



1855-2020 Döneminde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Yönetiminin Gelişimi

Period 1855-2020 Development of the Municipality Management in Turkey

Tarkan OKTAY¹

Strategic Public Management Journal
Volume 6, Issue 12, pp. 01-41
December 2020
DOI: 10.25069/spmj.788976
Research Article/Araştırma Makalesi
Received: 01.09.2020
Accepted: 05.12.2020
© The Author(s) 2020
For reprints and permissions:
<http://dergipark.gov.tr/spmj>

Öz

Türkiye’de büyük ölçekli şehirlerin farklı bir belediye modeli ile yönetilmesi konusundaki arayış ve uygulamalar Osmanlı dönemine kadar gitmektedir. Osmanlı’da İstanbul’da uygulanan Şehremaneti belediye modeli, Cumhuriyet döneminde Ankara ile devam etti. 1950’den sonra kentleşmenin hızlanması sonucunda büyük şehirlerin daha da büyümesi yanında yeni büyük şehirlerin de ortaya çıktığı görülmektedir. 1960-1980 döneminde büyük şehirlerin yönetimi konusunda sonuca ulaşamayan önemli girişimler oldu. Bu çabalar anayasal sınırlılıklar nedeniyle daha çok belediye birliği modeli üzerinde yoğunlaştı. İki kademeli büyükşehir belediye modelinin uygulanması ancak 1984’de mümkün olabildi. 2000’li yıllardaki kamu yönetimi reformları kapsamında büyükşehir belediye modeli de çok yönlü geliştirildi. 2000-2014 döneminde büyükşehir belediyeleri konusunda coğrafi yetki alanının genişlemesi ve küçük ölçekli yerel yönetimlerin azaltılması düzenlemeleri öne çıkmaktadır. Bu süreç sonunda büyükşehir modeli bir il yerel yönetim modeli haline dönüştü. Bu çalışmada Türkiye’deki büyükşehirlerin yönetimi ile ilgili girişim ve uygulama modelleri Osmanlı’dan günümüze dönemler çerçevesinde analiz edilmektedir.

Anahtar Kelimeler: Büyükşehir Belediyesi, Metropolitan Kent, Belediye Tarihi, Yerel Yönetim Reformu

Abstract

The search for and implementations of different municipality models for large scale cities in Turkey has dated back to the Ottoman period. The Şehremaneti municipality model implemented in Istanbul by Ottomans continued in Ankara in the Republican era. After 1950s due to increase in urbanization, along with the enlargement of already big cities, new big cities started to emerge. Between 1960 and 1980 there had been important but futile attempts about administration of large cities. These attempts focused mostly on municipality union model due to constitutional limitations. The implementation of two-level metropolitan municipality model became possible only in 1984. Metropolitan municipality model was improved during public administration reforms in 2000s. Between 2000 and 2014 regulations about extension of geographical authority space of metropolitan municipalities and reduction of small-scale local governments stood out. At the end of this process, metropolitan municipality model became a model for city local government. In this work, initiatives and implementation models about metropolitan municipalities in Turkey are analyzed from Ottomans to today in different periods.

Key Words: Metropolitan Municipality, Metropolitan City, Municipal History, Local Government Reform.

¹ Prof. Dr., İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi, tarkan.oktay@medeniyet.edu.tr, ORCID ID: orcid.org/0000-0002-7010-9373.

GİRİŞ

Günümüzde dünyadaki nüfusun yarısı kentlerde yaşamakta ve bu oran gittikçe artmaktadır. Kentleşme, imar, kalkınma, konut, çevre, sosyal hizmetler, altyapı, planlama vb. alanların büyüyen ve gelişen şehirlerde ihtiyaca cevap verebilecek biçimde yönetilebilmesi temel problem alanlarından birini oluşturmaktadır. Ülkeler, hızlı kentleşme sürecinde yeni şehir yönetim modeli arayışına girmekte ve mevcut yönetim yapılarını dönüştürerek geliştirmeye çalışmaktadır. Bu süreçte ülkedeki tarihi birikim, ekonomik, sosyal ve siyasi özellikler yanında reformları tasarlayan ve uygulayan kesimlerin yaklaşımları da etkili olmaktadır. Diğer taraftan benzer problemlerle karşı karşıya olan farklı ülkelerdeki model ve uygulamalar yeni yönetim arayışlarında önemli bir kaynak durumundadır.

Büyük ölçekli şehirler ekonomik, sosyal ve siyasal açıdan ülkeler için ayrı bir öneme sahiptir. Büyük şehirlerin her alanda dengeli biçimde gelişmesi ve yerel hizmetler alanında başarı sağlanması ülkelerin gelişmesi, kalkınması ve istikrarı konusunda yüksek etkiye sahiptir. Bu nedenle genelde büyük şehirlerin yönetim modelleri diğer şehirlerden farklılaşmaktadır. Metropol şehir yönetiminden metropol alan yönetimine doğru geniş bir yelpaze de değişen anlayışlar çerçevesinde her ülke kendi yönetim modelini etkin kılmaya çalışmaktadır. Nüfusun büyük ölçekli şehirlerde toplanması bu şehirlerin yönetimi konusundaki çalışmaların farklı yoğunluklarda sürekliliğini sağlamaktadır.

Türkiye’de büyük şehirlerin gelişimini genel olarak sanayileşme öncesi ve sanayileşme sonrası hızlı göç ile gelişen şehirler olarak iki dönemde incelemek mümkündür. Osmanlı döneminde 1855 gibi geç sayılmayan bir dönemde İstanbul’da modern büyük şehir yönetim modeli ile tanışan ülkede 1930’lara kadar bu model Ankara’nın da ilavesiyle yürürlükte kalmıştır. Büyük şehirlerin yönetimi konusunun esas gündeme taşınması ise 1950’li yıllarda başlayan göç dalgaları ile şehirlerin daha da büyümesi ve ortaya çıkan problemlerle olmuştur. 1960’lı yıllarda başlayan büyük ölçekli şehirler için model arayışları farklı dönemlerde farklı seyirler izlemiştir.

Türkiye’nin Osmanlı’dan günümüze büyük ölçekli şehirlerindeki belediye modellerinin tarihi bir süreklilik ve tamamlayıcılık içinde ele alınması bu çalışmanın temel amacını oluşturmaktadır. Özellikle bu konuda çalışma yapan lisansüstü araştırmacılar ve uzmanlar için kapsayıcı ve bütüncül bir kaynak sağlama amacı öne çıkmaktadır. Türkiye’de büyük şehirlerin yönetimi konusunda farklı zamanlarda yayımlanan değerli bilimsel çalışmalar bulunmakla birlikte, sürekli değişim karşısında ve kapsam tercihleri nedeniyle yönetim modellerinin öncesi ya da sonrası gelişmeleri içerme noktasında eksiklikler ortaya çıkabilmektedir. Bu çalışmada Osmanlı Dönemi’nden çalışma tarihine kadar geçen süredeki yönetim modelleri sekiz dönem altında ele alınmaktadır. Dönem incelemeleri mümkün olduğunca dönemin özellikleri çerçevesinde benzer yoğunlukta ve detayda ele alınmaya çalışılmıştır. İncelenen dönemler, mevzuat ve ilgili çalışmalar çerçevesinde model çalışmaları, yetki ve görevler, sınırlar, organlar, yeni kurumlar, girişimler, değişiklikler ve problemler bakımından ele alınmaktadır.

1. TÜRKİYE’DE NÜFUSUN BÜYÜK ÖLÇEKLİ ŞEHİRLER BAĞLAMINDA GELİŞİMİ

Türkiye’de büyük ölçekli şehirlerin gelişmesi ve yönetim modelleri sürecini, tarihsel bütünlük içinde, Osmanlı Dönemi ve Cumhuriyet Dönemi ana başlıkları altında incelemek mümkündür. Kuşkusuz, Cumhuriyet dönemi kentleşme bakımından taşıdığı özellik, süreç ve gelişmeler bakımından daha ağırlıklı olarak ele alınan bir dönemi oluşturmaktadır. Türkiye’de büyük şehirlerin yönetiminin geçirdiği aşamaların dönemler bakımından ayrıntılı biçimde inceleneceği başlıklar öncesinde nüfusun kentlerdeki gelişimi konusunda genel bir çerçeve tarihsel süreklilik içinde yer almaktadır.

Osmanlı devletinin son döneminde İstanbul, Bursa, İzmir, Edirne, Bağdat gibi nispeten büyük ölçekli şehirler tarihsel süreç içinde yüzyıllara dayalı olarak gelişmişlerdi. Sanayi Devrimi öncesi özelliklere göre yapılanmış bu şehirler, 1800'lü yılların ortalarından itibaren dönemsel nedenlere bağlı olarak nüfuslarını daha da arttırarak büyüdüler. Örneğin; İstanbul 17. Yüzyılın sonundan itibaren 450 binlik nüfus miktarını 1850'lere kadar yaklaşık aynı seviyede korudu. 1856'da 526 bin ile yükselişe geçen nüfus 1885'de 873 bin 1914'de 977 bin oldu (Koç, 2010; 196). İzmir, 17. Yüzyıldan 19. Yüzyıl ortalarına kadar 50 bin ile 120 bin nüfus seviyesine sahip oldu. 1840'da hızlı bir artış ile 150 bin, 1890'da 200 bin ve 1914'de 300 bine çıktı (Goffman, 2003; 146).

Şehirlerin hızlı büyümesinin nedenlerin ilki, Sanayi Devrimi sonrasında dünyada ortaya çıkan uluslararası ticaret düzenine bir ölçüde entegre olmaları sonucu, söz konusu şehirlerin hinterlandlarındaki ve ülkenin diğer bölgelerindeki insanlar yanında ticaretle uğraşan yabancı devlet vatandaşları için de bir çekim merkezi olmalarıdır. 1838 yılında ve sonrasında Avrupalı devletler ile imzalanan ticaret anlaşmalarının çok yönlü etkileri bu süreci beslemiştir. İkinci ve daha etkili neden Osmanlı ülkesi içindeki ve yakın çevresindeki kitlesel göç hareketleridir. Özellikle, Balkanlar ve Kafkasya'da savaş, toprak kaybı, işgal vb. nedenlerle kitleler halinde göçe zorlanan insanlar, başta İstanbul olmak üzere şehirlerin nüfus artışını beraberinde getirmiştir. Osmanlı devletinde bazı şehirlerde nüfus artışı görülmekle birlikte, ülkenin Sanayi Devrimi konusundaki eksiklikleri nedeniyle kırsal alandan şehirlere doğru teknoloji kaynaklı çekici ve itici nedenlere bağlı önemli bir göç hareketi olmamıştır.

Cumhuriyet Dönemi'nde ekonomik ve teknolojik değişikliklerin sınırlı olması nedeniyle 1923 ile 1950 arasında göçe dayalı kentleşme hareketi görülmemektedir. Ülkedeki kentli nüfus oranı %23,5-%25 düzeyinde seyretmiştir. Kentlerin nüfus artışı genel nüfus artış oranları ile paraleldir. Bu tablo büyük şehirler bakımından da yeni bir durum ortaya çıkarmamıştır. Bu dönemde Ankara'nın başkent olması kentleşme bakımından önemli bir gelişme olarak sayılabilir.

1950 yılında tarım, sanayi ve ekonomi alanındaki gelişmelere bağlı olarak kırsal yerleşmelerden kentlere doğru başlayan göç dalgası, dönemler itibariyle farklı yoğunluklarda, etkisini 2020'lere kadar hissettirmiştir. Ülkedeki kentli nüfus oranı hızla artmış, 1950'de %25 düzeyinden artmaya başlayan oran, 1985'de kırsal nüfusu geçerek %53'e, 2000'de %64,9'a ve 2012'de %77'e ulaşmıştır. Kentli nüfus artış oranı 1950-1955 döneminde %32 ve 1980-1985 döneminde %37 ile en yüksek artışlara ulaşmıştır. Nüfusun 5'er yıllık izlenebildiği ve kentli nüfusun hızlı artış gösterdiği 1950-1990 arasındaki dönemler artış ortalaması %26'dır.

Tablo 1. Türkiye Nüfusunun İl ve İlçe Merkezi ile Belde ve Köyler Bakımından Dağılımı

Yıl	Türkiye Toplam Nüfusu (a)	İl ve İlçe Merkezleri (Kentsel Nüfus)			Belde ve Köyler (Kırsal Nüfus)	
		Miktar (b)	(%) (b/a)	Önceki Döneme Göre Artış (%)	Miktar (c)	(%) (c/a)
1927	13.648.270	3.305.879	24,2	-	10.342.391	75,8
1935	16.158.018	3.802.642	23,5	15,0	12.355.376	76,5
1940	17.820.950	4.346.249	24,4	14,3	13.474.701	75,6
1945	18.790.174	4.687.102	24,9	7,8	14.103.072	75,1
1950	20.947.188	5.244.337	25,0	11,9	15.702.851	75,0
1955	24.064.763	6.927.343	28,8	32,1	17.137.420	71,2
1960	27.754.820	8.859.731	31,9	27,9	18.895.089	68,1
1965	31.391.421	10.805.817	34,4	22,0	20.585.604	65,6

1970	35.605.176	13.691.101	38,5	26,7	21.914.075	61,5
1975	40.347.719	16.869.068	41,8	23,2	23.478.651	58,2
1980	44.736.957	19.645.007	43,9	16,5	25.091.950	56,1
1985	50.664.458	26.865.757	53,0	36,8	23.798.701	47,0
1990	56.473.035	33.326.351	59,0	24,0	23.146.684	41,0
2000	67.803.927	44.006.274	64,9	32,0*	23.797.653	35,1
2007	70.586.256	49.747.859	70,5	13,0*	20.838.397	29,5
2012	75.627.384	58.448.431	77,3	17,5	17.178.953	22,7
2017	80.810.525	74.761.132	92,5	27,9**	6.049.393	7,5
2019	83.154.997	77.151.280	92,8	3,2	6.003.717	7,2

Kaynak: TÜİK, ADNKS veri tabanı verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

* 1990-2007 arasında 5’er yıllık nüfus verisinin olmaması nedeniyle 10 ve 7 yıllık dönemi yansıtmaktadır.

** Büyükşehir Belediyesi olan illerde köylerin kaldırılmasından kaynaklı yükselmedir.

Türkiye’nin nüfusu ağırlıklı Marmara, Ege ve Akdeniz bölgesindeki illerde toplanma eğiliminde olmuştur. Göç veren başlıca bölgeler Karadeniz, İç Anadolu, Doğu Anadolu ve Güneydoğu Anadolu olarak belirtilebilir. Türkiye’de kırsal alandan şehirlere yönelen göçe dayalı olarak büyük ölçekli şehirler daha da büyürken, orta büyüklükteki birçok şehir büyük ölçekli düzeye ulaştı. Buna karşın köylerin, göç veren küçük ve orta ölçekli yerleşimlerin nüfusu azaldı.

Göç dalgaları 1950’li yıllardan itibaren başta İstanbul, İzmir ve Ankara’ya yönelirken zaman içinde ve özellikle 1970’lerden itibaren Adana, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Gaziantep, Hatay, Kocaeli, Kahramanmaraş ve Van’a da yöneldi. Bu durum yeni büyük şehirlerin ortaya çıkmasını sağladı. Tabloda görüldüğü üzere, 1970’ler ve 1980’ler bu illerin nüfusunun artış hızında tepe noktalara ulaştığı dönemler oldu. 1990’ların ikinci yarısından itibaren bu illerin nüfus artış hızlarında azalma başladı.

Tablo 2. Türkiye’de Seçilmiş İllerin Nüfusunun Seyri

İl/Yıl	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2010	2019
Adana	508.518	760.803	1.035.377	1.485.743	1.934.907	1.849.478	2.085.225	2.237.940
	-*	49,6	36,1	43,5	30,2	-4,4	12,7	7,3
Ankara	819.693	1.321.380	2.041.658	2.854.689	3.236.626	4.007.860	4.771.716	5.639.076
	-*	61,2	54,5	39,8	13,4	23,8	19,1	18,2
Antalya	311.442	416.130	577.334	748.706	1.132.211	1.719.751	1.978.333	2.511.700
	-*	33,6	38,7	29,7	51,2	51,9	15,0	27,0
Aydın	335.663	467.341	564.802	652.488	824.816	950.757	989.862	1.110.972
	-*	39,2	20,9	15,5	26,4	15,3	4,1	12,2
Bursa	545.909	693.894	847.884	1.148.492	1.603.137	2.125.140	2.605.495	3.056.120
	-*	27,1	22,2	35,5	39,6	32,6	22,6	17,3
Denizli	340.277	425.449	511.160	603.338	750.882	850.029	931.823	1.037.208
	-*	25,0	20,1	18,0	24,5	13,2	9,6	11,3
Diyarbakır	293.738	401.884	581.208	778.150	1.094.996	1.362.708	1.528.958	1.756.353
	-*	36,8	44,6	33,9	40,7	24,4	12,2	14,9
Erzurum	461.090	568.864	684.951	801.809	848.201	937.389	769.085	762.062
	-*	23,4	20,4	17,1	5,8	10,5	-18,0	-0,9
Gaziantep	328.343	434.579	606.540	808.697	1.140.594	1.285.249	1.700.763	2.069.364
	-*	32,4	39,6	33,3	41,0	12,7	32,3	21,7
Hatay	296.799	441.209	591.064	856.271	1.109.754	1.253.726	1.480.571	1.628.894
	-*	48,7	34,0	44,9	29,6	13,0	18,1	10,0
İstanbul	1.166.477	1.882.092	3.019.032	4.741.890	7.309.190	10.018.735	13.255.685	15.519.267
	-*	61,3	60,4	57,1	54,1	37,1	32,3	17,1

İzmir	768.411	1.063.490	1.427.173	1.976.763	2.694.770	3.370.866	3.948.848	4.367.251
	-*	38,4	34,2	38,5	36,3	25,1	17,1	10,6
K.maraş	288.843	389.857	528.982	738.032	892.952	1.002.384	1.044.816	1.154.102
	-*	35,0	35,7	39,5	21,0	12,3	4,2	10,5
Kayseri	403.861	480.387	598.693	778.383	943.484	1.060.432	1.234.651	1.407.409
	-*	18,9	24,6	30,0	21,2	12,4	16,4	14,0
Kocaeli	474.644	297.463	385.408	596.899	936.163	1.206.085	1.560.138	1.953.035
	-*	-37,3	29,6	54,9	56,8	28,8	29,4	25,2
Konya	741.026	982.422	1.280.239	1.562.139	1.750.303	2.192.166	2.013.845	2.232.374
	-*	32,6	30,3	22,0	12,0	25,2	-8,1	10,9
Mersin	317.929	444.523	590.943	843.931	1.266.995	1.651.400	1.647.899	1.840.425
	-*	39,8	32,9	42,8	50,1	30,3	-0,2	11,7
Sakarya	361.992	361.992	459.052	548.747	683.061	756.168	872.872	1.029.650
	-*	-	26,8	19,5	24,5	10,7	15,4	18,0
Şanlıurfa	298.394	401.919	538.131	602.736	1.001.455	1.443.422	1.663.371	2.073.614
	-*	34,7	33,9	12,0	66,2	44,1	15,2	24,7
Van	145.944	211.034	325.763	468.646	637.433	877.524	1.035.418	1.136.757
	-*	44,6	54,4	43,9	36,0	37,7	18,0	9,8

Kaynak: TÜİK nüfus sayımları verilerinden yararlanılarak hazırlanmıştır.

* Her il için ikinci satır, ilin nüfusunun önceki döneme göre artış oranını göstermektedir.

Göç veren bölgelerdeki Diyarbakır, Şanlıurfa, Van, Erzurum, Kayseri gibi bazı şehirlerin çekim merkezi olarak kendi bölgelerindeki nüfusun birikmesiyle büyükşehir ölçeğine ulaşmaları söz konusudur. Diğer taraftan büyük ölçekli şehirlere bağlı yakın coğrafyadaki şehirlerde de nüfus büyümesi görülmektedir. İstanbul'la birlikte Kocaeli, Çerkezköy ve Çorlu hattının nüfus çekmesi, İzmir'e bağlı olarak Manisa ve daha geri bölgede özel potansiyelini de değerlendiren Denizli'nin büyümesi, Adana Çevresinde birbirleri ile ilişkili olarak Mersin, Tarsus, İskenderun'un büyümesi bu kapsamda örnek verilebilir. 2010 yılına doğru nüfus artışı azalma trendi içine giren Aydın, Kahramanmaraş, Konya, Mersin ve Şanlıurfa'nın 2010 sonrasında tekrar nüfus artışında bir yükselme görülmektedir.

Nüfus gelişmesi konusunda dikkat çeken diğer bir konu, il merkezi nüfusundan daha fazla ilin diğer kısımlarındaki nüfusun artmasıdır. Muğla, Mardin, Hatay, Tekirdağ, Aydın, Ordu, Manisa, Balıkesir ve Şanlıurfa bu konuda önemli örnekleri oluşturmaktadır. İl merkezi kent yanında ilin toplam nüfusunun artması ve 500 bin ya da 1 milyon sınırını aşması son dönemlerdeki büyükşehir belediye modellerini temelden etkileyen sonuçları olan bir durum oldu.

Türkiye'de kırsal alanlardan ya da bazı bölgedeki her ölçekteki yerleşimlerden yönelen göç dalgaları ve kentte yaşayan nüfusun doğum yoluyla artması sonucunda kentli nüfus oranı %77 düzeyine kadar çıktı. Gelişmiş ülkelerde sanayi devrimi sonrasında 18. ve 19. yüzyılda görülen nüfus hareketleri Türkiye'de 1950'den sonra başladı ve oluşturduğu dalgalar sonrasında 2020'lerde belli bir durgunluğa ulaştı. Bu nüfus hareketleri sürecinde büyük ölçekli şehirlerin sayısı ve hacmi de arttı. Ancak, gelişmekte olan birçok ülkedeki nüfusun bir ya da iki kentte toplanması gibi bir dengesizlik daha az yaşandı. 1950-1970 döneminde daha dengesiz biçimde İstanbul, İzmir ve Ankara gibi şehirlerde birikim oluşturan nüfus hareketleri sonra daha dengeli biçimde yukarıda belirtilen diğer şehirlere de yayıldı. İlçelerin nüfusunun azalması ise göç veren şehirler yanında göç alan şehirlerde dahi bir problem alanı olarak trendini bölgelere göre farklı yoğunlukta devam ettirerek farklı bir dengesizlik noktası oluşturmaktadır.

Kentleşme sürecinin kent ve bölgeler düzeyinde iyi yönetilememesi; çarpık kentleşmenin ortaya çıkması ve sağlık, eğitim, güvenlik, ulaşım, imar, altyapı, konut vb. kentsel hizmetlerde açıkların oluşması ile sonuçlandı. Günümüzde büyük şehirlerde imar, kentsel dönüşüm, ulaşım, yeşil alan gibi konularda gündeme gelen çarpık

kentleşme kaynaklı problemlerin özünü 1950-2000 döneminde gerçekleşen kentleşmenin oluşturduğu şehir dokularının varlığı oluşturmaktadır.

