 1995'te mezun oldu. Lisans eğitiminden sonra 1,5 yıl Mali Müşavir yanında çalıştı. 2001'de vatani görevimi de kısa dönem olarak tamamladı. Kısa bir süre kamuda öğretmen olarak görev yaptıktan sonra çeşitli özel firmalarda yönetici olarak çalıştı. 1995 yılında Sakarya Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Kamu Yönetimi Ana Bilim Dalında Yüksek Lisansa başladı.

Erdal TARHAN halen, taşımacılık sektöründe çalışmakta ve çeşitli dernek ve sivil toplum kuruluşlarında yönetici olarak görev yapmaktadır.