2. OSMANLI DEVLETİ’NDE TANZİMAT SONRASI DÖNEMDE BÜYÜK ŞEHİRLERİN YÖNETİMİ

Türkiye’de büyükşehir belediye yönetiminin ilk örnekleri Osmanlı Dönemi’ne kadar gitmektedir. Modern dönemde büyük ölçekli şehirlerde ilk belediye örneği 1855’de İstanbul’da kurulan Şehremâneti ile başlamaktadır. Belediye alanında yaşanan olumsuzlukları mevcut belediye organizasyonundan farklı olarak Avrupa şehirlerindeki yapılara benzer şekilde aşmayı hedefleyen bir yaklaşım ile kurulan Şehremâneti, 1855-1858 arasında tek kademeli olarak şehir alanının tümünü kapsıyordu. Şehremâneti için kısa bir nizamname de çıkarıldı. Yürütme organı şehremini ve karar organı şehir meclisi, merkezi yönetimin ataması ile göreve gelirdi. Bu ilk dönemde Şehremâneti, şehirdeki yerel hizmetlerin sınırlı bir kısımdan sorumluydu. Esnafın denetimi, vergi toplanması, temizlik, şehir iâşesi başlıca görev alanıydı. Mali imkanları ise sınırlıydı.

Şehremâneti’nin belediye hizmetlerinde istenen gelişmeyi sağlayamaması üzerine 1856 yılında İstanbul için bir belediye modeli geliştirmek üzere “İntizam-ı Şehir Komisyonu” adıyla, belediye alanında bilgi sahibi kişilerden oluşan bir kurul oluşturuldu. Komisyon, yeni belediye modeli hakkında hazırladığı raporda, İstanbul’un, Şehremâneti yanında 14 belediye dairesine ayrılarak yönetilmesini önerdi. Kabul gören modelin ilk uygulaması Galata-Beyoğlu Bölgesi’nde 1858 yılında kurulan tüzel kişiliğe sahip belediye dairesi ile başladı. Bu yeni model Türkiye’de iki kademeli belediye yönetiminin de ilk örneği oldu. Şehremâneti, şehrin tümünden sorumlu olarak üst kademeyi, belediye dairesi ise şehrin belli bir bölgesinden sorumlu olarak alt kademeyi oluşturdu. Bu iki kademe arasında dikey bir koordinasyon henüz kurulmamıştı. Belediye dairesinin yürütme organı olan daire müdürü ile karar organı olan daire meclisi merkezi yönetim tarafından atanırdı.

Belediye dairesi uygulamasının başarılı olması sonrasında 1868 yılında 63 maddeden oluşan geniş kapsamlı bir kanun çıkarıldı. İstanbul için iki kademeli belediye modelini esas alan düzenlemede önemli yenilikler getirildi. Belediye görev ve yetkileri genişletildi. İstanbul, tüzel kişiliğe sahip 14 belediye dairesine ayrıldı. Şehremâneti’nin organları olan şehremini ve Şehremâneti meclisi üyelerinin göreve gelmesinde merkezi yönetimin ataması sürdürüldü. Belediye müdürleri merkezi yönetimce atanırken, belediye meclisi üyeleri için halkın seçimi ile göreve gelmesi usulü benimsendi. Bu seçim sisteminde, Osmanlı vatandaşı, 25 yaşında, 100 kuruş emlak vergisi veren erkekler oy kullanabiliyordu. Günümüzdeki büyükşehir belediye meclisine benzer bir yapı olan Cemiyet-i Belediye-i Umumiye ile iki kademe arasında dikey koordinasyon oluşturuldu. Cemiyetin, Şehremini, belediye dairesi başkanları ve meclislerden üyelerin katılımı ile oluşması öngörülmüştü (Oktay, 2011; 30-40).

I. Meşrutiyet’in ilanından hemen sonra İstanbul ve diğer vilayetler için iki ayrı belediye kanunu çıkarıldı. İstanbul için Dersaadet Belediye kanunu adıyla yapılan düzenleme, 1868 tarihli belediye kanununu esas alarak onu geliştiren bir niteliğe sahipti. İstanbul’da Şehremâneti, belediye daireleri ve Cemiyet-i Belediye-i Umumiye’den oluşan belediye modeli sürdürüldü. Belediyelerin görevleri imardan, düzenleyici görevlere, sosyal alandan, koruyucu sağlık uygulamalarına kadar geniş bir yelpazede düzenlendi. Üst kademe ile alt kademe arasındaki görev paylaşımında genel olarak, bir belediye dairesinin ölçeğini aşan hizmetler Şehremâneti’ne, belediye dairesi ölçeği ile sınırlı hizmetler ise belediye dairelerine verildi. İstanbul’da alt kademedeki belediye bölümlenmesi 14’ten 20’ye çıkarıldı. Belediye daire müdürlerinin seçilmiş meclis içinden merkezi yönetimce atanması yöntemi getirildi.

1877 tarihli belediye kanunu Osmanlı-Rus Savaşı’nın olumsuz etkileri nedeniyle tümüyle yürürlüğe giremedi. I. Meşrutiyet Dönemi’nde, 1880’den itibaren Şehremâneti ve 10 belediye dairesinden oluşan bir yapı ile

belediye hizmetleri yürütüldü. 1908’de II. Meşrutiyet’in ilanı sonrasında belediye kanunu tümüyle yürürlüğe girme imkânı buldu. 20 belediye dairesi, belediye seçimleri yapılarak kuruldu ve Cemiyet-i Belediye-i Umumiye de ilk defa toplanma imkânı buldu. 1912’de belediye gelirleri ile ilgili bir kanun çıkarılarak mali yapı daha düzenli hale getirildi ve gelir kaynakları arttırıldı (Oktay, 2008; 139-146).

1877’de çıkarılan diğer kanun İstanbul dışındaki yerleşimler için geçerli olan Vilayet Belediye Kanunu idi. Kanunda büyük ölçekli şehirler için ilave bir yapı getirilmişti. Buna göre, nüfusu 40 bini aşan yerlerde birden fazla belediye dairesi kurulacaktı. Tek kademeli bir modeli ifade eden bu hüküm çerçevesinde şehrin mevcut belediyesi yanında belli bölgesinde ikinci bir belediye daha kurulabiliyordu. Aynı şehirde farklı bölgeleri kapsayan, alt-üst kademe ilişkisi olmadan iki ayrı tüzel kişiliğe sahip belediye yapısı getirilmişti. Bu çerçevede şehrin gelişmiş ve eski merkezinde var olan belediye yanında, şehrin daha az gelişmiş ve özellikle göçlerle genişlemiş kısmında ikinci bir belediye kurulması biçiminde İzmir ve Bağdat’ta başarılı hizmetler ortaya koyamayan uygulama görülmektedir (Serçe, 1998; 65; Ortaylı, 2000; 182).

II. Meşrutiyet Dönemi’nin ilk yıllarında İstanbul’da şehremini ile belediye daire müdürleri (belediye başkanı) arasında yaşanan siyasi çekişmeler ve bu durumun belediye hizmetlerine olumsuz yansımaları sonrasında 1912’de çözüm olarak, alt kademeyi oluşturan belediye dairelerinin tüzel kişiliğine son verilerek Şehremâneti’ne bağlı şubeye dönüştürüldü. Her şubenin başında şehremini tarafından atanan bir sorumlu müdür bulunurdu. İstanbul’un yönetim yapısı iki kademeli yapıdan tek kademeli yapıya dönüştürüldü. Bununla birlikte şehrin Şehremâneti yapısı içinde 9 belediye şubesine ayrılması, her şubeye sorumlu bir müdür atanması iki kademeli yapıya benzer bir modelin tek kademe içinde sürdürülmeye çalışılması anlamına da gelmektedir.

Belediye dairelerinin dolayısı ile belediye meclislerinin olmadığı bu modelde, siyasal temsil ihtiyacının karşılanması için Cemiyet-i Belediye-i Umumiye’nin üyelik sisteminde değişiklik yapıldı. Cemiyet’in alt kademedeki belediye meclislerinden gelen üyeler yerine, her belediye şubesinden halk tarafından seçilen üyelere dönüşümü benimsendi. Belediye meclisinin oluşum yöntemi, İstanbul için yeni bir uygulamaydı. Bu yapının kurulma gerekçeleri arasında belediye meclisleri üyelerinden meydana gelen önceki meclisin denetim işlevi bakımından eksiklikler içerdiği, belediye ile bağı bulunmayan ve doğrudan halktan seçilen üyelere dönüşümü benimsendi. Belediye meclisinin oluşum yöntemi, İstanbul için yeni bir uygulamaydı. Bu yapının kurulma gerekçeleri arasında belediye meclisleri üyelerinden meydana gelen önceki meclisin denetim işlevi bakımından eksiklikler içerdiği, belediye ile bağı bulunmayan ve doğrudan halktan seçilen üyelere dönüşümü benimsendi.

İstanbul’daki mülki işler Şehremâneti bünyesinde yürütülürdü. Ayrı bir valilik teşkilatı bulunmuyordu. İstanbul’da vilayet idaresi diğer şehirlerden geç bir tarihte 1909’da kuruldu. Bu tarihten sonra da ayrı bir vali atanmayarak, bu görev şehreminlerine vekaleten verildi (Oktay, 2011; 108). 1913’de çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı sonrasında diğer illerde olduğu gibi İstanbul’da da Vilayet Hususi İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı kuruldu ve Meclis-i Umumiye-i Vilayet (İl Genel Meclisi) açıldı. Şehremâneti bünyesindeki meclis olan Cemiyet-i Belediye-i Umumiye üyeleri Şehremâneti sınırları içinden, Meclis-i Umumiye-i Vilayet üyeleri ise İstanbul vilayetinin sınırları içinden seçilen üyelere dönüşümü benimsendi.

Osmanlı dönemi, yeni bir kurum olan belediyenin kurulması ve gelişmesinin ilk aşamasını oluşturmaktadır. Dönemin kamu yönetimi reformu anlayışı ve yerel hizmetlerin teknolojik gelişmelerle değişmesinin bir sonucu olarak şehir yönetimi yapıları da önemli dönüşüme uğradı. Büyük ölçekli şehirlerin yönetiminde İstanbul ve taşra da farklı modeller benimsenerek uygulandı. İstanbul şehri, ölçek ve belediye uygulamalarının yoğunluğu ile öne çıkan bir örnek oldu. İki kademeli belediye yapısı en baştan itibaren ana model olarak gelişme gösterdi. 1912’den sonra tek kademeli yapıya geçilmekle birlikte, şehrin şubelere ayrılması iki kademeli yapının tek tüzel kişilik altında devam ettirilmeye çalışılmasını ifade etmektedir. Türkiye’deki belediyelerin gelişimi bakımından ilk uygulamaları oluşturmaları ve sonraki modelleri doğrudan etkilemeleri bakımından Osmanlı

uygulaması önem taşımaktadır. 1877’de çıkarılan belediye kanunları 1930’a kadar yürürlükte kaldı. İstanbul’da tek kademeli ve alt şubelere dayanan yapı ise bazı değişikliklerle birlikte 1984’e kadar geçerliliğini korudu.

3. 1923-1930 DÖNEMİ: OSMANLI MİRASI VE ANKARA UYGULAMASI

Cumhuriyet’in ilanı sonrasında belediyeler bakımından ilk dönemi oluşturan 1923-1930 arasında, genel olarak Osmanlı dönemindeki mevzuatın ve belediye modellerinin varlığını koruduğu görülmektedir. Osmanlı döneminde, İstanbul ve diğer vilayetler için çıkarılan belediye kanunları yanında imar, maliye ve diğer alanlardaki yasal altyapı da devam etti. Bununla birlikte belediyelerin gelirleri, imar yetkileri ve kentsel denetim konusunda ilave iyileştirmeler de yapıldı. İstanbul ve Ankara dışındaki büyük ölçekli şehirlerde 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümleri uygulanmaya devam etti.

Bu dönemde İstanbul’un yönetiminde bir değişiklik olmadı. Ancak, Osmanlı dönemindeki valilik görevinin şehreminlerine vekaleten verilmesinden vazgeçildi. Vali ile şehreminleri ayrı kişilerden atandı. Bunun iki istisnasını 1923’de vali olan Haydar Bey’in vekaleten şehreminliğini de yürütmesi ve 1928’de şehremini olan Muhittin Bey’in vekaleten valilik görevini de yürütmesi oluşturur (Oktay, 2015; 188).

1924 yılında Ankara’nın başkent olarak ilan edilmesi, dönemin en önemli gelişmesidir. Her ne kadar Ankara büyük ölçekli bir şehir olmamakla birlikte, başkent olması ve Cumhuriyet’in yeni kenti olarak geliştirilmesi vizyonu, burada ele alınmasını zorunlu kılmaktadır.

Ankara’nın başkent yapılmasından sonraki ilk adım belediye yapısında değişikliğe gidilmesi oldu. 1924’de çıkarılan 417 sayılı “Ankara Şehremâneti Kanunu” (Düstur, III/5, 633-634) ile İstanbul’daki yapıya benzer belediye yönetimi oluşturuldu. Ankara Şehremâneti Kanunu 14 maddeli kısa bir metindi. Ankara Şehremâneti’nin kapsadığı alan “kendisine tabi bağ, bahçe, tarla ve otlakları içeride kalmak üzere tepelerden geçirilecek sınıır” içinde kalan bölge olarak belirlendi. İstanbul Şehremâneti’nde uygulanan mevzuattan uygun olanlar Ankara için de geçerli kabul edildi. Ankara’da şehremini Dahiliye Vekâleti (İçişleri Bakanlığı) tarafından atanırdı. İstanbul’daki şehremininin görev ve yetkilerine sahipti. 1924-1930 döneminde Ankara valileri aynı zamanda şehreminliği görevini de yürüttü. Bu uygulama sonraki dönemde de 1963’e kadar devam edecektir.

Ankara’nın küçük ölçekli bir yerleşim birimi olmasından dolayı, İstanbul’dan farklı olarak alt şubelere sahip değildi. Şehremâneti’nin diğer organı Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, 24 üyeye sahipti. Cemiyet’in üye seçimleri 1877 tarihli Vilayet Belediye Kanunu hükümlerine göre yapılıyordu. Bununla birlikte, Ankara’daki seçimde, kanunda öngörülen belli bir emlak vergisi ödeme şartı kaldırıldı. Cemiyet-i Umumiye-i Belediye, şehremininin başkanlığında toplanırdı. İstanbul’daki cemiyetin yetkilerine sahipti.

İstanbul’da bütçe kabulü ve personel tayini Şehremâneti tarafından yapılabilirken, Ankara’da bu işlemlerin onayı Dahiliye Vekâleti’ne verildi (Oktay, 2008; 149). İstanbul’da olduğu gibi üçüncü bir organ olarak encümen oluşturuldu. Ankara Şehremâneti Encümeni, şehremini başkanlığında, fen, sağlık, hesap, yazı ve hukuk işleri müdürlerinden oluşurdu. Encümen, belediye meclislerinin görev ve yetkisine sahipti. İlk Olarak 1912’de İstanbul Şehremâneti’nde görülen encümen yapısı, 1924’de Ankara’da, 1930’dan sonra ise tüm ülkede geçerli bir belediye organı oldu. Ankara’da zabıta görevi de polise verildi (Düstur, III/5, 633-634). Ankara’daki Şehremâneti’nin İstanbul’daki yapıya göre daha merkeziyetçi biçimde tasarlandığı görülmektedir.

Ankara’nın başkent olmasından sonra, Avrupa’daki benzerleri gibi modern ve gelişmiş bir şehir düzeyine çıkarılması, hükümetin öncelikli hedefleri arasındaydı. Bu görev ilk önce Şehremâneti’ne yüklendi. Ancak, belediyenin teknik kadrosunun yetersiz kaldığı gerekçesiyle imar konusundaki görev ve yetki belediyenin elinden alınarak 1928’de Dahiliye Vekâleti’ne bağlı olarak kurulan “Ankara Şehri İmar Müdüriyeti’ne verildi

(Ankara Şehri..., 902, 1928). İmar müdüriyeti, müdür, idare heyeti ve diğer personelden oluşan, tüzel kişiliğe sahip bir kurumdur. Temel görev alanı “Ankara’nın imarı ile ilgili İcra Vekilleri Heyeti (Bakanlar Kurulu) kararı ile tevdi edilecek işler” olarak belirlenmişti. Bu çerçevede ilk işi şehrin haritasının hazırlanmasıydı. Sonra imar planı ve 5 yıllık uygulama programı hazırlanarak icra vekilleri heyetinin onayına sunulacaktı.

Ankara’nın imar planı uluslararası yarışma ile belirlendi. Şehirde yeni yerleşim alanları, konut siteleri oluşturuldu. Ankara’daki uygulamalardan elde edilen deneyim, ülkede belediyeler alanında ortaya konulacak adımlarda temel role sahipti. Osmanlı Dönemi’nde İstanbul’un modern belediye alanındaki öncü rolünü, Cumhuriyet Dönemi’nde Ankara üstlendi (50 Yılda İmar..., 1973; 45-47; Tekeli, 2009; 32-49).

1924’de çıkarılan Köy Kanunu’nun tasarısında Türkiye’deki mahalli idareler 4 grupta ele alınmakta ve her biri için ayrı kanunlar çıkarılacağı belirtilmektedir. Buna göre; nüfusu 3 binden aşağı olan yerler köy, 3 bin-20 bin arası yerler kasaba, 20 bin-300 bin arası yerler şehir ve 300 binden yukarı yerler büyük şehir olarak tanımlanmaktadır. Ancak, tasarıda bahsedilen tanımlama hayata geçmemiştir (Yavuz, 1966; 82).

1923-1930 döneminde büyük ölçekli şehirlerdeki belediyeleri ilgilendiren diğer önemli gelişme, yeni belediye kanunu çalışmasıdır. 1923 yılı Aralık ayında İstanbul Şehremâneti Cemiyet-i Umumiye-i Belediye üyelerinden oluşturulan bir komisyon tarafından belediye kanunu tasarısı hazırlanmış ve görüşülmek üzere Cemiyet’e sunulmuştu. Aynı tarihlerde tasarı Bakanlar Kurulu’na da sunuldu. Ancak, TBMM gündemine gelerek yasalaşma imkanı bulamadı. Bununla birlikte tasarı hakkındaki çalışmalar devam etti. 1926 yılında yeni bir tasarı metni bakanlar kuruluna sunuldu. Önceki tasarıda olduğu gibi TBMM gündemine gelemediği için yasalaşamadı (Şinik, Uçar, ve Dik, 2016; 1-27).

Tasarı gerekçesinde 1877 tarihli kanunların tercüme olduğu ve 50 yıl önceki ihtiyaca göre düzenlendiği, günün gerekleri çerçevesinde belediye ihtiyaçlarını karşılayacak, belediye kanunlarını birleştirecek bir çalışmaya ihtiyaç olduğu belirtilmektedir (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 445-450). Kanun tasarısına göre, nüfusu 3 binden 20 bine kadar olan beldeler kasaba, 20 binden 80 bine kadar nüfusu olan beldeler şehir, 80 binden fazla nüfusa sahip yerlere ise büyük şehir olarak kabul ediliyordu. 3 binden az nüfuslu yerler köy olarak kabul edilmişti. Büyük şehirlerdeki belediyelerin, diğer belediyeler gibi, toplu ya da dağınık evler, beldeye ait bağ, tarla, çayır, kuru, zeytinlik vb. ile sayfiyeleri de kapsayan bir sınıra sahip olduğu belirtilmektedir (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 519-542).

Kanun tasarısında, belediyelerin organları kasaba ve şehirlerde belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye reisi, büyük şehirlerde ise şehir meclisi, şehir encümeni ve şehremini olarak belirtilmişti. Şehir meclisi üyeleri 4 sene için seçilecekti. Şehir meclisi üye sayısı nüfusa göre değişiyordu. Ancak, belediyeye bağlı şubelere ayrılmış büyük şehirlerde üye sayısı 40 olarak belirlenmişti. Şube sınırları içinden şehir meclisine gidecek üye sayısı nüfusa göre belirleniyordu. Oy vermede eğitime göre derecelendirme yapılmıştı. Okuma yazma bilmeyenlerin oyu 1, okuma yazma bilenlerin 2, ortaokul bitirenlerin 3 ve daha yüksek seviye tahsili olanların oyu 5 sayılmıştı. Şehir encümeninin şehremini ve her yıl şehir meclisi tarafından kendi içinden seçilen 6 kişiden oluşması öngörülmüştü. Şehremininin atanması ya da görevden alınması konusunda Dahiliye Vekâleti’nin önerisi ve Cumhurbaşkanı’nın onayından oluşan bir yöntem benimsenmişti.

Belediyelerin görevlerinde kasaba, şehir ve büyük şehirler için bir ayırım yapılmamıştı. Belediyelerin görevleri; zabıta, itfaiye, temizlik ve sağlık, mali, bayındırlık, iktisadi işler ve sosyal yardım başlıklarından oluşuyordu. İktisadi işler, temizlik ve sağlık, bayındırlık ve sosyal yardım alanında hangi tür belediyenin hangi görevlerden sorumlu olduğu Dahiliye Vekâlet’inin talimatnamesine bırakılmıştı. Belediyelerin yetki ve imtiyazları da ayrıca belirtilmişti.

Büyük şehirlerdeki belediyelerin iç organizasyonunun şehremini emri altında, bir veya iki şehremini muavini ile yazı, hesap, iktisat, sağlık, fen, hukuk ve teftiş işlerinden sorumlu birimlerden oluşması öngörülmüştü (Yeni Belediye Kanunu Layihası, 1926; 519-542).

Belediye kanun tasarısının dikkat çekici noktaları; İstanbul ve Ankara’da uygulanan modeli bazı değişikliklerle nüfusu 80 bini geçen yerlere de yaygınlaştırması, belediye sınırlarının kentsel alan yanında bağlı kırsal alanları da kapsayacak biçimde geniş tutulması, tek kademeli modele sahip olmakla birlikte tüzel kişiliğe sahip olmayan belediye şubelerine imkân tanınması, şehremininin merkezi yönetim tarafından atanması olarak belirtilebilir. Ayrıca, 1930 Belediye Kanunu’nu etkileyen birçok maddesi bulunmaktadır.

1923-1930 Döneminin büyük ölçekli şehirler için son önemli gelişmesi 1926’da çıkarılan Sular Kanunu’dur (R.G., 368, 1926). Bu düzenleme ile vakıfların elinde bulunan su tesislerinin yönetimi belediyelere devredildi. Gerçek ya da tüzel kişilere ait olup, gelir getiren suların kamulaştırılması yetkisi de tanındı. Böylece, şehirdeki önemli altyapı hizmetlerinden su isalesi alanındaki ikili (vakıf-belediye) yapıya belediyeler lehine son verilmiş oldu.

4. 1930-1960 DÖNEMİ: VALİ-BELEDİYE BAŞKANI MODELİ

Cumhuriyet Dönemi belediyeçilik anlayışı, mevzuat, yeni kurumlar ve uygulama bakımından 1930 sonrası dönemde daha belirgin hale geldi. 1930’da çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu (R.G., 1471, 1930), temel belge olarak dönemin başlangıcını oluşturmaktadır. Belediye Kanunu, Osmanlı belediye sisteminden Cumhuriyet’e devredilen mirası önemli ölçüde devam ettiren, 1923 ve 1926 yıllarında gündeme gelen belediye kanunu tasarısından etkilenen, 1884 tarihli Fransız Belediye Teşkilatı Hakkında Kanun’undan yararlanan bir metindi. Bu kanun ile 1877 tarihli Dersaâdet Belediye Kanunu, Vilayet Belediye Kanunu ve ekleri ile 1924 tarihli Ankara Şehremâneti Kanunu kaldırılarak belediyeler tek kanuna tabi hale getirildi.

İstanbul ve Ankara’nın yönetimi, Belediye Kanunu ile değiştirildi. İstanbul ve Ankara için getirilen düzenlemeler, kanunun ülkedeki belediyeleri eşit kabul etmesinin iki istisnası oldu. İstanbul’da 1855’den, Ankara’da ise 1924’den itibaren uygulanan Şehremâneti yapısına son verildi (Belediye Kanunu, 1930; 149-153). 1926 tarihli belediye kanunu tasarısında öngörülen nüfus büyüklüğüne göre belediyelerin kasaba, şehir ve büyük şehir biçiminde ayrılması ise yeni kanunda yer almadı.

İstanbul’da belediye ile il özel idaresi valilik bünyesinde birleştirildi. Bu kapsamda şehremini, encümen ve Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kaldırıldı. İl özel idaresi yapısı içinde vilayet daimi encümeni ile vilayet umumi meclisi de kaldırıldı. İstanbul’da kaldırılan iki meclis yerine üyeleri seçimle gelen, karar organı konumuna sahip “İstanbul Umumi Meclisi” oluşturuldu. Meclis, belediye sınırları içinden seçilen üyeler ile vilayetin belediye sınırları dışında kalan yerlerinden seçilen üyelerin katılımı ile oluşuyordu. Umumi meclis hem belediye ile ilgili işlerde hem de il özel idaresinin görev alanına giren konularda karar alma yetkisine sahipti.

İstanbul Umumi Meclisi yanında bir encümen yapısı da getirildi. Encümen, Umumi Meclisi’nin kendi içinden seçtiği sekiz üyeden oluşuyordu. Üyelerin altısı belediye sınırları içinden, ikisi ise dışından seçiliyordu. Belediye teşkilatında yer alan fen, sağlık ve hesap işleri gibi birimlerin başında bulunan görevliler kendileri ile ilgili bir konunun görüşüldüğü encümen toplantısına, oy hakkına sahip olarak katılabiliyordu.

İstanbul’da belediye başkanlığı görevi valiye verildi. Vali, eskiden olduğu gibi il özel idaresi ile ilgili işlerin başı olmanın yanında aynı zamanda belediye başkanı görevini de üstlendi. Vali bu konumu ile belediye birimleri yanında yeni oluşturulan İstanbul Umumi Meclisi ve encümenin başkanlığını da yapıyordu.

İstanbul'da il özel idaresi ile belediyenin birleşmesi sadece üst organlarda gerçekleşti. Belediye ve il özel idaresi teşkilatları varlıklarını koruyarak ayrı ayrı faaliyetlerine devam etti. Yeni yapıya uygun olarak bütçe; il özel idaresi, belediye ve ortak işlerle ilgili üç bölümden oluşurdu.

İstanbul'un alt belediye yapısı da yeniden düzenlendi. 1912'de kurulan ve Şehremâneti bünyesinde bulunan dokuz belediye şubesi kaldırıldı. Yerine kaymakamların idaresinde on kaza (ilçe) yönetimi oluşturuldu. Kazalar 34 nahiyeye, nahiyeler de 289 mahalleye bölündü. Kazalar ile aynı sınırlar içinde ve aynı adla tüzel kişiliğe sahip olmayan on belediye şubesi oluşturuldu. Kazanın mülki işlerini yürüten kaymakamlara, belediye şubelerinin müdürlüğü görevi de verildi. Eminönü, Fatih ve Beyoğlu kazalarındaki merkez nahiyelere ise ayrıca birer müdür atandı. Nahiye müdürleri, buldukları bölgede belediye işlerini ve zabitanın amirliği ile de sorumluydu (Oktay, 2015; 192).

İstanbul'dan farklı olarak, Ankara'da diğer yerleşim yerlerindeki gibi Belediye Kanunu'na göre yapılan ayrı bir belediyenin varlığı kabul edildi. Fakat, belediye başkanının halkın veya belediye meclisinin seçimi ile değil, Dahiliye Vekâleti'nin önerisi üzerine Cumhurbaşkanı'nın onayıyla atanması kuralı getirildi (Belediye Kanunu, Md. 94). 1960 askeri darbesine kadar Ankara valileri aynı zamanda belediye başkanı olarak atandı. Ayrıca, İstanbul ve Ankara'da belediye başkan muavinleri, müdürler ve şube müdürleri belediye başkanının sunumu üzerine Dahiliye Vekâleti onayı ile atanırdı (Belediye Kanunu, Md. 95).

İstanbul ve Ankara dışındaki belediyelerde ise belediye meclisi tarafından kendi içinden ya da dışından seçilen belediye başkanı, ilçelerde vali ve illerde Dahiliye Vekâleti'nin onayı ile göreve başlardı. Bu dönemdeki diğer bir düzenleme ile Dahiliye Vekâleti'ne bağlı Ankara Şehri İmar Müdürlüğü 1937'de Ankara Belediyesine bağlandı. Üyelerinin eskiden olduğu gibi Bakanlar Kurulu tarafından seçilmesi uygulaması sürdürüldü (Ankara Şehri İmar..., 1937).

1930'lu yıllar Türkiye'de tek parti uygulamasının hakim olduğu bir dönemdi. İktidarda bulunan Cumhuriyet Halk Fırkası'nın 1931'deki büyük kongresinde kabul edilen "Altı Ok" ile simgeleşen yeni program, devletle bütünleşmiş "Tek Parti" anlayışını getirdi. Devlet ve parti bütünleşmesi bu dönemde İstanbul'un yönetimini de önemli derecede biçimlendirdi. Merkezi yönetimin İstanbul'daki atanmış görevlisi olan vali ve kaymakam, belediye başkanı olarak görevlendirildi. Ülke genelinde belediye meclisi kararlarının mülki amir onayı ile kesinleşmesi kuralı getirildi. Şehir halkının belediye işleri konusundaki katılım yolları sınırlandı. Böylece, devlet-parti bütünleşmesi İstanbul ve Ankara'da tam anlamı ile sağlandı. Şehrin kontrol altında tutulması ve merkezi yönetime bağlanması anlayışına dayanan bu düzenleme ile İstanbul'daki belediyenin idari ve mali özerkliği de oldukça azaldı. İstanbul ve Ankara'da belediye başkanlığının valilere verilmesi uygulaması Demokrat Parti döneminde de genel olarak devam etti.

1930 yılında belediye kanunu ile İstanbul'da oluşturulan birleşik yönetim yapısı yaklaşık 25 yıl uygulamada kaldı. Demokrat Parti'nin ikinci kez iktidara gelmesinden sonra 1954'de kabul edilen kanun (İstanbul Birleşik İdaresi..., 1954) sonucu Belediye Kanunu'nun İstanbul yönetimini düzenleyen maddeleri kaldırıldı. 1955'de mahalli idareler seçimleri yapıldı. İstanbul'da ayrı ayrı olarak il genel meclisi ve belediye meclisi üyeleri yeniden seçildi ve bu iki meclis çalışmalarına başladı. Böylece, 1930 yılında birleştirilen iki meclis 1955'de ayrılmış oldu.

1580 sayılı Kanuna göre belediye meclisinin belediye başkanını seçmesi gerekiyordu. Belediye meclisi, İstanbul valilerini belediye başkanı olarak seçmeye devam etti. Bu dönemde İstanbul valisi olan Fahrettin Kerim Gökay, Mümtaz Tarhan ve Ethem Yetkiner belediye başkanlığı yaptı. 14 Mayıs 1958 yılında İstanbul'un birleşik yönetimi; İl Özel İdaresi ve İstanbul Belediyesi olarak ayrıldı. 25 Aralık 1958'de belediye meclisinin o sıralar Ankara Valisi görevini yürüten Kemal Aygün'ü İstanbul belediye başkanlığına seçmesi ile valilik ile

belediye başkanlığının ayrılması hukuki düzen yanında fiilen de gerçekleşmiş oldu. İstanbul’da tek kademeli, fakat tüzel kişiliğe sahip olmayan şubelerin yer aldığı belediye modeli uygulanmaya devam etti.

Bu dönemde Belediye Kanunu’ndan sonra şekillenmeye başlayan Cumhuriyet belediyesinin inşası, yeni hukukî düzenlemelerle sürdürüldü. 1930 tarihli Umumi Hıfzıssıhha Kanunu (R.G., 1489, 1930) ile belediyelerin çevre sağlığı, sağlık kurumları ve sosyal yardım alanlarındaki fonksiyonları genişletildi. Cumhuriyet’in ilk yıllarından itibaren önemli bir problem alanı olan şehir planları ve imar uygulamalarını geliştirmek amacıyla 1933’de Belediye Yapı ve Yollar Kanunu (R.G., 2433, 1933) çıkarıldı. Belediyelerin yatırımlarını desteklemek üzere 1933 yılında Belediyeler Bankası kuruldu. Belediyelerin imar konusunda en önemli araçlarından biri olan kamulaştırma ile ilgili olarak 1934 yılında istimlak kanunu (Belediyece Yapılacak..., 1934) çıkarıldı. 1948’de mali bakımdan şehirleri güçlendirmek amacıyla Belediye Gelirleri Kanunu (R.G., 6953, 1948) kabul edildi.

Bu dönemde belediyelerle ilgili gözlemlenen diğer bir durum, şehirde imtiyaz yöntemiyle yürütülen ulaşım, su, elektrik, telefon gibi yerel hizmetlerin belediyelerin kontrolüne geçmesiydi. Yerel hizmetlerin belediyeleştirilmesi devlet yönetiminde geçerli olan devletçilik ilkesiyle paralellik içindeydi. İmtiyazlı şirketlerin belediyelerin eline geçmesi iki aşamada gerçekleşiyordu. İlk aşamada imtiyazlı şirket Nafia Vekaleti tarafından kamulaştırılıyor, ikinci aşamada ilgili belediyeye devrediliyordu. İstanbul’da 1932’de Avrupa yakası su işletmesi, 1934’de liman idaresi, 1936’da telefon işletmesi, 1938’de elektrik ve Anadolu yakası su işletmesi, 1939’da tünel ve tramvay işletmesi devletleştirildi. Su ile ilgili tesisler belediyeye bağlı İstanbul Sular İdaresi’ne devredildi. 1939’da İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri (İETT) kuruldu. Kent içi ulaşımı ve elektrik üretimini üstlendi.

1930-1960 döneminin başlangıcından itibaren ülkedeki tek siyasal partiye dayanan modelin merkezîyetçi etkisinin büyük şehirlerin yönetimini de biçimlendirdiği görülmektedir. Siyasal parti ile mülki yöneticilerin iç içe girmesi, mülki idarecilerin idari denetim yanında siyasal denetim işlevini de üstlenmeleri merkezîyetçi yaklaşım ve uygulamaların bir yansıması oldu. Bu çerçevede İstanbul ve Ankara’da merkezi yönetime eklenmiş bir belediye modeli ortaya çıktı. 1950’lere kadar kentleşme hızının düşüklüğünün de bir sonucu olarak, büyük şehirlerin yönetiminin gündeme gelmesi birkaç şehirle sınırlı kaldı. Cumhuriyet’in ilk yıllarında tasarı olarak geliştirilen farklı ölçekteki şehirlerin farklı belediye model ve kanunları ile yönetilmesi yaklaşımı kabul görmedi. 1950’den sonra ise, farklı siyasal parti iktidarı tecrübesi, büyük şehirlere yönelen göç dalgaları ve ekonomik gelişmeler önemli olayları oluşturmaktadır. Özellikle, hızlı kentleşme karşısında belediye modeli ve belediye hizmetlerindeki eksiklikler temel problemler olarak öne çıktı. Bu dönemde yeni model arayışlarından daha çok belediye hizmetlerinin özellikle büyük şehirlerde düzeyinin ve etkinliğinin artırılması konusundaki uygulamalar görülmektedir.

5. 1960-1980 DÖNEMİ: ŞEHİRLERİN NÜFUSUNUN ARTMASI, PROBLEMLER VE YENİ MODEL ARAYIŞLARI

Türkiye’de II. Dünya Savaşı’ndan sonra siyasal, ekonomik ve teknolojik nedenlere bağlı olarak kırsal alandan kentlere yönelen göçün artması, ilk kısımda açıklandığı gibi, kentlerin hızlı biçimde büyüme sürecini de başlattı. Büyük şehirlere ve özellikle İstanbul’a yönelen göç dalgaları mevcut yerleşim bölgelerinde nüfusun artması yanında, şehir çevresinde ağırlıklı gecekondu niteliğinde yeni yerleşimlerin ortaya çıkmasına yol açtı. Başta belediyeler olmak üzere kamu kurumlarının gerek kurumsal kapasite ve gerekse yönetim modeli bakımından yetersiz kalması sonucunda ulaşım, enerji, iletişim, temiz su, atık su vb. alanlarda altyapı noksanlıkları yaşandı. Planlama, imar denetimi, konut ve arsa üretimi, eğitim, güvenlik ve sağlık konusundaki hizmet açığı büyümeye bağladı. Şehrin çevresindeki kısımlar belediye hizmetlerinden yeterince yararlanamazken diğer taraftan bu hizmetlerin maliyetlerine de katılmıyorlardı. Bu problemler yumağı

karşısında yeni yönetim modelleri konusunda çeşitli çalışmalar yapıldı. Bu çalışmalar kronolojik biçimde aşağıda belirtilmektedir.

1961'de kabul edilen Anayasa, belediyeler için önemli düzenlemeler getirdi. 1924 Anayasası'nda yerel yönetimlerle ilgili hükümler yer almaz iken, 1961 Anayasası, yerel yönetim kurumunun geliştirilmesini sağlayacak bir çerçeve oluşturdu. Merkezden yönetim ilkesi yanında yerinden yönetim ilkesinin de kabul edilmesi, yerel yönetimlerin; halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri olarak tanımlanmaları ve yerel yönetimlerin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanma ve kaybetmeleri konusundaki denetimin ancak yargı yolu ile olabileceği bu yöndeki anayasal hükümlerdi.

1963'de kanun değişikliği (Belediye Kanunu'nda Değişiklik..., 1963) yapılarak belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından tek dereceli ve çoğunluk esasına göre seçilmesi yöntemi getirildi. 1961 Anayasası'nın 55'inci maddesinde seçimlerin serbest, eşit, gizli, açık sayım ve döküm özellikleri yanında tek dereceli olması yönünde düzenleme yapılmıştı. Önceki sistemde belediye meclisi tarafından seçilen belediye başkanı iki dereceli bir seçimle belirleniyordu. Anayasa'ya paralel olarak belediye başkanı doğrudan halk tarafından seçilmeye başladı. Belediye başkanının göreve başlaması konusunda, seçim sonucu belirlenen kişinin belediyenin ölçeğine göre vali, İçişleri Bakanlığı ya da Cumhurbaşkanı'nca onaylanması kuralı da kaldırıldı. Belediye başkanları gerek belediye meclisi ve gerekse merkezi yönetim karşısında daha özerk ve güçlü bir konuma getirilmiş oldu.

1960'da Devlet Planlama Teşkilatı'nın kurulması ile Türkiye'de planlı döneme geçildi. 1963'den itibaren kalkınma planları beş yıllık zaman dilimleri ile uygulamaya konuldu. 1963-1977 dönemini kapsayan ilk üç kalkınma planında büyük ölçekli şehirlerin problemleri ve çözüm önerileri de yer almaktadır. Planlarda bu kapsamda; hızlı şehirleşmenin süreceği, metropol şehirlerin planlamasının bölgesel planlama içinde ele alınması gerekliliği, yerel hizmetlerin geliştirilmesi ve su, yol, planlama gibi aksaklık yaşanan bazı hizmetlerde merkezi yönetimin rolünün artırılması, merkezi yönetim yatırımlarında metropol şehirlere öncelik verilmesi, kırsal kesimden büyük şehirlere yönelen göçün ülkede daha dengeli ve kademeli yerleşmesi amacıyla yatırımlarla yeni çekim merkezleri oluşturulması ve büyük şehirlerdeki yerel yönetim sisteminin geliştirilmesi konularına değinilmektedir (Kalkınma Planı, 1963; 420 ve 474; İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 268-270; Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 663).

1958 yılında İmar ve İskân Bakanlığı'nın kurulması sonrasında büyük şehirlere yönelik Metropolen Planlama Daire Başkanlığı oluşturuldu. Dairenin temel görevleri; metropol özelliği kazanmış yerleşmelerin belirlenmesi, nazım imar planlarının belirlenecek ilke ve yöntemler çerçevesinde hazırlanması, gerekli yatırım programlarının hazırlanması ve ulaşım alanında özel planlama çalışmaları yapılması olarak belirlenmişti (Tekel, 2002; 48). Nazım plan hazırlanması için Bakanlığa bağlı İstanbul İmar ve Planlama Müdürlüğü kuruldu. 1960'daki askeri darbe sonrasında müdürlüğün faaliyetleri sona erdi. Turgut Cansever'in başını çektiği müdürlük içinde yer alan bir grup, belediye imkanları ile çalışmaya devam etti. Bu ekibe 1961-1968 yılları arasında faaliyette bulunan Marmara Bölge Planlama Dairesi de destek veriyordu (Aslan, 1974; 117). Bu ekipler, Milli Güvenlik Kurulu'nun 1963'deki talebi üzerine İstanbul Sanayi Nazım Planı'nı hazırlayarak 1965'de kurula sundu. Bu toplantıda İstanbul, İzmir ve Ankara için nazım plan yapılması için de karar alındı. Bakanlar kurulu kararı ile İmar ve İskân Bakanlığı'na bağlı olarak 1965'de İstanbul'da, 1968'de İzmir'de ve 1969'da Ankara'da Nazım Plan Büroları kuruldu (Altaban, 2002; 33). Daha sonra Bursa, Samsun, Erzurum, Çukurova ve Elâzığ gibi yerlerde kurulan planlama bürolarının sayısı 1980'e kadar 10'a çıktı (Keleş, 1985; 74).

Planlama büroları, merkezi yönetimin yerel yönetimlere doğrudan müdahalesi anlamına gelmektedir. Diğer yandan büyük şehirlerde belediyelerin planlama konusundaki eksikliğini, yerelde merkeze bağlı yapılarla aşmayı hedefleyen bir çabayı da ifade etmektedir. Merkezi yönetimin planlama ve imar konusunda belediyelere müdahalesi ile ilgili olarak daha önce 1966’da 710 sayılı Kanunla (İmar ve İskân Bakanlığı..., 1966) düzenleme yapılmıştı. Buna göre, belediyelerin imar ve fen ile ilgili birimlerinde çalışacak amir ve teknik personel, belediyenin önerisi üzerine İmar ve İskân Bakanlığı tarafından atanırdı. Ayrıca, İmar ve İskân Bakanlığı, belediyelerin imar ve fen alanına giren tüm işlem ve uygulamalarını denetleme yetkisine sahipti. 1972’de 6785 sayılı İmar Kanunu’nda değişiklik yapan 1605 sayılı Kanununda; İmar ve İskân Bakanlığına imar planları ile ilgili geniş yetkiler de verildi. Bakanlık, belediye kararı olmadan plan yapabildiği gibi 1956 yılında İmar Kanunu (R.G., 9359, 1956) ile getirilen belediye meclislerinin kabul ettiği planları değiştirerek onaylama veya geri gönderme yetkisine de sahipti (İmar Kanunu’nda Bazı..., 1972).

1979 tarihli Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda planlama büroları ile ilgili olarak; yerinde plan yapmakla birlikte, örgütsel yetersizlikleri, yetkilerinin kısıtlı oluşu ve plan üretememiş olmaları nedeniyle danışma birimleri durumuna dönüştükleri değerlendirildi yapılmaktadır. İlave olarak metropollerdeki sağlıksız ve hızlı gelişmelerin, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırdığı, kentin biçiminin belirlenmesinde gecekondulaşma ve sanayileşmenin belirleyici öğeler olduğu tespiti yapılmaktadır (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979; 82).

Döneminin önemli çalışmalarından 1966 tarihli Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Araştırması Raporu’nda; İstanbul ve Ankara gibi yerlerde imar planlamasının aksadığı örneği verilerek, büyük ölçekli yerleşimlerdeki belediyelerin görevlerinin şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak yeniden tayin edilmesi gerektiği belirtilmektedir (Yavuz, 1966; 31-33).

Metropol alanlarla ilgili model geliştirme çalışmaları devam ederken bazı belediyeler birlik kurma yoluna gitmiştir. 1971’de Zonguldak Belediyesi ile çevresindeki Kozlu, Kilimli ve Çatalağzı belediyeleri arasında “Metropolitan Zonguldak Belediyeler Birliği” adıyla bir birlik kuruldu. 1972 yılı başlarında İmar ve İskân Bakanlığı’nın isteği üzerine İstanbul Valiliğince İstanbul metropolündeki belediyelerin bir birlik haline gelmesi girişimi oldu. Ancak, İstanbul Belediye Meclisi’nin birliğe katılmama kararı alması üzerine, Avrupa yakasındaki 10 belediye ve özel idarenin katılımıyla “İstanbul Mahallî İdareler Birliği” ve Anadolu yakasında 8 belediye ve İl Özel İdaresi’nin katılımıyla da “Kartal Mahallî İdareler Birliği” adları ile iki ayrı hizmet birliği kuruldu (Aytaç, 1972; 11).

1972’de aralarında İstanbul’un da bulunduğu büyük şehirlerdeki imar konularında bütünlük sağlanması ve bu şehirlerin problemlerinin metropoliten kuruluşlar eliyle çözülmesi amacıyla “Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu” oluşturuldu. Kurulun görevleri; İstanbul, Ankara, İzmir ve diğer metropol nitelikteki şehirlerin yerleşme, ulaştırma, doğal ve yapısal değerlerinin korunması, benzeri temel konularda yapılacak planlama, uygulama ve yatırımlara ilişkin koordinasyonun sağlanması, bu konularda ve metropoliten idareler kurulması için gerekli mevzuat çalışmalarının yapılması olarak belirlenmişti. Kurul; İmar ve İskân Bakanı’nın başkanlığında İçişleri, Bayındırlık, Sağlık ve Sosyal Yardım, Ulaştırma, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar ile Turizm ve Tanıtma bakanlarının katılımı ile oluşuyordu (Bakanlar Kurulu Kararnamesi, 1972). 1978’de kurulan Yerel Yönetim Bakanlığı da kurul üyeleri arasına katıldı.

1972’de idarenin yeniden düzenlenmesinde izlenecek yol, örgütlenme, uyulacak ilkeler ve kamu İktisadî teşebbüsleriyle uyum sağlama konularını kapsayan “İdari Reform Danışma Kurulu Raporu” hazırlandı. Raporla, metropol alanlarla ilgili olarak; nüfus artışının neden olduğu kamu hizmeti ihtiyacının mali ve personel imkanları artmadığı için mevcut yerel yönetimlerce karşılanamadığı belirtilmektedir. Metropol alanların birbiri ile ilişkisiz çok sayıda yerel yönetim birimi arasında bölündüğü, bu durumun önemli idari

sorunlara yol açtığı tespiti yapılmaktadır. Bu çerçevede belediyelerin kasaba, şehir ve büyükşehir olarak gruplandırılması, metropol alanlarda ihtiyaca cevap verebilecek metropol idarelerin kurulması önerilmektedir (İdarenin Yeniden Düzenlenmesi..., 2, 148 ve 152).

1971’de İçişleri Bakanlığı bünyesinde yürütülen İç-Düzen Projesi çerçevesinde mahalli idarelerin yeniden düzenlenmesi ile ilgili olarak 12 adet Kanun Tasarısı hazırlandı. Aralarında belediye, il özel idaresi, köy kanunu tasarılarının da olduğu bu çalışmadan birisi de “Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı”dır (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1977; 164-167).

Bu tasarı öncesinde büyük şehirlere yönelik; metropol alanlarda zorunlu katılıma dayalı belediye birliği kurulması, her metropol şehir için ayrı kanun yapılması veya metropol şehirler için tek bir kanun yapılması yönünde görüşler bulunuyordu. Ayrıca, metropol alanlar için kanun ile farklı bir yönetim modelinin getirilebilmesi için, mahalli idareleri il, belediye ve köy olarak tanımlayan 1961 Anayasası’nın 116’ncı maddesinin değişmesi gerektiğini ileri sürenler de vardı. Yasa tasarısında, anayasaya aykırılık ihtimali nedeniyle belediye birliği görüşü tercih edildi (Aytaç, 1972; 12-16).

Yasa tasarısı; İstanbul ve İzmir yanında nüfusu 100 binin üzerinde olup etrafında onlara bağlı birçok yerleşim bulunan büyük şehirlerde, Metropolitan Hizmet Birliği kurulmasını öngörüyordu. İstanbul ve İzmir dışında birlik kurulacak şehirler, İmar ve İskân Bakanlığı’nın görüşü, İçişleri Bakanlığı’nın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu’na kararlaştırılacaktı. Metropol alan olarak Bakanlar Kurulu tarafından ilan edilen sınırlar içindeki belediyelerin birliğe katılması zorunluydu. Birliğin temel görevleri nazım imar planı, içme suyu, kanalizasyon, ana arter yolların yapım ve bakımı, toplu taşıma, itfaiye hizmetleri, çevre koruma gibi bir ilçe belediyesinin ölçeğini aşan hizmetler olarak belirlenmişti. Birliğin organları meclis, encümen, danışma kurulu ve başkandan oluşacaktı. Meclis, il genel meclisi ve belediye meclislerinden gelen üyelerden oluşan bir yapıya sahipti. Birlik başkanı vali olarak tanımlanmıştı. Birliğin gelirleri merkezi yönetimden alınan paylar ve üye belediyelerden devredilen gelirlerle yapılandırılmıştı (Aytaç, 1972; 17-19).

Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı, yasalaşma imkânı bulamadı. Bu tasarı, İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıkları arasındaki ortak çalışma sonucunda bazı değişikliklere uğradıktan sonra “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” olarak 1976 yılı haziran ayı içinde Başbakanlığa sunuldu (Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1977, 164-167). TBMM’ye de sunulan tasarı önceki tasarıdan farklı olarak sadece İstanbul için hazırlanmıştı.

Yeni tasarıda metropolitan birlik kurulmasının gerekçesi olarak; hızlı kentleşme karşısında yaşanan idari yetersizlikler, çekirdek kent ile çevre belediyeler arasındaki kopukluk ve uyumsuzluklar belirtilmektedir. İstanbul’daki uygulama sonuçlarına göre birlik modelinin yaygınlaştırılması hedeflenmişti. İstanbul’daki birliğin Bakanlar Kurulu kararı ile kurulması ve birliğe katılımın zorunlu tutulması kabul edilmişti. Birliğin başkanlığı valiye verilirken, birlik bünyesinde birlik meclisi ve birlik encümeni yanında genel sekreter ve denetim kurulu yapısı da getirilmişti. Birlik meclisi, il genel meclisinden 3 üye, belediye başkanları, muhtarlar ve belediyelerden nüfusa göre seçilecek üyelerin katılımıyla oluşacaktı. Genel sekreterin meclisin belirlediği liste içinden başkanın önerisi ve İçişleri ile İmar ve İskân Bakanlıklarının ortak kararı ile atanması düzenlenmişti. Birliğin görevleri önceki tasarıdakilerle aynı kapsamda belirlenmişti. Tasarı, önceki çalışmalar gibi yasalaşma imkânı bulamadı (Eke, 1982; 170-172).

1976’da Senatör Şerif Tüten tarafından hazırlanan “Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı” ele alınabilecek diğer önemli girişimdir. Önceki iki tasarı ile aynı kapsama sahip çalışma, İstanbul, Ankara ve İzmir’de birlik kurulmasını öngörmektedir. Önceki tasarılarından farklı olarak birlik başkanlığı vali yerine il

merkezindeki belediye başkanına verilmektedir. Bu açıdan daha demokratik bir niteliğe sahiptir (Eke, 1982; 173).

Büyük şehirlerin yönetimi ile ilgili farklı bir kanun girişimi özel amaçlı bir örgüt kurulması konusunda oldu. 1975’de İmar ve İskân Bakanlığı tarafından “İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı” hazırlandı. Dünya Bankası’nın kredi verme şartı olarak hizmetten sorumlu tek bir idarenin kurulmasını istemesi, tasarının hazırlanmasında etkili oldu. TBMM’ye sunulamayan tasarı sonra 1976’da “Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı” haline getirilerek hükümete sunuldu. Tasarı, su ve kanalizasyon hizmetlerinin her belediyece ayrı ayrı yürütülmesinin planlama ve projelendirme imkanını ortadan kaldırdığı, kaynak israfına yol açtığı, hizmet maliyetlerini arttırırken, verimliliği olumsuz yönde etkilediği gerekçesi ile İstanbul kenti ve çevresindeki yerleşme yerlerinin su ihtiyacının tek otorite eli ile karşılanmasının zorunlu olduğu görüşünden hareket edilerek hazırlanmıştı. TBMM’ye de sunulan tasarı yasalasma imkânı bulamadı (Güler, 1987; 128 ve 129).

Büyük şehirlerle ilgili dönemin son kanun çalışmaları 1978 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından ve 1980 yılında İçişleri ile İmar ve İskân Bakanlıklarınca ortaklaşa hazırlanan "Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı" adını taşıyan iki kanun tasarısı oldu. Önceki tasarılar ile benzer içeriğe sahip bu çalışmalar da diğerleri gibi kanunlaşma fırsatı bulamadı (Metropolitan Yönetim..., 1987, 182-184). 1978 tarihli tasarıda; Büyük kent birliğinin bakanlığın belirleyeceği kriterlere göre büyük şehir özelliği gösteren alanlarda kurulması öngörülmüştü. Önceki tasarılarından farklı olarak birlik kurulması yerel yönetimlerin isteği ile gerçekleşebilecekti. Tasarıdaki ikinci birlik kurma yöntemi ise, İmar ve İskân ile Yerel Yönetimler Bakanlıklarının belli bir alanda birlik kurulmasına karar vermeleriyle gerçekleşiyordu. İlgili yerel yönetimler arasında birlik kurulması konusunda anlaşmazlık durumunda halk oylaması öngörülmüştü. Birliğin görev ve yetkilerinin belirlenmesi Bakanlar Kurulu’na bırakılmıştı. Birliğin organlarını; birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı oluşturuyordu. Başkan, meclis üyeleri arasından ya da tek dereceli seçim ile seçilecekti. Tasarı, örgütsel yapıda kurulması zorunlu birimler olarak; birlik genel sekreterliği, birlik denetleme kurulu ve önceki tasarılarda yer almayan birlik planlama kurulu ile birlik eşgüdüm kurulunu saymıştır (Güler, 1987; 127 ve 128).

1979’da Bakanlar Kurulu kararı ile bölgelerde Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu kuruldu. Kurulun amacı; bölge ölçeğinde yürütülen fiziki planlama çalışmalarının uygulamasında bütünlük sağlanması amacıyla planlama, yatırım, karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümü sağlamak olarak belirlenmişti. Bakanlıklar Arası İmar ve Koordinasyon Kurulu’ndan farklı olarak bölge düzeyinde yapılandırılmıştı. Kurul üyeleri; İmar ve İskân Bakanlığı Bölge Kuruluşu temsilcisinin başkanlığında Bayındırlık, Ulaştırma, Gıda, Tarım ve Hayvancılık, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, Köy İşleri ve Kooperatifler, Orman ve Yerel Yönetim Bakanlıklarının bölge kuruluşları temsilcileri ile Devlet Planlama Teşkilâtı uzmanlarından oluşuyordu (Bakanlar Kurulu Kararı, 1973; Planlama ve Uygulama..., 1979).

1960-1980 döneminin büyük şehirler bakımından genel özelliği; hızlı kentleşmenin getirdiği problemlere yeni yönetim modelleri bağlamında çözüm arayışları oluşturmaktadır. Bu çerçevede araştırma raporları, öneriler, merkezi yönetime bağlı birimler ve yeni belediye modelleri konusunda çalışma ve uygulamalar öne çıkmaktadır. 1961 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen maddesindeki sınırlılıklar nedeniyle yeni model arayışları ağırlıklı olarak belediye birliği üzerinden devam etmiştir. Aslında, model önerilerinin birlik adı altında yeni bir metropol idare tarzı niteliğinde olduğu söylenebilir. Birlik kavramının anayasadaki sınırlı kapsamı aşmak için kullanıldığı, genel olarak iki kademeli bir yapının tasarılarında ele alındığı görülmektedir.

Çok sayıda tasarı hazırlanmasına rağmen dönemin ekonomik ve siyasi istikrarsızlıkları yanında merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki siyasal iktidar farklılıkları bu çalışmaların kanunlaşmasını engelleyen

başlıca faktör oldu. Metropol alanların daha iyi yönetilmesi ile ilgili çok sayıda çabaya rağmen tek kademeli il belediyesi sistemi değişikliğe uğramadan devam etti. Merkezi yapılara dayalı planlama çabaları ise uygulama süreçlerinin ve yerel yönetimlerle iş birliğinin iyi kurulamaması nedeniyle istenen sonuçları üretmedi. Yerel yönetimlerin maliye, yönetim ve hukuki altyapı alanında yaşadığı problemlerin çözülmesi için misyon yüklenen Yerel Yönetim Bakanlığı kısa süreli bir girişim olarak çözüm getiremedi. Hızlı ve çarpık kentleşme yanında çözüm bekleyen kentsel problemler yoğunluğunu arttırdı. 1970'li yıllardaki girişimler başarısız olmakla birlikte, büyük ölçekli şehirlerin ayrı bir yönetim modeline sahip olması gerekliliği anlayışının yerleşmesi ve bilgi birikimi konusunda yararlı oldu. Geliştirilen fikir, yaklaşım ve modeller sonraki dönemde ortaya çıkan büyükşehir belediyeleri için bir ön hazırlık ve altlık sağladı.

6. 1980-1984 DÖNEMİ: ASKERİ MÜDAHALE ALTINDA GENİŞLEYEN BÜYÜK ŞEHİRLER

1960'ta olduğu gibi, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasındaki ilk adım, belediye başkanlarının görevden alınması ve belediye meclislerinin feshedilmesi oldu. 25 Eylül 1980'de kabul edilen 2303 sayılı Kanunla (Belediye Kanununa Ek..., 1980) belediye meclisinin görevleri belediye daire amirlerinden oluşan belediye encümenlerine verildi. Belediye başkanları yerine sıkıyönetim komutanlıklarının taleplerine uygun olarak il merkezlerinde İçişleri Bakanlığı ve il merkezi olmayan yerlerde valiler tarafında atama yapıldı. Atama ile göreve gelen başkanlar 1984'e kadar görev yaptı.

1984'e kadar olan dönemin büyük ölçekli şehirlerle ilgili ikinci gelişmesi Milli Güvenlik Konseyi'nin 11 Aralık 1980 tarihli 34 numaralı kararıdır (R.G., 17187, 1980). İl sıkıyönetim komutanlıklarına yetki veren karar ile büyük şehirlerin etrafındaki belediyelerin il belediyesine bağlanması öngörüldü. Bu kararın gerekçesi; hızlı nüfus artışı ve köylerden kentlere göç sonucu büyük şehirlerin yakınlarında kurulmuş belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli düzeyde sunamaması ve bu durumun oluşturduğu denetim problemleri olarak belirtilmektedir.

34 numaralı karar kapsamında Aralık 1981'e kadar 26 ilde (Adana, Adıyaman, Antalya, Bolu, Bursa, Elâzığ, Erzincan, Erzurum, Eskişehir, Gaziantep, Hatay, İçel, İstanbul, İzmir, Kars, Kayseri, Kocaeli, Konya, Malatya, Manisa, K. Maraş, Muğla, Nevşehir, Niğde, Sakarya, Samsun ve Trabzon) 147 belediye ve 176 köyün tüzelkişiliği kaldırıldı. Bu yerleşmeler, 52 il ve ilçe merkezi belediyeye, belediye şubesi ya da mahalle olarak bağlandı. Tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin 3/4'ü belediye şubesine, 1/4'i mahalleye dönüştürüldü. Daha sonra farklı zamanlarda yayınlanan çeşitli bildirimler ile bunlardan 93 belediye ve 99 köyün tüzelkişilikleri geri verildi (Güler, 1987; 131).

Büyük şehirlerin yakınlarındaki belediyelerin merkez belediyeye bağlanması konusunda askeri otoriteler farklı farklı uygulamalar içindeydi. 4 Aralık 1981 tarihli 2561 sayılı Kanun (Büyük Şehirlerin..., 1981) ile çevre yerleşimlerin merkez belediyeye katılması konusunda standart ve yasal bir çerçeve getirildi. Nüfusu 300 bini aşan il belediyelerinin çevresinde bulunan belediye ve köylerin, İçişleri Bakanlığı ile İmar ve İskân Bakanlığı'nın görüşü alınarak tüzel kişiliklerinin kaldırılması ve il belediyesine bağlanması konusunda Bakanlar Kurulu'na yetki verildi. Kanunun amacı; enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerinin birbirleriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir biçimde yerine getirilmesini sağlamak olarak belirtilmişti.

Kanun gerekçesinde; kırsal kesimden göçle gelenlerin, ucuz olması ve uyum kolaylığı nedeniyle şehirlerin etrafındaki alanlara yöneldiği, buralarda gecekonduların ortaya çıktığı ve küçük belediyelerin kurulduğu belirtilmektedir. Bu şekilde İstanbul'da 25, İzmir'de 9 ve Adana'da 4 belediyenin kurulduğu örnek verilmektedir. Belediyelerin il merkezindeki belediye ile irtibatlarının olmadığı, kurumsal kapasitelerinin

zayıflığı sonucu hizmetlerin aksadığı, belediyeler arası siyasi çekişmeler nedeniyle hizmetlerle ilgili iş birliği yapılmadığı vb. problemler ifade edilmektedir (Büyük Şehirlerin Yakın... Raporu, 1981, 1 ve 2).

300 bin nüfus şartının bir sonucu olarak 2561 sayılı Kanun kapsamındaki iller; İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir ve Gaziantep olarak belirlenmişti. Kanunun çıkarılmasından önce Sıkıyönetim Komutanlıklarının bu yöndeki karar ve uygulamaları geçerli kabul edildi. Ancak, kanun hükümlerine göre yeniden gözden geçirilmesi öngörüldü. 1982’de İstanbul Belediyesi, 2561 sayılı Kanunun 11’inci maddesi ile verilen yetkiye dayanarak belediye sınırları içindeki şube müdürlüklerinin görev, yetki ve çalışma esaslarını düzenleyen bir yönetmelik de çıkardı (İstanbul Belediye Şube..., 1982).

1970’li yıllarda tasarı aşamasında kalan İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi (İSKİ), 1981’de 2560 sayılı Kanun ile kuruldu. Özel amaçlı metropoliten bir yapı niteliğine sahip İSKİ, özerk bütçeli kamu tüzel kişisi olarak yapılandırıldı. İSKİ’nin görev alanı İstanbul belediyesinin görev alanı ile sınırlı tutulmuştu. Ancak, su kaynakları ile ilgili konularda belediye sınırları dışında da yetki sahibi idi. Kanun gerekçesinde; metropol alandaki çok sayıda belediyenin su ile ilgili hizmetlerde ihtiyaçlarını tek başına çözmesinin mümkün olmadığı, kapasite eksikliğinden bu hizmetlerin genelde il belediyesine kaldığı, bunun ise mali konular, hizmetlerin koordinasyonu ve iş birliği bakımından yetersiz bir model olduğu belirtilmektedir. İSKİ’nin genel kurul ve yönetim kurulu olarak iki temel organı vardı. Genel kurul, valilik, belediye ve merkezi yönetimdeki ilgili kuruluşların üyelerinden oluşurdu. Vali genel kurulun başkanıydı. İSKİ, belediye yerine idari vesayet makamı olan vali ile irtibatlandırılmıştı. Valinin denetim ve gözetimi altında belediye ile koordineli olarak çalışması öngörülmüştü (İstanbul Su ..., 1981; Milli Güvenlik Konseyi... Raporu, 1981, 1 ve 2).

Bu dönemin büyük şehirlerin yönetimi konusundaki en önemli değişikliği ise anayasada yapıldı. 1982 Anayasası’nın yerel yönetimleri düzenleyen 127’inci maddesinde “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” ifadesi düzenlendi. Böylece, 1970’li yıllarda büyük şehirlerin yönetimi konusundaki çalışmalarda gündeme gelen ve yeni modellerin anayasa aykırı olabileceği noktasında yaşanan sınırlılık kaldırılmış oldu. Anayasa metninde kullanılan “yönetim biçimleri” ifadesi oldukça esnektir. Bu ifadeye göre büyük şehirlerin her biri için ayrı ayrı belediye modeli oluşturmak da mümkündür. Bu değişikliğin sonucu olarak sadece belediye birliği biçimi ile sınırlı kalan model arayışlarının kapsamı genişledi.

Dönemin sonlarına doğru Milli Güvelik Konseyi Sekreterliği bünyesinde büyük şehirlerin yönetimi konusunda bir çalışma grubu oluşturuldu. Bu kurulu daha sonra TODAİE bünyesindeki kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili komisyon çalışmaları izledi (Eke, 1985; 52). Somut bir sonuç üretemeyen bu çalışmalar önceki çalışmalar gibi metropol belediye fikrinin yaygınlaşmasında yararlı oldu. 1982’de 2680 sayılı Kanunla (Kamu Kurum ve ..., 1982) Bakanlar Kurulu’na KHK ile kamu yönetimini düzenleme yetkisi verildi (Karaer, 1987; 47-51). Bunun üzerine TODAİE Genel Müdürünün yönetiminde “Kamu Yönetimi Komisyonu” oluşturuldu. Komisyon tarafından merkezi kamu yönetimi yanında belediye, il özel idaresi, anakent, köy ve mahalle için ayrı ayrı KHK taslağı hazırlandı (Güler, 1987; 136).

Anakent yönetimi adlı KHK tasarısı 13 maddeden oluşan kısa bir metindi. Bu çalışmada anakent; nüfusu 500 bini geçen yerler olarak tanımlanmıştı. Anakent belediyesi, ildeki mevcut belediye ve köy yapısının üstünde ikinci bir kademe biçiminde tasarlanmıştı. Yetki, görev ve mali kaynaklar konusu Bakanlar Kurulu kararına bırakılmıştı. Organlarla ilgili ilave bir öneri getirilmemişti. Anakent belediyesi mali kaynağı olarak; genel bütçe vergi gelirleri payından belli bir oranın ayrılması ve İçişleri Bakanlığı bütçesine konulacak özel ödenekler belirlenmişti.

1983’te İstanbul’un tarihi ve doğal güzellikleri bakımından özel nitelikteki Boğaziçi bölgesi için kanun çıkarılarak ayrı bir imar düzeni oluşturuldu. Boğaziçi Kanunu’nun (R.G., 18229, 1983) temel amacı, Boğaziçi

alanının kültürel ve tarihî değerlerini ve doğal güzelliklerini kamu yararını gözeterek korumak ve bu alandaki nüfus yoğunluğunu artıracak yapılanmayı sınırlamaktı. Boğaziçi, “sahil şeridi”, “ön görünüm bölgesi”, “geri görünüm bölgesi” ve “etkilenme bölgesi” olarak ayrılarak, farklı yerleşim standartları getirildi. Sahil şeridi ve ön görünüm bölgesinde yapılaşma yasağı getirilirken, geri görünüm ve etkilenme bölgesinde sınırlı yapılaşmaya imkan tanındı. Kanun hükümlerinin uygulanması için ayrı tüzel kişiliğe sahip Boğaziçi İmar Müdürlüğü kuruldu. Kanunda, Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu ve Boğaziçi İmar İdare Heyeti gibi yönetim yapıları da öngörülmekle birlikte bunlar oluşturulamadı. Ayrıca, 1983’te çıkarılan Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ile İstanbul’da yedi adet Koruma Bölge Kurulu ve bir adet Yenileme Alanlarını Koruma Bölge Kurulu oluşturuldu.

1980’deki askeri müdahale 1970’li yıllardaki büyük şehirlerin yönetimi ile ilgili çalışmaları ilk başta aksatmıştır. Fakat, kentsel problemlerin büyüklüğü ve oluşturduğu güvenlik riskleri karşısında askeri yönetim bu konuya duyarsız kalamayarak çalışmaları yeniden başlattı ve bu ara dönemde bazı somut uygulama adımları atmak zorunda kaldı. Sonuç olarak 1980-1984 döneminde, metropol alanların belediyeler tarafından bütüncül bir anlayışla kapsanması ve yönetilmesi yaklaşımına uygun olarak, belediye sınırları yakınında bulunan, günlük yaşam ve mekân olarak ana belediye ile bütünleşmiş yerlerin, belediye sınırları içine katılması sağlandı. Nüfusu 300 bini geçen il belediyeleri, model değişikliği olmadan sınır değişikliği ile metropol alanları daha fazla kapsar hale geldi. Sınır değişikliği ile tüzel kişiliğin kaldırılması, genel model değişikliği ihtiyacı olmadan hızlı bir çözüm olarak hayata geçirildi.

Diğer taraftan su ve kanalizasyon hizmetleri alanında özel amaçlı örgüt kurulması, hizmetin birden fazla belediye sınırını aşan ve merkezi bir koordinasyona ihtiyaç duyan niteliği gereği önemli bir gelişmedir. Bu dönemde yeni anayasada büyük yerleşim yerleri konusundaki düzenleme, sonraki dönemin kapılarını çok daha geniş bir bakış açısı ile açabilmeye imkân tanınması ve büyükşehir belediye yönetiminin kurulması bakımından önemli oldu.

7. 1984-2004 DÖNEMİ: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ

Türkiye’de kırsal alandan kentlere yönelen göçün oluşturduğu problemlerin çözülmesi ve büyük şehirlerin daha etkili bir yönetim modeline kavuşturulması konusunda 1960 yılların ortalarından itibaren başlayan çabalar, 1970’lerde daha da yoğunlaşmış, 1980’den sonra da bazı somut adımlarla metropol belediye modeline doğru geçiş başlamıştı. Askeri darbe sonrasında ilk defa yapılan genel seçimler ile Aralık 1983’de hükümet kuruldu. Yeni hükümetin ilk gündemlerinden biri yerel yönetim seçimleri ve büyük şehirlerin yeni yönetim modeline kavuşturulması oldu.

Ocak 1984’de mahalli idareler seçimini düzenleyen 2972 sayılı Kanunda (Mahalli İdareler ile ..., 1984), o gün için henüz kurulmayan büyükşehir belediyelerinin başkan ve belediye meclisi üyelerinin nasıl seçileceği ve seçim çevresi konusunda düzenleme yapıldı. Kanunun geçici 5’inci maddesinde ise büyükşehir yönetiminin hukuki statüsünün 25 Mart’ta yapılacak mahalli idareler seçimi öncesi kanun hükmünde kararname ile düzenleneceği belirtildi. Büyükşehir belediye modelinin kurulmadan önce seçim kanununda yer almasının sebebi, mahalli idareler seçimleri sürecini bir an önce başlatmaktı. Askeri darbeden sonra seçim yapılmadığı için atanmış yetkililer mahalli idarelerde görev yapıyordu. 23 Mart 1984’de Bakanlar Kurulu’nun 195 sayılı 25 maddelik Kanun Hükmünde Kararnamesi ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimi kuruldu.

Büyükşehir belediyelerini kuran 195 sayılı kararname gerekçesinde (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi..., 1984); düzenlemelerin oluşturulmasında belediyelerin demokratik özellikleri, mahallilik ve hemşehrilik esasları ile birlikte, koordinasyon ve idarî etkinlik gibi unsurlar dikkate alındığı belirtilmektedir. Büyük

yerleşim merkezlerinde hızlı, plansız ve kontrolsüz şehirleşme ve yerel hizmetler alanındaki yetersizlikler karşısında mevcut yapının ihtiyaçlara cevap veremediği, anayasanın da geniş çerçevesinden yararlanılarak yeni model önerisinin geliştirildiği ifade edilmektedir.

Mahalli idareler seçim sürecinde büyükşehir belediyelerinin kurulmasını sağlayan kanun hükmünde kararnamedeki hükümler, Temmuz 1984’de TBMM’de 3030 sayılı “Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” (R.G., 18453, 1984) adıyla yasaya dönüştürüldü. 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984’te yürürlüğe girdi (R.G., 18603, 1984). Büyükşehir belediyeleri 3030 sayılı Kanunla getirilen model içinde kendilerine verilen görev ve yetkileri kullanmanın yanında, 1580 sayılı Belediye Kanunu ve diğer mevzuatın belediyelere tanıdığı bütün hak, yetki ve imtiyazlara da sahipti.

1984’de getirilen büyükşehir belediyeleri sistemi, 20 yıllık birikimden yararlanmakla birlikte, anayasanın sağladığı geniş esneklik sonucu belediye birliği modeli yerine tüzel kişiliğe sahip iki ayrı kademe olarak tasarlandı. Alt kademeyi büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyeleri, üst kademeyi büyükşehir belediyesi oluşturuyordu. İstanbul’da 1858-1912 arasında uygulanan iki kademeli yapı tekrar uygulamaya konulmuş oldu.

Kanunda büyükşehir belediyeleri; belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler, ilçe belediyesi; büyük şehir belediye sınırları içinde kalan ilçeler olarak tanımlanmıştı. Büyükşehir belediyesi sınırları, ismini aldıkları şehrin belediye sınırları olarak kabul edildi. İlçe belediyelerinin ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısmı dahil edildi. Kanun metropol bir yönetim modeli getirmekle birlikte sınır genişlemesi öngörmemişti. İlin sınırlı bir kısmında sorumlu büyükşehir belediyesinin bir sonucu olarak il özel idarelerinin devamını içeren bir model niteliğine sahipti.

Büyükşehir belediyesi kurulduğunda İstanbul’un 15, Ankara’nın 5, İzmir’in 3 metropoliten ilçesi bulunmaktaydı. İstanbul’daki ilçeler; Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Beyoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Kartal, Sarıyer, Şişli, Üsküdar ve Zeytinburnu idi. Ankara’daki ilçeler; Altındağ, Çankaya, Keçiören, Mamak ve Yenimahalle olarak belirlenmişti. İzmir’de ise Merkez, Bornova ve Karşıyaka ilçeleri büyükşehir sınırları içindeki belediyeleri oluşturuyordu.

3030 sayılı Kanunda sadece büyükşehir belediyelerinin görevleri sayılı idi. İlçe belediyelerinin görevleri; büyükşehir ait olanların dışında belediyelere verilen görevler olarak tanımlandı. 3030 sayılı Kanunun görevler konusundaki temel yaklaşımı, bir ilçenin sınırlarını ve kapasitesini aşan ve kent bütününe hitap eden hizmetlerin üst kademe, ilçe sınırlarını aşmayan hizmetlerin de ilçe belediyesi tarafından üstlenilmesine dayanıyordu. Bu kapsamda; nazım imar planı, ulaşım terminalleri, toplu taşıma, itfaiye, mezarlık, toptancı hali, su, kanalizasyon ve gaz hizmetleri, katı atık depolama tesisleri, ana yol ve meydanlar ve gıda laboratuvarları gibi hizmetler büyükşehir belediyesinin sorumluluğuna verildi.

Kentin bütününe özgü büyük ölçekli hizmetlerin kurumsal kapasitesi daha güçlü bir yapı ile tek elden koordine edilerek yürütülmesi düzenlemesi, 1970’li yıllardan itibaren Türkiye’de büyük yerleşimlerin yönetimi konusunda benimsenen reform yaklaşımının da bir yansıması olarak görülebilir. Bununla birlikte çevre, yeşil alanlar, kültür, spor ve sosyal hizmetler gibi görev tanımlamaları ilçe belediyeleri ile ortak görev başlıklarını oluşturuyordu. İlçelerin görevlerinin ayrı sayılmaması ve ortak görev alanlarının varlığı büyükşehir ile ilçeler arasında uygulamada görev çakışma ve anlaşmazlıklar da oluşturdu.

İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçının; ilçe belediye meclisi kararı ile talepte bulunulması, mali külfetin karşılanması ve büyükşehir belediye meclisince talebin uygun bulunması hallerinde ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilmesine imkan tanındı. Ayrıca, büyükşehir belediyesi meclisin kabul

etmesi durumunda, ilçe belediyelerine belli kriterler çerçevesinde hibe ya da kredi biçiminde mali yardımda bulunabiliyordu.

Büyükşehir belediyesinin organları başkan, meclis ve encümen olarak belirlenmişti. Başkan mahalli idareler seçiminde doğrudan çoğunluk yöntemi ile 5 yıl için seçilirken, meclis üyeleri için doğrudan seçim yerine kademeli bir yöntem kabul edildi. Büyükşehir belediye meclisi ilçe belediye başkanları ile ilçe belediye meclisi üyelerinin 1/5'inden oluşuyordu. Kademeler arası dikey koordinasyonu amaçlayan meclis, ilçelerin bir üst kurulu niteliğine sahipti. Meclis olağan toplantıları kasım, mart ve temmuz ayları başında yapılırdı.

Belediye encümeni diğer belediye encümenlerinden farklı olarak seçilmiş meclis üyeleri yerine, belediye amirlerinden oluşan üye yapısına sahipti. Profesyonel yönetici olarak konumlandırılan genel sekretere paralel olarak encümen de yöneticilerden oluşturuldu. Belediye başkanının başkanlığında genel sekreter, imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işleri birim amirleri encümen üyesi olarak belirlendi. Encümenin diğer belediyelerdeki seçilmiş üyelerden farklı olarak atanmış üyelerden oluşturulması ve seçilmiş meclis üyelerinin yürütme sürecinden dışlanması demokratik bakımdan eleştirilmektedir.

Büyükşehir modelinde belediye başkanı, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevliydi. Bu çerçevede büyükşehir belediye meclisi yanında ilçe belediye meclisi kararları da büyükşehir belediye başkanına gönderilirdi. Belediye başkanı gerekli gördüğü kararların ilgili mecliste yeniden görüşülmesini isteyebilirdi. Meclisin 2/3 çoğunlukla ısrar etmesi durumunda karar kesinleşirdi. Burada belediye başkanının mülki amirler yanında yeni bir denetim makamı olarak konumlandırıldığı görülmektedir. Ayrıca, 3030 sayılı Kanunun uygulanması için çıkarılan yönetmelikte belediye başkanına kanunda bulunmamasına rağmen meclis kararlarını değiştirerek tasdik yetkisi de verilmiş ise de Danıştay'ın kararı ile bu hüküm iptal edilmiştir (Danıştay, E. 1996/469, K. 1996/5824).

Bu duruma benzer düzenlemeler meclisler arasındaki ilişkide de görülmektedir. İlçe belediyesinin bütçesi kendi meclisinden sonra büyükşehir belediye meclisinde de kabul ediliyordu. İlçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak büyükşehir meclisinin görevi olarak düzenlenmişti. İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir ile ihtilaf yaşaması durumunda büyükşehir meclisi problemin çözümünde yetki sahibiydi. Üst kademenin güçlü yapılandırıldığı iki kademeli bir yapıda koordinasyonu sağlamak amacı taşıyan bu düzenlemeler modelin doğal sonucuydu. Diğer taraftan büyükşehir meclisinin ilçelerden gelen üyelerden oluşması dikey koordinasyon oluşturarak büyükşehirin sahip olduğu denetim yetkilerini dengeleyici bir etki yapmakta ve denetimi yumuşatmaktaydı.

Büyükşehir belediye teşkilatı diğer belediyelerden farklı olarak genel sekreter, genel sekreter yardımcısı, daire başkanı ve müdürden oluşan bir yapıya sahipti. Amerika belediyelerindeki profesyonel yönetici modelinden esinlenen ve 1976'daki "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı"nda da yer alan genel sekreter önerisi, büyükşehir belediye modelindeki önemli yeniliklerden birisi oldu. 1976'daki tasarıya benzer şekilde genel sekreterin merkezi yönetim içinde İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile göreve gelmesi yöntemi benimsendi. Genel sekreter yardımcısı ve diğer personel ise belediye başkanı tarafından atanırdı. Seçilmiş belediye başkanının altında idari ve mali özerkliğe sahip bir kamu kurumunda çalışan genel sekreterin merkezi yönetimin onayı ile atanması anlamlı olmayan ve ağır bir idari vesayet uygulaması olarak görülebilir. Bu düzenlemenin kökenini merkezîyetçi bir anlayışla hazırlanan ve 3030 sayılı Kanun hazırlandığından yürürlükte olan 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun 95 ve 96'ncı maddesinde görmek mümkündür. Buna göre, İstanbul ve Ankara belediye başkan yardımcılarının ve belediyenin birim amirlerinin belediye başkanının önerisi üzerine Dahiliye Vekaleti tarafından atanması öngörülmüştü.

Büyükşehir belediyelerinin başlıca gelirleri genel bütçe vergi gelirleri payı, elektrik ve havagazı vergisi, aydınlatma harcı, ilan reklam vergisi, su ve kanalizasyon katılım payı, borçlanma ve bağışlar olarak belirlenmişti. Bu gelirler içinde genel bütçe vergi gelirleri payı büyükşehir belediyelerinin temel gelirini oluşturuyordu. Gelir potansiyeli yüksek öz gelirlere sahip ilçe belediyelerine göre büyükşehir belediyeleri daha fazla oranda merkezi yönetimin aktardığı gelirlere bağlı tasarlanmıştı.

3030 sayılı Kanunda getirilen değişikliklerden bazıları şu şekildedir: Belediye yanında çeşitli hizmet alanlarında çok sayıda aktörün yetkili olduğu büyük şehirlerde koordinasyonu sağlamak üzere Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) ve Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kuruldu. İstanbul, İzmir ve Ankara’da nazım plan büroları kaldırılarak bu illerdeki büyükşehir belediyelerine devredildi. Böylece metropol alanda imar planı hazırlanması ve ilçelerin uygulama imar planlarını denetleme yetkisi büyükşehir belediyelerinin yetkisine geçti. Büyükşehir belediyelerinin hizmet alanlarına giren konularda belediye başkanlığına istişari nitelikte görüş bildirmek üzere üye sayısı 10’u geçmeyen danışma kurulu kurulmasına imkân tanındı. Büyükşehir belediyelerinin belediye şubesi kurması kaldırıldı. İstanbul’da il belediyesine bağlı Havagazı Genel Müdürlüğü, İETT’ye devredildi.

İlk önce İstanbul, İzmir ve Ankara’da kurulan büyükşehir belediye modeli, ilerleyen dönemde yeni illerin katılması ile etki alanını genişletti. 1986’da Adana büyükşehir yapıldı. 854 bin nüfusa sahip Adana’da merkez ilçenin adı Seyhan olarak değiştirildi ve yeni Yüreğir ilçesi kuruldu. 1989’daki mahalli idareler seçimine kadar mevcut belediye meclisi, encümeni ve başkanına büyükşehir kanunundaki yetki ve görevler verildi. Bu yetkilendirme yöntemi sonra büyükşehir olan illerde de uygulandı.

1987’de Bursa, Gaziantep ve Konya’da büyükşehir belediyesi kuruldu. Merkez nüfusu yaklaşık 613 bin olan Bursa il merkezinde Osmangazi, Yıldırım ve Nilüfer adıyla üç ilçe oluşturuldu. 479 bin merkez nüfusa sahip Gaziantep’te Şehitkamil ve Şahinbey adıyla iki ilçe kuruldu. Merkez nüfusu 440 bin nüfusa sahip Konya’da Karatay, Selçuklu ve Meram adıyla üç ilçe oluşturuldu. 1988’de merkez nüfusu 378 bin olan Kayseri’de büyükşehir belediyesi kuruldu. Kayseri il merkezinde Kocasinan ve Melikgazi adıyla iki ilçe oluşturuldu.

Tablo 3. Türkiye’de 1984-2004 Döneminde Kurulan Büyükşehir Belediyeleri

Yıl	İl	İlgili Mevzuat
1984	İstanbul, Ankara, İzmir	3030 Sayılı Kanun
1986	Adana	3306 Sayılı Kanun
1987	Bursa	3391 Sayılı Kanun
1987	Gaziantep	3398 Sayılı Kanun
1987	Konya	3399 Sayılı Kanun
1988	Kayseri	3508 sayılı Kanun
1993	Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit (Kocaeli), Mersin, Samsun	504 sayılı KHK
2000	Adapazarı (Sakarya)	593 sayılı KHK

1988’de 3030 sayılı Kanunda yapılan değişiklik (R.G. 19897, 1988) yapılarak büyükşehir belediye sınırları içinde belde belediyesi kurulmasına imkan tanındı. Bu düzenleme sonrasında 1993’de yedi ilde büyükşehir belediyesi kurulurken 504 numaralı KHK’de (Yedi İlde Büyükşehir..., 1993) ilçe bulunması şartı aranmayarak alt kademe belediyesi olarak adlandırılan belde belediyeleri yeterli görüldü. Hangi belde belediyelerinin kurulacağı, isimleri ve sınırları Bakanlar Kurulu kararına bırakıldı.

Tablo 4. 1993’de büyükşehir Belediyesi Kurulan İllerin Nüfus Bilgileri ve Alt Kademe Belediyeleri

Belediye	1990 Nüfusu	Büyükşehir Alanındaki Alt Kademe Belediyeleri
Antalya	378.208	Muratpaşa, Kepez, Konyaaltı
Diyarbakır	381.144	Bağlar, Sur, Yenişehir
Erzurum	242.391	Dadaşkent, Kazımkarabekir, Yakutiye, Yenişehir
Eskişehir	413.082	Odunpazarı, Tepebaşı
İçel	422.357	Akdeniz, Toroslar, Yenişehir
Kocaeli	256.882	Bekirpaşa, Saraybahçe
Samsun	303.979	Atakum, Canik, Gazi, İlkadım

Kaynak: TÜİK Verilerinden yararlanarak hazırlanmıştır.

İl merkez nüfusları 422 bin ile 256 bin arasında değişen yedi il merkezinde ilçe kurulmasının maliyeti, nüfus miktarının nispeten az oluşu ve diğer taraftan büyükşehir modelinin olumlu faydaları nedeniyle uygulamayı yaygınlaştırma eğilimi, ilçe kurulmadan büyükşehir belediyesi kurulmasında etkili oldu.

2000 yılında Sakarya’da Adapazarı adıyla büyükşehir belediyesi kuruldu. Büyükşehir belediyesi oluşturulurken Ferizli ve Söğütlü ilçeleri ile 10 kadar alt kademe belediyesi de kapsama dahil edildi.

İstanbul’da büyükşehir belediyesi kurulmasından sonra 1984’de 3009 sayılı Kanun ile İSKİ’nin valilikle irtibatı kesilerek büyükşehir belediyesine bağlı ve bağımsız bütçeli bir kurum haline getirildi. 1986 yılında 3305 sayılı Kanun ile İSKİ modelinin diğer büyükşehir belediyelerinde de kurulması yönünde düzenleme yapıldı.

1984-2004 döneminde dört farklı yıllık kalkınma planı hazırlandı. Büyük ölçekli şehirler ve belediyeleri ile ilgili olarak planlarda dönemlerini yansıtan önemli tespit ve öneriler bulunmaktadır. 1985-1989 dönemini kapsayan beşinci kalkınma planında; ağırlıklı olarak şehirleşmenin dengeli biçimde dağılımının sağlanması ve nüfusun büyük şehirlere akışının azaltılması üzerinde durulmaktadır. Bu amaçla orta büyüklükteki şehirlerin ekonomik açıdan geliştirilmesi konusunda öneriler yer almaktadır. Ayrıca, büyük şehirlerde merkez bölgelerdeki yoğunluğun çevreye doğru aktarılması önerilmektedir. Büyük şehirlerdeki sağlık, eğitim, altyapı, gecekondular ve konut gibi alanlardaki problemlere vurgu yapılarak çözümler önerilmektedir. Büyük şehirlerde belediye sayısının artırılması yerine merkez belediyenin şubeleşmesi verimlilik açısından tavsiye edilmektedir (Devlet Planlama..., 1985; 162, 169). 1990-1994 dönemini kapsayan altıncı kalkınma planında; Ülkedeki şehirleşmenin kademelenmesinin dengeli biçimde gelişmesi ve metropol şehirlere yönelen nüfus ve sanayii için metropol altı şehirler, orta büyüklükteki merkezler ve az gelişmiş bölgelerin merkezi niteliğindeki şehirlerin geliştirilmesi hedef olarak kabul edilmektedir. Metropol alanlarda nüfus artışının devam edeceği, bu alanlarda fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda problemlerin ağırlaşacağı tespiti yapılmaktadır. Metropol alanların planlaması için metropoliten alan idarelerinin oluşturulması ve nüfusu 100 bini geçen illerde su ve kanalizasyon idaresi kurulması önerilmektedir (Devlet Planlama..., 1990; 315, 317, 358).

1996-2000 dönemini kapsayan yedinci kalkınma planında, öncekilerde olduğu gibi ülkedeki şehirleşmenin dengeli dağılımı üzerinde durulmaktadır. Metropoliten karşı karşıya olduğu problemler konusunda tespitler yanında, metropollerin ülke ekonomisi ve uluslararası ilişkiler bakımından sahip olduğu potansiyel konusunda hedeflere de yer verilmiştir. Metropol belediyelerin yakınlarındaki taşlık hazine arazilerinin kadastroya alınmaması sonucunda, işgal edildiği, özel mülkiyete konu olduğu ve gecekondulaştığı tespiti yapılmaktadır. Büyükşehir belediye kanununun iyileştirilmesi, büyükşehir ile ilçe belediyesi arasındaki koordinasyonun ve ilişkilerin geliştirilmesi ve belediyeler arası kaynak paylaşımının yeniden düzenlenmesi, büyükşehirlerdeki

hizmetlerin niteliğinin yükseltilmesi diğer önerileri oluşturmaktadır (Devlet Planlama..., 1996; 15, 32, 126, 157, 172, 187).

2001-2005 dönemini kapsayan sekizinci kalkınma planında; büyükşehir belediyeleri ve metropol alanlardaki ilçe belediyelerinin kaynak yetersizliği, kaynakların etkili kullanılamaması, uzun dönemli hedef yokluğu, nitelikli personel eksikliği ve eşgüdümsüzlük nedeniyle yerel hizmetlerde problemlerle karşı karşıya olduğu tespiti yapılmaktadır. Metropol kentlerin merkez bölgelerindeki sağlıklı yapılaşma ve yol açtığı sıkıntıların varlığını koruduğu belirtilmektedir. Metropol alanların, çevre illeri de içine alan bir bölge planlama anlayışı ile ele alınması önerilmektedir. Metropol şehirlerin yönetimi konusunda çağdaş ve etkili bir yönetim şeklinin uygulanacağı hedefi de yer almaktadır (Devlet Planlama..., 2005; 197-200).

1984-2004 dönemi genel olarak değerlendirildiğinde; 1982 Anayasası’nın büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği yönündeki esnekliğine dayanılarak 1960’lardan itibaren elde edilen birikim üzerine kurulan büyükşehir belediyeleri, söz konusu şehirlerin problemlerinin merkezi yönetim bünyesindeki yapılar ile değil, yerel yönetim yapıları ile çözümü noktasında önemli bir adım olduğu söylenebilir. İl merkezindeki belediyenin yetki ve sorumluluk alanının genişletilmesi ve alt kademede yeni belediyeler oluşturulmasına dayanan iki kademeli model başarılı uygulamalarla meşruiyetini geliştirerek yaygınlaştı. Hatta birçok il, büyükşehir statüsüne sahip olmak için girişimde bulundu. Metropol niteliğindeki şehirler için gündeme gelen model orta ölçekli birçok şehirde uygulama alanı buldu. Merkezi yönetime bağlı planlama ile su ve kanalizasyon hizmetleri büyük şehir belediyelerine bırakıldı. Diğer taraftan, büyükşehir belediyeleri yerel siyaset alanının, yerel üstü siyaset alanı karşısında genişlemesi ve etkinliğinin artmasında önemli işlevler üstlendi. Bu dönemde belediye gelirlerini artırıcı düzenlemeler belediye uygulamalarını destekledi.

Büyükşehir belediyeleri, Türkiye’deki yerel yönetim sistemindeki önemli reformların sonrasında değil, mevcut yapı içinde doğdu. Merkezi yönetimin katı vesayeti, yetki ve görev alanının sınırlılığı ve yerel hizmetlerin bir kısmının merkezi yönetim yapılarının sorumluluğunda olması gibi konular büyükşehir belediyeleri için de olumsuzluk oluşturdu. Diğer taraftan büyükşehir belediyelerinin sınırları, il merkezindeki yerleşim alanlarını kapsayacak biçimde dar tutuldu. Zaman zaman sınır genişletmeleri yaşanmakla birlikte, özellikle metropol kentlerde potansiyel gelişme alanları sınırların dışında kaldı. Bu durum büyükşehir belediyelerinin sınırlarının hemen yanında ve özellikle hazineye ait alanlarda denetimsiz yerleşimlerin gelişmesine ve 1970’lerde yaşanan tabloların tekrar etmesine yol açtı. Model konusundaki kararlı adımların yetki alanı konusunda atılamaması, büyükşehir belediye modelinden beklenen faydaların azalması sonucunu doğurdu.

8. 2004-2012 DÖNEMİ: REFORM, SINIRLARIN GENİŞLEMESİ VE PARÇALI YAPIYI AZALTMA ÇABALARI

Türkiye’de 2000’li yılların başından itibaren kamu yönetimi alanında önemli reform adımları uygulamaya konuldu. Merkezi yönetim, personel yönetimi, mali yönetim, şeffaflık ve hesap verebilirlik, bürokratik süreçler, e-devlet, katılımcılık, etkinlik, verimlilik gibi alanları hedefleyen reform çalışmalarının yoğunlaştığı diğer önemli bir alan yerel yönetimler oldu. Bu süreçte yerel yönetimlerle ilgili yasal çerçeveyi oluşturan Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu ve Belediye Birlikleri Kanunu yanında 2004’de 5216 sayılı yeni bir Büyükşehir Belediyesi Kanunu (R.G., 25531, 2004) çıkarıldı. 1984’de getirilen büyükşehir yönetim modelini esas alan 2004 düzenlemesi, büyükşehir sistemini geliştiren bir niteliğe sahipti.

5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi tanımında değişiklik yapıldı. Büyükşehir belediye sınırları daha fazla ilçe ve belde belediyesini kapsayacak biçimde genişletildi. 3030 sayılı önceki kanunda sadece büyükşehir belediyesinin görevleri sayılmıştı. Yeni kanunda büyükşehir yanında ilçe belediyesinin de görevleri sayıldı. Büyükşehir belediyesinin görevleri genişletildi. Görevler daha genel nitelikte sayılarak uygulamada esneklik

sağladığı gibi, coğrafi bilgi sistemi, stratejik planlama, kentsel dönüşüm, eğitim, trafik planlaması, kültür, sağlık ve sosyal hizmetler alanında yeni görevler tanımlandı. Büyükşehir belediyelerine, imar düzenine aykırı durumlarda ilçe belediyelerini uyarma ve 3 ay sonunda ilçe yerine geçerek aykırılık durumunu giderme yetkisi verildi. Ayrıca, 2005’de çıkarılan 5594 sayılı Kanunla büyükşehir sınırları içine katılan belediyelerin sahip olduğu ve yeni dönemde büyükşehirde ait görevlerle ilgili tesis ve teçhizatların büyükşehirde devri düzenlendi.

Belediye meclisinin yılda 3 kere toplanma usulü kaldırılarak bir aylık tatil dışında her ay toplanması yöntemi getirildi. Bu düzenleme, belediyedeki organlar arası ilişkilerde meclisin etkinliğini arttıran bir etki yaptı. Büyükşehir sınırları içindeki belde belediyelerinin büyük şehir meclisine kendi meclislerinin %10’u kadar üye ile katılması kuralı getirildi. Bu oran ilçe belediye meclisleri için %20 olarak uygulanmaya devam etti. Oranın azaltılmasına rağmen sayı olarak ağırlığa sahip belde belediyeleri, birçok büyükşehir meclisinde, sahip oldukları nüfus oranının çok üzerinde ve temsil adaletsizliği oluşturacak sayıda üye ile temsil edilmeye başladı. 2005’de 5335 sayılı Kanun (R.G., 25798, 2005) ile ilk kademe belediyelerinin de ilçeler gibi %20 üye ile temsil edilmesi kuralı getirildi. Bu temsil adaletsizliğini daha da arttırdı.

3030 sayılı Kanunda encümen sadece atanmış birim amirlerinden oluşuyordu. Yeni kanun ile atanmış üyeler yanında meclisten üyeler de encümende yer aldı. Önceki dönemde demokratik bakımdan eleştirilen (Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, 2016; 914) encümen yapısı iyileştirildi. Meclis kararlarının kesinleşebilmesi için valinin onayının gerektiği ağır vesayetçi yöntem terk edildi. Meclis kararlarının belediye yapısı içinde kesinleştiği ve kararların bilgi için valiye gönderildiği bir model getirildi. Başkanların belirli sayıda ve şartlar altında danışman istihdam edebilmesine imkân tanındı. Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerini imar konusunda denetleyebilme yetkisi artırıldı. Norm kadro uygulaması, mecliste denetim komisyonu kurulması, katılımcı mekanizmalar ve stratejik yönetim süreçleri getirilmesi 5216 sayılı Kanundaki diğer önemli yenilikler olarak belirtilebilir.

5126 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesi “en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)”ni kapsayan il belediyesi olarak tanımlandı. Bu çerçevede, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri, kanunla büyükşehir belediyesi statüsüne sahip olabiliyordu.

3030 sayılı önceki düzenlemede, büyükşehir kurulması için il merkezinde “birden fazla ilçe” bulunması şartı vardı. 1993’de KHK ile ilçe şartı yerine belde belediyesi büyükşehir kurulması için yeterli görülmüştü. 2004’de kanun koyucu, tercihini nüfus düzeyi ve yoğunluğu daha yüksek ve güçlü büyükşehir yapıları yönünde kullandı. Sadece ilçe şartının bulunduğu tanımlamaya göre nüfusa dayalı şart, çok daha somut bir kriterdi ve büyükşehir kurulmasını zorlaştıran bir niteliğe sahipti. İller arasında yaşanan büyükşehir olma yarışı da böylece sınırlandırıldı. Türkiye’de o dönemdeki il merkezlerinin nüfusları dikkate alındığında 750 bin nüfus şartı çok yüksek veya düşük olmayan dengede bir seviyeyi ifade etmektedir (Oktay, 2016; 75).

Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi 5216 sayılı Kanundan önce 2003 yılında 5019 sayılı Kanun (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi..., 2003) ile gündeme geldi. Bu düzenlemede; 5 milyonun üzerinde nüfusa sahip büyükşehir belediyesinin sınırının il sınırına, 2-5 milyon nüfusta 50 Km, 1-2 milyon nüfusta 30 Km ve 1 milyondan aşağı nüfuslu yerlerde 25 Km’lik yarıçaplı sınır genişlemesi öngörüldü. Kanunun gerekçesinde büyükşehir belediye sınırlarına yakın ilçe ve belde belediyelerinin imarı denetleyemedikleri, hizmet sürekliliği sağlanamadığı, tek elden planlama zorlukları yaşandığı ve çarpık kentleşmenin bu alanlarda sürdüğü belirtilmektedir (İstanbul Milletvekili Mustafa Baş’ın..., 2003). 5019 sayılı Kanun dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye geri gönderildi ve sonrasında yürürlüğe girmedi. 2003’de belediye sınırının genişletilmesi ile ilgili tek ili ilgilendiren girişim 5026 sayılı kanunla (Bazı

Belediye ve Köylerin ..., 2003) oldu. Bu düzenleme ile büyükşehir olmayan Denizli il belediyesinin çevresindeki küçük belediye ve köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak il belediyesine katılması öngörülmüştü. Bu düzenleme de Cumhurbaşkanı tarafından veto edilerek TBMM’ye geri gönderildi ve daha sonra tekrar gündeme gelmedi.

5216 sayılı Kanunun geçici 2’inci maddesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediye sınırları il mülki sınırına genişletildi. İkinci olarak; İstanbul ve Kocaeli dışında büyükşehir olan illerde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülki sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu 1 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 20 kilometre, nüfusu 1 milyondan 2 milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı 30 kilometre, nüfusu 2 milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı 50 kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırı olarak kabul edildi. Yarıçap uygulaması literatürde pergel uygulaması olarak da adlandırılmaktadır. Büyükşehirlerin sınırlarının genişletilmesi ile İstanbul ve Kocaeli’nde ilçe ve belde belediyelerinin tümü, diğer büyükşehir olan illerde ise genişletilen sınırlar içinde kalan ilçe ve belde belediyeleri kapsama dahil oldu. 5216 sayılı Kanun öncesinde büyükşehir belediyeleri sınırları içinde 58 ilçe belediyesi ve 31 ilk kademe belediyesi vardı. Kanun sonrasında ilçe belediyesi sayısı 101’e ve ilk kademe belediyesi sayısı da 283’e ulaştı.

Tablo 5. 2004-2014 Döneminde Büyükşehir Belediyeleri ve Sınır Kategorileri

Büyükşehir Belediyesi	Sınır Kriteri	Büyükşehir Belediyesi	Sınır Kriteri
İstanbul	İl Sınırı	Diyarbakır	20 Km Yarıçap
İzmit (Kocaeli)	İl Sınırı	Erzurum	20 Km Yarıçap
Ankara	50 Km Yarıçap	Eskişehir	20 Km Yarıçap
İzmir	50 Km Yarıçap	Gaziantep	20 Km Yarıçap
Adana	30 Km Yarıçap	Kayseri	20 Km Yarıçap
Bursa	30 Km Yarıçap	Konya	20 Km Yarıçap
Adapazarı (Sakarya)	20 Km Yarıçap	Mersin	20 Km Yarıçap
Antalya	20 Km Yarıçap	Samsun	20 Km Yarıçap

Pergel yöntemine göre çizilen büyükşehir belediyesinin sınırları arazideki uygulamada yerleşim yerlerinin ve mahallelerin ortasından geçebiliyordu. 2005 yılında 5390 sayılı Kanun (Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik..., 2005) ile yarıçapa dayalı genişlemenin oluşturduğu sınır problemleri giderilmeye çalışıldı. Mutlak daire biçimindeki sınır yerine yerleşme yerlerinin niteliğine göre kapsamı genişleyerek zikzaklı şekil alan bir anlayışla sınırlar daha gerçekçi hale getirildi (Özgür, 2010; 351).

1984’de kurulan modelde büyükşehir belediye sınırları, il belediyesi sistemi anlayışına göre yapılandırılmıştı. Bu çerçevede belediye sınırı metropol alanın tümünü değil, ağırlıklı olarak il merkezindeki bütünleşmiş yerleşim alanlarını kapsıyordu. Şehirlerin etrafındaki gelişme alanlarını kapsamadığından, yeni veya mevcut yerleşimlerin gelişmesi büyükşehir belediyelerinin planlaması, denetimi ve hizmetlerinin dışında kalıyordu. 5216 sayılı Kanun ile yapılan sınır genişletmesi, önceki dönemde büyükşehirler bakımından boşluk oluşturan dar kapsamlı sınır anlayışı yerine, metropol alanın daha geniş olarak kapsanmasına ve bu alanlardaki küçük ölçekli belediyelerde kapasite yetersizlikleri nedeniyle oluşan denetim ve hizmet boşluklarını da azaltmaya dönük bir düzenleme olarak değerlendirilebilir. Sınır genişletmesi ile Türkiye’de metropol şehir yönetiminden metropol alan yönetimine doğru geçiş sağlandı.

İstanbul ve Kocaeli’de daha ileri bir adımla büyükşehir belediye sınırının il sınırına çıkarılması, ilerleyen dönemlerde reform adımları ile getirilecek sistemin pilot uygulaması oldu. İl ölçeğinde yetkili büyükşehir modeli yerel hizmetlerin organizasyonu konusunda nispeten başarılı sonuçlar verdi. İki ilde de planlama, su ve

kanalizasyon, katı atık ve ulaşım hizmetleri daha etkin sonuç alınan alanlar oldu. 2004’de yetki ve görev alanının il sınırına genişletilmesine rağmen gelir konusunda ilave bir artış sağlanmaması İstanbul ve Kocaeli için temel olumsuzluğu oluşturdu (Oktaç, 2016; 78).

Büyükşehir belediye sınırlarının il bütünü ya da yarıçap uygulaması ile genişlemesi, ilçe ve özellikle ilk kademelerden oluşan çok parçalı bir yönetim yapısı ortaya çıkardı. Örneğin İstanbul’da 32 ilçe belediyesi ve 41 ilk kademe belediyesi, Kocaeli’nde 6 ilçe belediyesi ve 38 ilk kademe belediyesi, Bursa’da 7 ilçe belediyesi ve 18 ilk kademe belediyesi vardı. Bu parçalı yapı bir yandan büyükşehir alanında yerel hizmetlerin koordinasyonu, diğer yandan büyükşehir belediye meclisindeki siyasal temsil adaletsizlikleri gibi problemlere yol açtı (Arıkboğa, 2007; 34; Arıkboğa, Oktaç ve Yılmaz, 2007; 25). Parçalı yapının ağırlıklı belde belediyelerinden oluşması ve bu belediyelerin kurumsal, gelir ve hizmet alanındaki kapasite eksiklikleri hizmet ve denetim boşlukları oluşturdu.

Küçük ölçekli belediyelerin azaltılması ile ilgili ilk girişim 2003’de yapılmıştı. İl ve ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediye sınırları içinde kalan belediyeler hariç olmak üzere, nüfusu 2 binin altında olan belediyelerin tüzel kişiliklerinin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngören 5025 sayılı Kanun (Bazı Belediyelerin Kaldırılması..., 2003) dönemin Cumhurbaşkanı tarafından veto edildikten sonra tekrar gündeme gelmedi.

5216 sayılı Kanun ile sınırların genişlemesinden sonra büyükşehirlerde ortaya çıkan çok parçalı yapının oluşturduğu problemleri azaltmak ve genel olarak Türkiye genelindeki küçük ölçekli belediyeleri azaltmak amacıyla 2008 yılında 5747 sayılı Kanun çıkarıldı (Büyükşehir Belediyesi Sınırları..., 2008). Bu düzenleme büyükşehirlerde ilk kademe olarak adlandırılan belde belediyelerinin kaldırılarak ilçe ya da mahalleye dönüştürülmesini, Türkiye genelinde ise nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılarak köye dönüştürülmesini öngörüyordu.

5747 sayılı Kanunun uygulanması kapsamında ilk kademe belediyelerinin bir kısmı birleştirilerek yeni ilçeler kuruldu ya da mahalleye dönüştürülerek mevcut bir ilçeye bağlandı. Büyükşehirlerde bulunan toplam 283 ilk kademe belediyesinden 240’ı mahalle, 34’ü ilçe yapıldı. 9 ilk kademe belediyesinin 8’i tüzel kişiliğini koruyarak büyükşehir belediyesi dışına çıkarıldı ve 1’i ise köye dönüştürüldü. İlave olarak kurulan 8 ilçe ile toplam 43 yeni ilçe kurulmuş oldu. Ayrıca, Eminönü İlçesi’nin ve Eminönü Belediyesi’nin tüzel kişiliği kaldırılarak Fatih Belediyesi’ne katıldı. Büyükşehirlerde ilk kademe belediyesi olarak adlandırılan belde belediyesi kalmadı (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde.... Raporu, 2012; 7). Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 101’den 143’e çıktı (Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2007; 25; Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu, 2009; 8).

Kanun gerekçesinde ilk kademe belediyelerinin kaldırılması ile ilgili olarak; bu belediyelerin yüksek borç yüküne sahip olması, başta imar ve ruhsatlandırma olmak üzere yerel hizmetlerde aksama yaşanması, planlama ve imar alanında büyükşehir sınırları içinde bütünlük sağlanamaması gibi konular belirtilmektedir (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde.... Raporu, 2012; 1 ve 2). 5747 sayılı Kanunun Türkiye’de 2 binin altında nüfusa sahip belde belediyelerinin kaldırılması ile ilgili düzenlemesi, Anayasa Mahkemesi’nin bazı hükümleri iptal etmesi (Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153) ve diğer idari yargı süreçleri dolayısıyla 2014 mahalli idareler seçimine yetişmemesi neticesinde uygulanamadı (Çınar, 2009; 125-136).

Tablo 6. 1984-2008 Döneminde Büyükşehirlerde Alt Kademedeki Belediye Tür ve Sayıları

Dönem	1984-2004	2004-2008	2008
Yasal Düzenleme	3030 Sayılı Kanun’a Göre	5216 Sayılı Kanun’a Göre	5747 Sayılı Kanun’a Göre

Belediye Türü	İlçe Bel. Adedi	İlk Kademe Bel. Adedi	İlçe Bel. Adedi	İl Kademe Bel. Adedi	İlçe bel. Adedi
Belediyeler					
Adana	2	-	3	17	5
Ankara	8	-	15	21	16
Antalya	-	3	-	14	5
Bursa	3	-	7	18	7
Diyarbakır	-	3	-	6	4
Erzurum	-	4	1	6	3
Eskişehir	-	2	-	5	2
Gaziantep	2	-	3	5	3
İstanbul	27	-	32	41	39
İzmir	9	-	19	38	21
Kayseri	2	-	5	19	5
Kocaeli	-	2	6	38	12
Konya	3	-	3	4	3
Mersin	-	3	-	22	4
Sakarya	2	10	6	15	10
Samsun	-	4	1	14	4
Toplam	58	31	101	283	143

Kaynak: TÜİK verilerinden ve (Akıllı, 2010; 23)’den yararlanılarak hazırlanmıştır.

2004-2012 dönemi Büyükşehir Belediye Kanunu’nun yenilenmesi ile başladı. Ayrıntılarına yukarıda değinilen kanun ile büyükşehir sistemindeki belediyeler önemli düzeyde iyileştirildi. Diğer taraftan bu dönemde Türkiye’deki kamu yönetimi ve uyumlu olarak yerel yönetimlerle ilgili reform düzenlemelerinin belediye sistemini genel olarak daha üst seviyelere taşıması, büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyeleri için ilave fayda ve fırsatlar da sundu. Özellikle 1960’lı yıllardan itibaren tartışılan büyükşehir belediye sınırları ve küçük belediyeler konusunda önemli adımlar atıldı.

1984’de büyükşehir belediyelerinin kurulduğu sırada sınırların dar tutulması, 1984-2004 arasındaki nüfus hareketleri sonucunda çarpık kentleşmenin büyük şehirlerin çevrelerindeki alanlarda hızla sürmesine yol açtı. Yaşanan bu olumsuz tecrübenin bir etkisi olarak 2004-2012 döneminde büyükşehir belediyeleri için en önemli reform alanı, sınırların genişletilerek metropol alan yönetimine geçilmesi ve metropol alandaki çok parçalı belediye yapısının azaltılması yönünde oldu. Gerek sınırların genişletilmesi ve gerekse İstanbul ve Kocaeli’de il bütünündeki olumlu tecrübe, sonraki dönem reformları için bir altyapı sağladı. Gelişmekte olan Türkiye’de, metropol alanlardaki yerel hizmet etkinliğinde ve kalkınma alanında güçlü kapasiteleri ile büyükşehir belediyelerinin rolü artmaya başladı.

9. 2012 SONRASI DÖNEM: BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN İL YEREL YÖNETİMİNE DÖNÜŞMESİ

2004’den sonra başlayan süreçte büyükşehir belediye sisteminin zaman içinde geliştirilmesi ve yaygınlaştırılmasının yeni bir aşaması 2012’de 6360 sayılı Kanun (On Üç İlde..., 2012) ile gerçekleştirildi. Büyükşehir Belediyesi Kanunu, Belediye Kanunu, İl Özel İdaresi Kanunu, mahalli idareler seçim kanunu, Belediye Gelirleri Kanunu, Mahalli İdare Birlikleri Kanunu başta olmak üzere birçok düzenlemede

değişiklikler içeren 37 maddeli paket, büyükşehir modeli yanında Türkiye'deki yerel yönetim sisteminde önemli etkiler yaptı.

6360 sayılı Kanun ile getirilen yeni yönetim modeli, ekonomik, siyasal, kentsel ve idari pek çok unsura dayanan bir reform adımındır. Reformu hazırlayan konuların başta gelenleri şu şekilde değerlendirilebilir; Türkiye'deki büyükşehir modelinin geliştirilme ihtiyacı, küçük belediyelerin kapasite yetersizliklerinden kaynaklanan problemler, il özel idarelerinin önemli iyileştirmelere rağmen il ölçeğinde etkin bir yerel yönetim birimi olamaması, illerde bulunan dört ayrı yerel yönetim yapısı arasındaki koordinasyon ve işbirliği yetersizlikleri, illerin bir bütün olarak kalkınması noktasında kalkınma ajansı ve il özel idarelerinin etkin rol üstlenememesi, belediye birliği yönteminin ortak hizmet üretme konusundaki kapasitelerinin sınırlı düzeyde kalması, büyükşehir belediyesi yönteminin kavram ve uygulama olarak halk nezdindeki itibar düzeyinin yüksekliği, yeni kamu yönetimi ve yeni bölgecilik olarak adlandırılan yaklaşımların Türkiye'deki kamu yönetimi reformlarında nispeten kabul görmesi (Oktay, 2016; 121).

6360 sayılı Kanunun gerekçesi incelendiğinde öncelikli olarak 2000'li yıllardaki reformun temel eksenlerinden biri olan yeni kamu yönetimi anlayışına geçilmesi ve bu çerçevede verimli, etkin, vatandaş odaklı, katılımcı, şeffaf ve hesap verebilir bir belediye yönetimi oluşturulması ifade edilmektedir. Gerekçedeki ikinci ve daha açıklayıcı bilgiye göre; büyükşehirlerde çok sayıda ve küçük ölçekli yerel yönetimin varlığı sonucunda; imar planlamasında bütüncül yaklaşım eksikliği, kamu kaynaklarının etkin kullanılmaması, yerel hizmetlerde koordinasyonsuzluk ve ölçek ekonomisinden yararlanamama gibi problemlerin tespiti yapılmaktadır. Bu meselelerin il ölçeğinde optimal olarak örgütlenmiş, daha güçlü kurumsal yapılar tarafından çözülebileceği, bu şekilde belediyelerin teknolojik yeniliklerle donatılabileceği, uzmanlaşma, daha nitelikli teknik eleman çalıştırılması, kaynakların etkin ve verimli kullanımı, planlama ve imar konularında bütünlük sağlanması gibi yararlar oluşacağı belirtilmektedir.

6360 sayılı Kanundaki temel düzenleme başlıkları; 13 yeni büyükşehir belediyesi ve yeni ilçeler kurulması, büyükşehir olma kriterinin değiştirilmesi, büyükşehir olan illerde il özel idaresinin ve belde belediyelerinin kaldırılması, köylerin mahalleye dönüştürülmesi, büyükşehir sistemindeki belediyelerin yetki ve sorumluluk sınırlarının mülki sınıra eşitlenmesi, Türkiye genelinde nüfusu 2 binin altında kalan belde belediyelerinin kaldırılması, il özel idaresi kaldırılan illerde Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıkları kurulması olarak belirtilebilir. 6360 sayılı Kanunda yer alan düzenlemeler 2012'den sonra aşama aşama ve 2014 yılında, düzenlemeyi takip eden ilk mahalli idareler seçiminden sonra tümüyle yürürlüğe girdi.

Büyükşehir belediyesi kurulması konusunda 2004 tarihli 5216 sayılı Kanun da şart olarak getirilen il belediyesi nüfusunun 750 bin olması ve belediye sınırları içinde en az 3 ilçe belediyesi olma şartı yerine ilin toplam nüfusunun 750 bin olması yeterli görüldü. Yeni sistemde il toplam nüfusunun kriter olarak kabul edilmesi, büyükşehir belediyesi kurulmasını eski yonteme göre kolaylaştırdı. Bu koşulları sağlayan 13 ilde yeni büyükşehir belediyesi kuruldu. Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Malatya, Manisa, Kahramanmaraş, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van yeni büyükşehir belediyeleri oldu. 6360 sayılı Kanunun çıkmasında 4 ay sonra 750 bin nüfus kriterini sağladığı gerekçesi ile TBMM'de kabul edilen 6447 sayılı Kanun (On Üç İlde ..., 2013) ile büyükşehir belediyelerine Ordu ili de ilave edilerek sayı 14'e çıkarıldı. Türkiye'deki büyükşehir belediye sayısı 30'a ulaştı. Yeni büyükşehir olan illerde diğerlerinde olduğu gibi su ve kanalizasyon idaresi kuruldu.

Tablo 7. 6360 Sayılı Kanun Sonrasında Büyükşehir Olan İller ve Kurulan İlçeler

Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi	Büyükşehir Belediyesi	İlçe Belediyesi
Aydın	Efeler	Mardin	Artuklu

Balıkesir	Karesi	Muğla	Menteşe
	Altıeylül		Seydikemer
Denizli	Merkezefendi	Ordu	Altınordu
Hatay	Antakya	Tekirdağ	Süleymanpaşa
	Defne		Kapaklı
	Arsuz		Ergene
	Payas	Trabzon	Ortahisar
Malatya	-	Şanlıurfa	Eyyübiye
Manisa	Şehzadeler		Haliliye
	Yunusemre		Karaköprü
Kahramanmaraş	Dulkadiroğlu	Van	Tuşba
	Onikişubat		İpekyolu

Büyükşehir olan illerde büyükşehir belediyesinin sınırı ilin mülki sınırının tümünü ve ilçe belediyelerinin sınırı da ilçe mülki sınırlarının tümünü kapsayacak şekilde genişletildi. 2005 yılında İstanbul ve Kocaeli’nde pilot olarak uygulanan il ölçeğinde sorumlu büyükşehir modeli elde edilen olumlu sonuçlar nedeniyle diğer büyükşehirlere de yaygınlaştırılmış oldu. İlin tümü, büyükşehir belediyesi sınırlarına dahil olduğundan ilde yer alan tüm ilçeler büyükşehir ilçe belediyesi statüsüne kavuştu.

Büyükşehir olan illerde kaldırılan il özel idarelerinin belediyelerin alanına giren görevleri büyük ölçüde büyükşehir belediyelerine devredildi. Maden ruhsatı, maden tesisleri, jeotermal ve mineralli sular ruhsatı gibi görevlere dair yetkiler valiliğe verildi. İl özel idareleri yerel yönetim birimi olmasına rağmen yapısı gereği ve yürütme organı olan vali üzerinden merkezi yönetimin taşra teşkilatı gibi konuma sahipti. Özellikle merkezi yönetimin bazı yatırımları koşullu transferle il özel idareleri tarafından yapılırdı. İl özel idaresi yerine boşluğu doldurmak için Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kuruldu. İlk kurulduğunda tüzel kişiliğe sahip olmayan başkanlık, 2016’da tüzel kişilik kazandı. Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı’nın fonksiyonları; kamu kurum ve kuruluşlarının yatırım ve hizmetlerinin etkin olarak yapılması, izlenmesi ve koordinasyonu, acil çağrı, afet ve acil yardım hizmetlerinin koordinasyonu ve yürütülmesi, ilin tanıtımı, merkezi idarenin ilde yapacağı yatırımların gerçekleştirilmesi ve koordinesi, temsil, tören, ödüllendirme ve protokol hizmetlerinin yürütülmesi, ildeki kamu kurum ve kuruluşlarına rehberlik edilmesi ve bunların denetlenmesi olarak düzenlendi.

Yolcu ve yük terminalleri, otopark yapımı ve işletmesi, mezarlıklar, defin hizmetleri, toptancı halleri, mezbahalar ve temizlik hizmetleri konusunda büyükşehir belediyelerinin görevlerini ilçe belediyelerine devredebilme esnekliği sağlandı. Büyükşehir belediyelerinin görevleri arasına tarım ve hayvancılık eklendi. Büyükşehir belediyelerinin yurt içi ve dışındaki kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle görev alanları içinde ortak hizmet sunma ve proje yürütme konusunda harcama yapabilmesine izin verildi. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisi tanındı.

Ulaşım koordinasyon Merkezi (UKOME) toplantılarına Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu’nun görevlendireceği ilgili oda temsilcisinin katılması öngörüldü. Büyükşehir belediyelerinin amatör spor kulüplerine aynı yardım yanında nakdi yardım yapabilmesi, dereceye giren sporcular yanında teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere de ödül verebilmesi düzenlendi. Mabetler, bakım, onarım ve malzeme desteği sağlanan yerler kapsamına alındı. Ayrıca, belediyelerin mabetlere ücretsiz su temin edilebilmesi imkânı getirildi.

Büyükşehir belediyesinin afet riski taşıyan veya tehlike oluşturan binalar konusunda ilçe belediyelerinin talepleri çerçevesinde destek verebilmesi sağlandı.

Köyler, mahalleye dönüşmekle birlikte mera, yaylak ve kışlak alanları konusundaki hakları korundu. Mahalleye dönüşen köylerde emlak vergisi ile Belediye Gelirleri Kanunu uyarınca alınması gereken vergi, harç ve katılım payları beş yıl süreyle ertelendi. Bu mahallelerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin beş yıl süreyle en düşük tarifenin %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi şartı getirildi.

Türkiye'deki belediyelerin ilgili kanunlar kapsamındaki haberleşme tesisleri için kent ve yapı estetiği ile yer seçim belgesi vermesi yetkisi verildi. Büyükşehir belediye başkanları il ve ilçe belediye başkanları gibi hususi damgalı (Yeşil) pasaport alma hakkına sahipti. 5682 sayılı Pasaport Kanunu'nun 13'üncü maddesinde yapılan değişiklikle vali ve büyükşehir belediye başkanlarına diplomatik pasaport verilmesi imkanı tanındı.

Merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktardığı paylar yeniden düzenlendi. 6360 sayılı Kanun öncesinde yerel yönetimlere genel bütçe vergi gelirlerinden %6,5 pay veriliyordu. Bu payın %2,85'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %2,5'u büyükşehir ilçe belediyelerine ve %1,15'i il özel idarelerine dağıtılabırdı. Yeni düzenlemede %6,5'luk yerel yönetimler payının %1,5'i büyükşehir dışındaki belediyelere, %4,5'i büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine ve kalan %0,5'i de il özel idarelerine ayrıldı. Büyükşehir belediyelerinin sınırları içinden tahsil edilen genel bütçe vergi gelirleri toplamından büyükşehir belediyelerine ayrılan %5'lik pay %6'ya yükseltildi. Pay oranında artış yapılmakla birlikte, payın hesaplanmasında esas alınan vergi geliri havuzundan 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'nda belirtilen akaryakıtla ilgili vergi gelirleri çıkarıldı. Ayrıca, ilçe belediyelerinin imar mevzuatı gereği tahsil ettiği otopark gelirlerinin büyükşehir belediyelerine aktarılması düzenlendi.

6360 sayılı Kanun ile getirilen reform paketi, belli nüfusun üstündeki illerde büyükşehir modelini temel alarak il yerel yönetim organizasyonunun yeniden yapılandırılması ana amacına sahiptir. 2005'deki önemli reform adımları sayesinde ilk yıllarda gelişme gösteren ama sonraki yıllarda gelişmesi ve il düzeyindeki hizmetlerdeki etkinliği sınırlı düzeyde kalan il özel idareleri ile ilgili problemler, il bütününde 5 ayrı yerel yönetim türü arasında yaşanan koordinasyonsuzluk ve işbirliği problemleri, ilçe düzeyinde yerel hizmetlerde oluşan boşluklar, bölgesel kalkınma yaklaşımlarının güç kazandığı süreçte il bütününde kalkınmanın organizasyonu ve koordinasyonu alanında yaşanan yetersizlikler reformun çözüm için odaklandığı temel noktaları oluşturmaktadır. Büyükşehir niteliği taşımayan ama il toplam nüfusu yüksek olan ve yerel hizmet boşlukları oluşan illerde, büyükşehir belediye modeli üzerinden problemleri azaltarak bu illeri geliştirme diğer önemli amacı oluşturmaktadır.

6360 sayılı Kanunun diğer boyutunu küçük ölçekli belediyelerden kaynaklanan hizmet yetersizliklerini azaltmak oluşturmaktadır. Küçük belediyelere dair problemler 1960'lı yıllardan itibaren reform çalışmalarında yer almıştır. Zaman içinde; 1981'de nüfusu 300 bini geçen il belediyelerinin etrafındaki belediye ve köylerin il belediyesine katılması, 1984'de büyükşehir modeline geçiş, 2004'de 5216 sayılı Kanun ile İstanbul ve Kocaeli'de büyükşehir belediyesi sınırlarının il sınırına genişletilmesi, diğer büyükşehirlerde 20 km, 30 km ve 50 km'lik yarıçap uygulaması ve 2008'de 5747 sayılı Kanun ile ilk kademe belediyelerinin kaldırılması bu alandaki temel adımlar oldu. 6360 ile büyükşehir ve ilçe esaslı daha güçlü kurumsal kapasiteye sahip belediye yapılarına dayalı bir model benimsendi.

İl özel idaresi ve belediyelerden farklı olarak köy tüzel kişilikleri, büyükşehir belediyesi ile koordinasyon ve hizmet sunma konusunda en az çatışma yaşayacak birimlerdi. Köy yönetimleri sahip olduğu sınırlı fonksiyonları ve kurumsal kapasitelerinden daha çok sosyal ve kültürel yönü daha önde olan yerleşim yerleridir. Diğer taraftan sayıca fazla olmalarına karşın küçük ölçekli yerel hizmet ihtiyacına sahip köylerde yerel bir

teşkilatın varlığı, ilçe ya da büyükşehir belediyesinin hizmetin ölçüğü gereği maliyet ve organizasyon noktasında sıkıntı yaşayabileceği yangın söndürme, temizlik, mezarlık yönetimi, mera yönetimi vb. hizmetler bakımından yerelde bir kısmı gönüllülüğe dayanan kapasite de oluşturmaktadır (Oktay, 2016; 107). Diğer taraftan şehirlere özgü belediye standartları ve kurallarının köyden mahalleye dönüşen yerleşimler için de geçerli kabul edilmesi zabıta denetimi, işyeri ruhsatı, yerel vergiler ve ücretler, imar düzeni vb. alanlarda kırsal alanla uyumlu olmayan bir durum oluşturarak belediye ve yerel halkın uygulamada zorlandığı bir ortam oluşturdu.

6360 sayılı Kanun yerel yönetimlerle merkezi yönetim arasında görev, yetki ve mali kaynak paylaşımında önemli bir değişiklik getirmedi. Valinin yürütme organı konumu ve koşullu transferler başta olmak üzere merkezi yönetimin taşradaki hizmet araçlarından biri niteliğine sahip olan il özel idarelerinin görev ve yetkileri ile mali kaynağının büyükşehir belediyelerine geçmesi bir yerelleşme adımı olarak değerlendirilebilir.

6360 sayılı Kanun ile ildeki küçük ölçekli parçalı yapıyı azaltmak ve büyük ölçekli güçlü yönetim yapısı kurma ana amacına sahip değişiklikler sonucu ildeki belediyelerin ölçekleri değişti. Tüzel kişiliği kaldırılan yönetimlere ait yetki, görev ve mali kaynaklar ilçe ve büyükşehir belediyesine aktarılırken, tüzel kişiliği kaldırılmayan ilçelerden de benzer şekilde büyükşehir belediyesine birçok konuda görev, yetki ve mali kaynak aktarıldı. Yerel alanının siyasi, idari ve mali bakımdan daralması söz konusu oldu. Bu daralma yerele ait olanın merkezi yönetime aktarılması biçiminde değil alt kademedeki yerel yönetimden üst kademeye aktarılması biçiminde gerçekleşti. Yeni modelde büyükşehirlerde önemli düzeyde güç toplanmakla birlikte, ilçelerin varlığı daha dengeli bir güç dağılımını sağlamaktadır. Böylece tüm yetki büyükşehir belediyesinde toplanmamaktadır. İlçe belediyeleri ile büyükşehir arasında meclis üzerinden sağlanan dikey koordinasyon ilçelerin büyükşehir belediyesini dengeleyebilmesine de imkan tanımaktadır (Oktay, 2016; 113).

1984’den itibaren büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında nispeten dengeli bir yetki ve görev dağılımı 6360 sayılı Kanunla da sürdürüldü. Ancak, metropol kentler için tasarlanan bu paylaşım modeli, sınır il ölçüğüne genişlediğinde bazı dezavantajlara yol açtı. İlçe ölçüğündeki numerataj, otopark, temizlik hizmetleri, mezarlık ve defin hizmetleri, mezbaaha, hal, otogar yapım ve işletmesi gibi hizmetler gerek ölçek ve gerek hizmet organizasyonu bakımından büyükşehir değil ilçe belediyeleri için daha uygun alanlardır. 5216 sayılı Kanunda bu hizmetlerden birçoğunun ilçeye devredilebileceği yönünde esnek hüküm olmakla birlikte uygulamada bu esneklik etkin kullanılmamaktadır.

Tablo 8. 6360 Sayılı Kanun Öncesinde ve Sonrasında Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Sayısal Durumu

Türü	2013 Yılı (6360 Öncesi Durum)	2014 Yılı (6360 Sonrası Durum)	Değişim Adedi	Değişim Oranı (%)
İl Özel İdaresi	81	51	-30	-37,0
Köy	34.283	18.143	-16.140	-47,1
Belediye	2.950	1.397	-1.553	-52,6
Büyükşehir Belediyesi	16	30	14	87,5
Büyükşehir İlçe Belediyesi	143	519	376	262,9
İl Belediyesi	65	51	-14	-21,5
İlçe Belediyesi	749	400	-349	-46,6
Belde Belediyesi	1.977	397	-1.580	-79,9

Kaynak: Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü, 2015, 13.

Sonuç olarak 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehirler belediyesi olan illerde belde belediyeleri ve köyler kaldırıldı. Türkiye genelinde, nüfusu 2 binin altında olan belde belediyelerinin tüzel kişilikleri ilk mahalli idareler genel seçiminden (2014) geçerli olmak üzere kaldırılarak köye dönüştürüldü. Belediye sayısı %52

azaldı. Büyükşehir ilçe belediyesi sayısı 519'a ulaştı. Büyükşehir belediyeleri ülkedeki nüfusun %77'sini kapsar hale geldi.

2020 yılında yapılan değişiklikle şehir niteliğindeki yerleşimler ile aynı statüye sahip köyden dönüşen mahalle alanlarındaki problemleri azaltmak için 6360 sayılı kanunda değişiklik yapılarak (R.G., 31276, 2020) "Kırsal yerleşim" ayrımı getirildi. Mahallenin bütünüyle ya da mahallenin 10 bin metrekareden az olmayan bir kısmının kırsal yerleşim özelliği taşıdığına tespiti, sosyo-ekonomik durum, şehir merkezine uzaklık, belediye hizmetlerine erişebilirlik, mevcut yapılaşma vb. kriterlere bağlandı. İlçe belediye meclisinin bu yöndeki kararı ve teklifi üzerine büyükşehir belediye meclisinin en geç 90 gün içinde alacağı kararla kırsal yerleşimler belirlenmektedir. Kırsal mahalle olarak tanımlanan yerlerde sanayi, ticaret ve turizm faaliyetinde kullanılan bina, arsa ve arazi için %50 ve diğerleri için tümüyle emlak vergisinden muafiyet getirildi. İmar ve inşaatla ilgili harçlar konusunda da muafiyet tanındı. Diğer harç ve ücretlerde indirim öngörüldü. Bu yerlerde içme ve kullanma suları için alınacak ücretin en düşük tarifinin işyerleri için %50'sini, konutlar için %25'ini geçmeyecek şekilde belirlenmesi kabul edildi. Böylece, 6360 sayılı kanun ile köyden mahalleye dönüşen yerleşimler için geçici olarak getirilen bazı indirim ve muafiyetler sürekli hale gelmiş oldu. Büyükşehir alanındaki kırsal yerleşimlerin kategorize edilmesi şehirlerdeki standart ve mükellefiyetler bakımından ayırım yapmayı kolaylaştırarak daha esnek bir düzen getirdi.

SONUÇ

Türkiye'de büyük ölçekli şehirlerin belediye modeli konusundaki arayışlar ve uygulamanın geliştirilmesi konusundaki çabalar, Tanzimat Sonrası döneme kadar gitmektedir. Avrupa'dan alınan model ve mevzuat çerçevesinde 1855'de İstanbul'da iki kademeli olarak uygulanmaya başlayan belediye yönetimi yapısı ve uygulama tecrübesi Cumhuriyet'e intikal etti. Cumhuriyet'in 1950'lere kadar olan döneminde kentleşme düzeyinin önemli bir artış göstermemesi iki kademeli modelin 1930'lara kadar Ankara'daki ilave düzenleme ile birlikte ulaşmasını sağladı. 1930'da tüm yerleşmelerde tek kademeli bir belediye modelinin uygulamaya geçmesi sonrasında 1960'lara kadar büyük ölçekli şehirlerin yönetimi konusunda yeni bir model arayışı gündeme gelmedi.

1950'lerde sanayileşme ve tarımda modernleşme ile başlayan yoğun göç dalgalarının mevcut şehirleri daha da büyütmesi ve yeni büyük şehirler ortaya çıkarması 1960'lardan sonra bu şehirlerin yönetimi konusunu gündeme taşıdı. 1960'larda konu daha çok bir şehir planlaması problemi olarak ele alındı. Belediyelerin bu alanda yetersiz kalması üzerine merkezi planlama yapıları oluşturuldu. 1970'lerden sonra şehirlerin kontrolsüz daha da büyümesi, yerel hizmetler alanındaki problemlerin artması ve merkezi şehir planlamasının etkin sonuçlar üretememesi sonucunda, metropol şehirdeki hizmetlerin ölçeği ile uyumlu, tüm şehre hitap eden ikinci kademe yapılar üzerinde yoğunlaşıldı. 1980'e kadar geçen dönemde geliştirilen modeller, 1961 Anayasası'nın sınırlılıkları çerçevesinde daha çok belediye birliği özelliğine sahipti. Dönemin siyasi ve ekonomik buhranları arasında geliştirilen modellerin hayata geçememesi dönemin temel özelliği oldu. Bununla birlikte büyük şehir yönetimi konusunda Türkiye'de bir birikim oluşturdu.

1980 sonrasında büyük şehirlerin etrafındaki yerleşimlerin il belediyesine katılması uygulaması bir model değişikliği olmadan temel sorunlardan birisi olan il belediyesinin metropol alanın dar bir kısmında yetkili olma problemini iyileştirme amacını taşıyordu. Ancak, modeli bir bütün olarak ele alan bir özelliğe sahip değildi. Bu nedenle etkisi sınırlı oldu.

1982 Anayasası'nın sağladığı esneklikle 1984'de büyükşehir belediye modeline geçilmesi önemli bir dönüm noktasıdır. Türkiye'de Osmanlı Dönemi'nden sonra ikinci kez büyük ölçekli şehirlerde iki kademeli bir yapıya geçilmiş oldu. Modelin uygulamada nispeten başarılı olması, ülkedeki büyük ölçekli diğer şehirlere de

yaygınlaşmasını sağladı. Bununla birlikte, merkeziyetçilik ve yerel yönetim sisteminin genel problemleri konusunda önemli bir iyileşme sağlanamaması ve büyükşehir belediyelerinin metropol alanın hala şehrsel özellik gösteren sınırlı bir bölgesinde yetki sahibi olması modelin etkinliğini azalttı. 1990’lar boyunca çarpık kentleşme sonucu yeni eklenilen alanlarla şehirler büyüme devam etti.

2004’de yeni Büyükşehir Belediye Kanunu ile başlayan dönem, genel kamu yönetimi ve yerel yönetim reformu içinde hayat buldu. Yerel yönetim sisteminin bütüncül bir bakış açısıyla genel olarak iyileştirilmesi büyükşehir belediyelerini de olumlu etkiledi. Metropol alanda büyükşehir belediyesinin kapsadığı alanın genişletilmesi en önemli düzenleme oldu. 2004’de başlayan yerel yönetim reformu, sonraki on yılda büyükşehir belediyeleri için sürekli olarak sınırların genişlediği bir süreci de başlattı. Sınırların genişletilmesinin temelinde, büyükşehir belediyelerinin mevcut kentsel alanla birlikte potansiyel kentsel gelişme alanlarını da kapsamaları hedefi bulunmaktadır. Ancak, küçük belediyeler probleminin yönetim reformlarında ele alınmaması büyükşehir alanlarında çok parçalı yapıyı arttırdı. 2008’deki değişikliklerle belde belediyelerinin kaldırılması küçük ölçekli düşük kapasiteye sahip belediyelerin, dolayısı ile parçalı yapının büyükşehirlerde azalmasını sağladı. Ancak, bu reform çabaları hiçbir zaman, alt kademedeki belediyelerin tümüyle kaldırılması yoluyla metropol alanın bütünleştirilmesi ve sonuçta tek kademeli bir belediye yapısı kurma çabasına yönelmedi. Bütünleştirme yerine parçalı yapının azaltılması ve alt kademe ölçeklerinin daha optimal düzeye kavuşturulması amacı ile daha dengeli bir yöntem benimsendi.

Tablo 10. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Gelişimiyle İlgili Önemli Adımlar

Yıl	Konu
1855	İstanbul’da Şehremâneti kuruldu.
1858	Beyoğlu’nda belediye dairesi kurularak iki kademeli yapıya geçildi.
1868	Dersâadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile iki kademeli belediye modeli geliştirildi.
1877	Dersâadet ve Vilayet Belediye Kanunları çıkarıldı.
1912	İstanbul’da alt kademe belediyeler şubeye dönüştürüldü.
1924	Ankara’da Şehremâneti kuruldu.
1930	Belediye kanunu ile İstanbul’da belediye valiye bağlandı.
1958	İmar ve İskân Bakanlığı Metropolitan Planlama Daire Başkanlığı oluşturuldu.
1965-1969	İstanbul, İzmir ve Ankara’da Nazım Plan Büroları kuruldu.
1972	Bakanlıklar Arası Koordinasyon Kurulu kuruldu.
1972	Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1976	İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1976	Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanunu Tasarısı hazırlandı.
1976	İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kanun Tasarısı.
1979	Planlama ve koordinasyon kurulu kuruldu.
1979	Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı hazırlandı.
1980	Milli Güvenlik Konseyi’nin Kararı ile büyük şehirlerin etrafındaki belediyelerin il belediyesine bağlanması. (1981’de 2561 sayılı Kanunla düzenlendi).
1981	2560 sayılı Kanun ile İstanbul’da Su ve Kanalizasyon İdaresi kuruldu.

1982	Anayasa’da “Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” düzenlemesi yapıldı.
1984	Bakanlar Kurulu’nun 195 sayılı KHK ile İstanbul, İzmir ve Ankara’da büyükşehir belediye yönetimi kuruldu.
1984	3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun çıkarıldı.
2003	Yasalaşma imkânı bulamayan 5019 Sayılı kanun ile sınırların genişletilmesi girişimi oldu.
2004	5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu çıkarıldı.
2005	5390 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırları düzenlendi.
2008	5747 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye sınırlarındaki ilk kademe belediyeleri kaldırıldı.
2012	6360 sayılı Kanunla Büyükşehir Belediye modeli mülki sınırlara genişletildi ve yaygınlaştırıldı.
2014	6360 Sayılı Kanun bütünüyle uygulamaya konuldu.
2020	Büyükşehir alanlarında kırsal yerleşim ayrımı getirildi.

6360 sayılı Kanun sadece büyükşehir belediye modelini geliştirmeyi amaçlayan bir değişikliğin ötesine geçerek ildeki yerel yönetim organizasyonunu önemli ölçüde değiştirdi. Meseleyi daha bütüncül ele alması ve değişik alanları da kapsamı bakımından önceki reform adımlarından farklılaşmaktadır. Yeni büyükşehir belediye modeli, il ölçeğinde birbiri ile koordinasyonu bulunmayan dört yerel yönetim yapısı yerine, dikey koordinasyona dayalı iki kademeli yapıyı getirdi. 1980’den itibaren çeşitli adımlarla büyükşehir belediyelerinin sınırlarının genişletilmesi süreci mülki sınırlara genişletme ile tamamlanmış oldu. 2004 sonrasındaki reform adımlarına rağmen merkezi yönetime dayalı yapısıyla il ölçeğinde etkili bir yerel yönetim yapısı olmayan il özel idarelerinin dolduramadığı boşluk, büyükşehir belediyeleri tarafından doldurulmaya çalışıldı.

1960’lardan itibaren problemleri tartışılan, 1980 ve 2008 sonrasında çeşitli adımlar ile sayıları azaltılan küçük belediyeler, 6360 sayılı Kanun ile önemli ölçüde azaltılarak bu alandaki reform süreci de belli bir düzeye ulaşmış oldu. 6360 sayılı Kanun sonrasında büyükşehir belediyeleri kapsadıkları nüfus ve kurumsal kapasite bakımından Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin ana aktörleri durumuna geldi. Yeni modelin temel zayıf noktasını il ölçeğinde düşünüldüğünde ilçe belediyelerinin yapabileceği bazı hizmetlerin büyükşehir belediyelerinin sorumluluğunda bırakılması ve ilçelerin mali bakımdan daha az güçlü yapılandırılması oluşturmaktadır. Ölçek ve hizmetin ekonomik gerekleri çerçevesinde büyükşehir belediyesine aktarılan görev ve mali kaynak, hizmetin etkinliği bakımından olumlu değerlendirilebilirken, bu kriterler ile uyumsuz biçimde büyükşehir belediyesine aktarılan görev ve kaynakların verimsizlik ve merkezileşme oluşturduğu söylenebilir.

6360 Sayılı kanunun öngördüğü modelin etkin işleminin anahtar noktalarından birisi yetki ve mali imkanlar bakımından güçlü büyükşehir belediyesi yanında kendisine bırakılan alanda güçlü ilçe belediyesi modeli oluşturmaktadır. Diğer taraftan, büyükşehir olan illerdeki düşük kurumsal kapasiteye sahip çok sayıda ilçe belediyeleri modelin etkinliğini de sınırlamaktadır.

Tablo 10. Türkiye’de Büyük Şehirlerin Belediye Modelinin Gelişimi

Dönem	Kademe Yapısı	Belediye Modeli	Belediye Sınırı Ölçeği
1855-1858	Tek Kademeli	Şhremâneti	Şehir Ölçeğinde
1858-1913	İki Kademeli	1- Şhremâneti 2- Belediye Daireleri	Şehir Ölçeğinde

1913-1930	Tek Kademeli	Şehremâneti + Belediye Şubeleri	Şehir Ölçeğinde
1930-1955	Tek Kademeli	1- İstanbul’da belediye ve İl Özel İdaresi Vali Yönetiminde birleştirildi. 2- Diğer büyük şehirlerde İl Belediyesi.	1-İl Ölçeğinde 2-Şehir Ölçeğinde
1957-1984	Tek Kademeli	İl Belediyesi + Belediye Şubeleri	Şehir Ölçeğinde
1984-2004	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	Şehir Ölçeğinde
2004-2008	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi + İlk Kademe (Belde) Belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde, Diğer büyükşehir belediyeleri genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan ölçekte. 2-İlçe ve belde belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2008-2014	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	1-İstanbul ve Kocaeli il ölçeğinde Diğer büyükşehir belediyeleri genişletilmiş şehir ve yakın çevresinden oluşan ölçekte. 2-İlçe belediyeleri şehir ölçeğinde. İl merkezindeki bazı ilçeler ilçe ölçeğinde.
2014 -	İki Kademeli	1- Büyükşehir Belediyesi 2- İlçe Belediyesi	1-İl Ölçeğinde 2-İlçe ölçeğinde

Türkiye’deki büyükşehir belediyelerinin özellikle 1980’lerden itibaren gelişimine baktığımızda temel olarak altı özellik öne çıkmaktadır:

Birincisi; büyükşehir ve ilçe belediyesinden oluşan iki kademeli, dikey koordinasyona dayanan ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütlerle desteklenen model kabul görmüş ve gelişme göstermiştir. Bütüncül bir yaklaşımla planlamaya imkân tanınması, büyük ölçekli yerel hizmetlerde koordinasyonu kolaylaştırması, nispeten yüksek bir kurumsal kapasite sağlaması ve ölçek ekonomisinden istifade edilebilmesi büyükşehir sisteminin avantajları olarak öne çıkmıştır. Bu modelin bütünüyle değişmesi konusunda kayda değer bir tartışma da bulunmamaktadır. Bu durum, sistemin bazı problemlerine rağmen yerleştiğini ve meşruiyetini arttırdığını göstermektedir.

İkincisi; büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında ölçeklere göre nispeten dengeli bir görev, yetki ve mali kaynak paylaşımı görülmektedir. Büyükşehir belediyesinin ya da ilçe belediyesinin mutlak üstünlüğü bulunmamaktadır. Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu ve sağlanan dikey koordinasyon bu dengeyi daha da arttırmaktadır. Yukarıda belirtildiği gibi düşük kapasiteli ilçe belediyelerinin varlığı bu dengeyi zayıflatmaktadır. Bununla birlikte üst kademe ile alt kademe arasındaki görev ve mali kaynak paylaşımında bazı problemler de bulunmaktadır.

Üçüncüsü; büyükşehir belediyesi kurulması konusunda en baştan itibaren çeşitli kriterlerin varlığıdır. Zaman içinde değişen kriterlerin gelişimi aşağıda belirtilmiştir:

Tablo 11. Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulma Kriterlerinin Gelişimi

Dönem	Yasal Düzenleme	Kriter
1984-1993	195 Sayılı KHK ve 3030 Sayılı Kanun	İl belediyesi sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler
1993-2004	504 Numaralı Kanun Hükmünde Kararname	İl merkezinde birden fazla ilçe kurulma şartı kaldırıldı. Belde belediyesi kurulması yeterli görüldü.

2004-2012	5216 Sayılı Kanun	En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesi (belde belediyesi)'ni kapsayan il belediyesi. Bu çerçevede, belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10 bin metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750 binden fazla olan il belediyeleri.
2012 -	6360 sayılı Kanun	Toplam nüfusu 750 bini geçen iller.

Dördüncüsü; Tablo 10'da belirtildiği gibi, büyükşehir belediyelerinin fiziki yetki ve görev alanı dönemsel olarak farklı yoğunluklarda olmak birlikte, özellikle 2004'den itibaren genişleme trendi içinde olmuştur.

Beşincisi; ilk olarak 1980 sonrasında ve sonraki adımları 2008 ve 2012'de atılan küçük ölçekli belediyelerin ve dolayısı ile parçalı yapının azaltılması eğiliminin varlığıdır. 1980 öncesinde ise önemli raporlarda bu konuda tavsiye ve öneriler bulunmaktadır.

Altıncısı; Türkiye'deki yerel yönetim sistemindeki gerek merkezi yönetim kaynaklı gerekse belediyeler kaynaklı iyileşme ve gelişmeler, büyükşehir modelini de beslemekte ve daha ileriye taşımaktadır. Bunun tersine işleyen bir durum olarak, yerel yönetim sisteminde kurumsal kapasite, mali kaynak, yerel demokrasi, hizmet kalitesi başta olmak üzere var olan problemler büyükşehir belediyelerini de zayıflatmaktadır.

Türkiye'deki büyükşehir belediye modelinin belli bir olgunluğa, uygulama birikimi ve genişliğe ulaşması sonucunda, gelecek dönemdeki reform adımlarının model değişikliğinden daha çok mevcut sistemin zayıf ve aksayan yönlerini iyileştirmeye odaklanacağını öngörmek mümkündür. Bu noktada merkezîyetçiliğin azaltılması yanında belediyelerin kendilerini kurumsal kapasite, finansal yönetim, hizmet kalitesi, yönetim mekanizmaları, yerel kalkınma, küresel trendlere uyum sağlama konusunda geliştirmeleri önem kazanmaktadır. Diğer taraftan, Türkiye'de büyükşehir belediye modelinin büyük ölçekli metropol niteliğe sahip şehirler yanında yüksek nüfuslu illerin yerel yönetim modeli haline dönüşmesi ve sağlanan gelişme neticesinde, gelecekte bu modelin diğer illerde de mevcut model yerine bazı farklılaştırmalarla uygulanmasını gündeme taşıyabilir. Özellikle bu illerde su ve kanalizasyon idarelerinin kurulması birçok kalkınma planında da yer alan öncelikli bir konudur.

Büyükşehir belediyelerinin il bütününe hitap eden konuları, klasik yerel hizmetlerin seviyesinin yükseltilerek yaşam kalitesinin artırılması yanında yerel problemler ve fırsatlar konusunda ilgili kamu ve sivil aktörleri bir araya getiren, onlara öncülük ve moderatörlük yapan rollerinin öne çıkmasını da beraberinde getirmektedir. Kamu, sivil toplum ve özel sektör iş birlikleri yanında vatandaşların bireysel olarak siyasal alanın daha önemli aktörü haline gelmesi, ilçe belediyeleri yanında büyükşehir kademesinde de katılımcı ve yönetişime dayalı mekanizmaların iyileştirilmesi ve yenilerinin kurulmasını zorunlu kılmaktadır. Diğer taraftan akıllı şehir, döngüsel ekonomi, sosyal kapsayıcılık, inovasyon, erişilebilirlik, düşük karbon ayak izi, dirençli kentler vb. küresel trend ve yeni uygulamalara uyum sağlanması yoluyla yaşam kalitesinin artırılması da büyükşehir belediyelerinin gelecekteki temel uğraş alanlarında bazıları olarak belirtilebilir.

KAYNAKÇA

- 1351 sayılı Ankara Şehri İmar Müdüriyeti Teşkiline ve Vezaifine Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 902, 30/05/1928.
- 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun'da Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, 19897, 12/08/1988.
- 1580 sayılı Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 1471, 14/04/1930.
- 1593 sayılı Umumî Hıfzıssıhha Kanunu, *Resmî Gazete*, 1489, 06/05/1930.
- 2290 sayılı Belediye Yapı ve Yollar Kanunu, *Resmî Gazete*, 2433, 21/06/1933.
- 2303 Sayılı 3.4.1930 Tarih ve 1580 Sayılı Belediye Kanununa Ek Kanun, *Resmî Gazete*, 17120, 29/09/1980.
- 2497 Sayılı Belediyece Yapılacak İstimlâk Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 2722, 09/06/1934.
- 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17523, 23/11/1981;
- 2561 sayılı Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 17538, 08/12/1981.
- 2680 Sayılı Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Kuruluş, Görev ve Yetkilerinin Düzenlenmesi ile ilgili Yetki Kanunu, *Resmî Gazete*, 17729, 19/06/1982.
- 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu, *Resmî Gazete*, 18229, 22/11/1983.
- 2972 Sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18285, 18/18/1984.
- 3030 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 18453, 09/07/1984.
- 307 Sayılı Belediye Kanunu’nda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 11465, 27/07/1963.
- 3196 Sayılı Ankara Şehri İmar Müdürlüğünün Ankara Belediyesine Bağlanması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 3623, 05/06/1937.
- 417 Sayılı Ankara Şehremâneti Kanunu, 16 Şubat 1924, Düstur, III/5: 633-634.
- 50 Yılda İmar ve Yerleşme (1973), Ankara: İmar ve İskân Bakanlığı.
- 5019 Sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunda Değişiklik Yapılmasına İlişkin Kanun, TBMM kabul Tarihi: 11/12/2003.
- 5025 Sayılı Bazı Belediyelerin Kaldırılması Hakkında Kanun, Kabul Tarihi: 21/12/2003.
- 5026 Sayılı Bazı Belediye ve Köylerin Denizli Belediyesine Katılmasına İlişkin Kanun, Kabul Tarihi: 21/12/2003.
- 5126 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu, *Resmî Gazete*, 25531, 23/07/2004.
- 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, *Resmî Gazete*, 6953, 09/07/1948.
- 5335 Sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 25798, 27/04/2005.
- 5390 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 25874, 13/07/2005.
- 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 26824 (Mükerrer), 22/03/2008.
- 6349 Sayılı İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 8661, 18/03/1954.
- 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, *Resmî Gazete*, 28489, 06/12/2012.

- 6447 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 28595, 22/03/2013.
- 6785 Sayılı İmar Kanunu'nda Bazı Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 14251, 20/07/1972.
- 7/17638 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, *Resmî Gazete*, 16685, 03/07/1973.
- 7/4345 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararnamesi, *Resmî Gazete*, 14182, 09/05/1972.
- 710 Sayılı İmar ve İskân Bakanlığı Kuruluş ve Vazifeleri hakkındaki Kanunun 12'nci maddesinin değiştirilmesine ve bu kanuna bazı maddeler eklenmesine dair Kanun, *Resmî Gazete*, 12213, 29/01/1966.
- 831 Sayılı Sular Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 368, 10/05/1926, Düstur, III/7: 887-888.
- 7254 Sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, *Resmî Gazete*, 31276 (Mükerrer), 15/10/1920.
- Akıllı, Hüsnîye (2010), Türkiye'deki Yerel Yönetim Sistemindeki Dönüşümün Sayısal Sonuçları: Antalya Örneği, *Türk İdare Dergisi*, (469), ss. 20-30.
- Altaban, Özcan (2002), Ankara Metropolitan Alan Planlama Deneyimi: 1970-1984, *Planlama Dergisi*, 4, ss. 32-45.
- Anayasa Mahkemesi, E. 2008/34, K. 2008/153 sayılı Karar.
- Arikboğa, Erbay (2007), Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 16 (1), ss. 31-54.
- Arikboğa, Erbay; Oktay, Tarkan ve Yılmaz, Nail (2007), *Yeniden Yapılanma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul: Beta Yayınları.
- Aslan, Rıfki (1974), İstanbul'da Kentleşme Sürecinde Yapısal Değişme, *1974 Yılı Sosyoloji Konferansları*, İstanbul: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi yayını, ss. 101-123.
- Aytaç, Fethi (1972), Metropolitan İdare Kurulması Üzerinde Yapılan Çalışmalar, *Türk İdare Dergisi*, 43 (337), ss. 1-23.
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanunun Uygulanması ile İlgili Yönetmelik, *Resmî Gazete*, 18603, 12/12/1984.
- Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ve İçişleri; Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları*, 23/03/1984, (1/469), <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanması Hakkında Kanun Tasarısı ve İhtisas Komisyonu Milli Güvenlik Konseyi Raporu*, 13 Ocak 1981, 1/129, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu*, (2012), (1/529), <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Çınar, Tayfun; Çiner, Can Umut ve Zengin, Ozan (2009), *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, TODAİE Yayınları, Ankara.
- Danıştay 6. Dairesi. 17.12.1996 tarih ve E. 1996/469, K. 1996/5824 sayılı Karar.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1963), Kalkınma Planı: Birinci Beş Yıl, 1963-1967, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1968), İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1968-1972, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1973), Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1973-1977, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1979), Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1979-1983, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1985), Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1985-1989, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (1990), Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1990-1994, Ankara.

- Devlet Planlama Teşkilatı (1996), Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 1996-2000, Ankara.
- Devlet Planlama Teşkilatı (2001), Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, 2001-2005, Ankara.
- Eke, Ali Erkan (1982), *Anakent Yönetimi: Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Eke, Ali Erkan (1985), Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye, *Amme İdare Dergisi*, (18) 4, ss. 41-62.
- Goffman, Daniel (2003), İzmir: Köyden Kolonyal Liman Kentine, Eldem, Edhem, Goffman, Daniel ve Masters, Bruce, (ed.), *Doğu ile Batı Arasında Osmanlı Kenti*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları, ss. 88-151.
- Güler, Birgül Ayman (1987), Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları, *Türk İdare Dergisi*, Mart, 374, ss. 117-147.
- İstanbul Belediye Şube Müdürlüklerinin Kuruluş, Görev, Yetki ve Çalışma Yönetmeliği, *Resmî Gazete*, 17660, 10/04/1982.
- İstanbul Milletvekili Mustafa Baş'ın; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanunun Bazı Maddelerinin Değiştirilmesi ve Bazı Geçici Maddelerin İlave-sine Ait Kanun Teklifi ve İçişleri Komisyonu Raporu*, 2/210, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Karaer, Tacettin (1987), 12 Eylül ve Türk Kamu Yönetiminin Yeniden Düzenlenmesi, *Amme İdaresi Dergisi*, 20 (3), 1987, ss. 29-54.
- Keleş, Ruşen (1985), Türkiye’de Anakent Yönetimi, *Amme İdare Dergisi*, 18 (2), ss. 69-82.
- Koç, Yunus (2010), Osmanlı Dönemi İstanbul Nüfus Tarihi, *Türkiye Araştırmaları Literatür Dergisi*, 8 (16), ss. 171-199.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2007), 2006 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2009), 2008 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu.
- Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (2015), 2014 Yılı Faaliyet Raporu.
- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği (1987), *Metropolitan Yönetim: Dünyada ve Türkiye’de*, İstanbul.
- Milli Güvenlik Konseyi, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı ve İçişleri Komisyonu Raporu*, 21 Eylül 1981, 1/243, <https://www.tbmm.gov.tr/> adresinden temin edilmiştir.
- Milli Güvenlik Konseyi’nin 34 Numaralı Kararı, *Resmî Gazete*, 17187, 11/12/1980.
- Oktay, Tarkan (2008), Belediye Kurumunun Tarihsel Gelişimi, Bozlağan, Recep ve Demirkaya, Yüksel (ed.), *Türkiye’de Yerel Yönetimler*, Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 119-156.
- Oktay, Tarkan (2011), *Osmanlı’da Büyükşehir Belediye Yönetimi: İstanbul Şehremaneti*, İstanbul: Yeditepe Yayınları.
- Oktay, Tarkan (2015), *Tanzimat’tan 21. Yüzyılda İstanbul’un Yönetimi*, Yılmaz Çoşkun (ed.), *Antik Çağ’dan XXI. Yüzyıla Büyük İstanbul Tarihi: Siyaset ve Yönetim 2*. İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür A.Ş., ss. 134-217.
- Oktay, Tarkan (2016), 6360 Sayılı Kanun’a Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma, *İstanbul Medeniyet Üniversitesi, Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS)*, 1 (1), ss. 71-131.
- Ortaylı, İlber (2000), *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri*, Ankara: Türk Tarih Kurumu.
- Özgür, Hüseyin (2010), Metropolitan Alanların Yönetimi Deneyimi: Büyükşehir Modelinin Uygunluğu, Parlak, Bekir (ed.), *Yerel Yönetimler, Yerel Siyaset ve Kentsel Politikalar*, Bursa: Dora yayıncılık, ss. 334-358.

- Özgür, Hüseyin ve Yavuzçehre, Pınar Savaş (2016), Türkiye'nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015, *Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7 (1), ss. 903-926.
- Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurullarının Çalışma Yöntemlerine İlişkin Genelge, *Resmî Gazete*, 16828, 03/12/1979.
- Serçe, Erkan (1998), *Tanzimat'tan Cumhuriyet'e İzmir'de Belediye (1868-1945)*, İzmir: Dokuz Eylül Yayınları.
- Şinik, Bilal; Uçar, Aslı Yılmaz ve Dik, Esra (2016), *1924 ve 1926 Tarihli Belediye Kanunu Layihaları: Cumhuriyet Belediyecilik Anlayışının Kurucu Adımları*, *Çağdaş Yerel Yönetimler*, 25 (2), ss. 1-27.
- Tekel, Ayşe (2002), Metropolitan Planlamanın Önemi ve Gerekliliği Üzerine, *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 11 (1), ss. 42-55.
- Tekeli, İlhan (2009), *Cumhuriyet'in Belediyecilik Öyküsü (1923-1990)*, İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Tekeli, İlhan ve Ortaylı, İlber (1978), *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi: Belediyecilik Araştırma Projesi*, Ankara: Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırmalar Dizisi Birinci Kitap.
- Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü (1972), *İdarenin Yeniden Düzenlenmesi İlkeler ve Öneriler, İdari Reform Danışma Kurulu Raporu*, Ankara.
- Yavuz, Fehmi (1966), *Türk Mahalli İdarelerinin Yeniden Düzenlenmesi Üzerine bir Araştırma*, Ankara: Ankara Üniversitesi.
- Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, *Resmî Gazete*, 21693, 09/09/1993.
- Yeni Belediye Kanunu Layihası, (1926), İstanbul Şehremâneti Mecmuası, Sene 2 (23), Temmuz.