

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**İL MÜLKİ SINIRINDA BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM MODELİNİN
İŞLEVSELLİĞİNİN ANALİZİ:
KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ERSİN YAZICI

KOCAELİ 2014

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI**

**İL MÜLKİ SINIRINDA BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM MODELİNİN
İŞLEVSELLİĞİNİN ANALİZİ:
KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ**

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ERSİN YAZICI

Danışman: Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL

KOCAELİ 2014

T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

İL MÜLKİ SINIRINDA BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM MODELİNİN
İŞLEVSELLİĞİNİN ANALİZİ:
KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİ

(YÜKSEK LİSANS TEZİ)

Tezi Hazırlayan: Ersin YAZICI

Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 18.05.2014, 2014/10

Jüri Başkanı: Prof. Dr. Yılmaz Bingöl (İmza)

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Ramazan FENGİL (Danışman) (İmza)

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Aliyazıcı (İmza)

Jüri Üyesi: (İmza)

(Jüri, Yüksek Lisans için en az üç, Doktora için en az 5 öğretim üyesi ile oluşur)

KOCAELİ 2014

Önsöz

Tez konusunun belirlenmesinden, yazım sürecinin tamamlanmasına kadar fikri ve teknik desteğini esirgemeyen danışman hocam Doç. Dr. Ramazan ŞENGÜL'e, yüksek lisans sürecim boyunca kendilerinden çok şey öğrendiğim değerli hocalarıma, tezin yazım sürecinde ilmi açıdan önemli katkıları olan değerli mesai arkadaşlarım Doç. Dr. Tahir BÜYÜKAKIN ve Dr. Osman GÜR'e, diğer mesai arkadaşlarıma, aileme ve çocuklarıma teşekkürü bir borç bilirim.

Mayıs 2014 / Kocaeli

Ersin YAZICI

İÇİNDEKİLER

Önsöz.....	I
İçindekiler.....	II
Özet.....	IV
Abstract.....	V
Kısaltmalar	VI
Giriş.....	1

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

1.1. Geleneksel Dönemde Şehir ve Belediye	9
1.1.1. Anadolu Selçuklu Devleti'nde Şehir ve Belediye.....	10
1.1.2. Osmanlı Devleti'nde Geleneksel Dönemde Şehir ve Belediye.....	13
1.1.2.1. İhtisab Teşkilatı.....	15
1.1.2.2. Kadı.....	16
1.1.2.3. Osmanlı Devleti'nde Geleneksel Dönemde Belediye Gelirleri	20
1.1.2.4. Geleneksel Belediyeciliğin Son Örneği: İhtisab Nezareti	21
1.2. Osmanlı Devleti'nde Modern Belediyeciliğe Geçiş Süreçleri	24
1.2.1. Tanzimat Dönemi.....	25
1.2.1.1. Islahat Fermanı	28
1.2.1.2. İstanbul Şehremaneti.....	30
1.2.1.3. Altıncı Daire-i Belediye.....	31
1.2.2. I. Meşrutiyet Dönemi	33
1.2.3. II. Meşrutiyet Dönemi.....	36
1.2.4. Teşkilat-ı Esasiye	38
1.3. Cumhuriyet Belediyeciliği	39
1.3.1. Tek Parti Dönemi (1923-1950)	40
1.3.2. Hızlı Kentleşme Dönemi (1950-1980).....	44
1.3.3. Yeniden Yapılanma Dönemi (1980-2004).....	51
1.3.4. Mahalli İdareler Reformu (2004 Sonrası)	54

İKİNCİ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI PERSPEKTİFTEN AVRUPA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

2.1. Fransa'da Yerel Yönetimler	58
2.1.1. Belediye	60
2.1.2. Bölgeler.....	62
2.1.3. İl	63
2.1.4. Özel Statülü Yerel Yönetimler ve Denizaşırı Bölgeler	64
2.1.5. Mali Kaynaklar	65
2.1.6. Paris	66
2.2. İngiltere'de Yerel Yönetimler	67
2.2.1. İl	67
2.2.2. Bölge.....	68
2.2.3. Köy.....	68
2.2.4. Mali Kaynaklar	70
2.2.5. Londra	72
2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler	73
2.3.1. Belediye	75
2.3.2. Mali Kaynaklar	77
2.3.3. Berlin	78

2.4. Türkiye’de Yerel Yönetimler	78
2.4.1. İl	80
2.4.1.1. İl Özel İdaresi	80
2.4.2. Belediye	84
2.4.3. Köy.....	87

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE İL SINIRINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE DENEYİMİ

3.1. Türkiye’de Büyükşehir Belediyelerinin Ortaya Çıkışı.....	89
3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Yapı ve İşleyişleri.....	92
3.3. Kocaeli	94
3.4. İl Sınırında Büyükşehir Belediyesi Uygulaması	96
3.5. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinin Dayandığı Değerler ve İlkeler..	98
3.6. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli ve Yönetimde Değişim.....	100
3.6.1. Yönetimsel Açıdan Değişim	100
3.6.2. Hukuki Açıdan Değişim	103
3.6.3. Mali Açıdan Değişim.....	103
3.7. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi	105
3.8. Öncesi ve Sonrası ile İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinin Genel Görünümü.....	107
3.8.1. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Öncesi Genel Görünüm	107
3.8.2. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Sonrası Genel Görünüm	115
3.9. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeline Yönelik Eleştiriler	135
Sonuç	139
Kaynakça	143
Özgeçmiş	155

Özet

Küresel bir köy haline gelen dünyada yönetim paradigmaları giderek değişmekte ve yönetenler yeni yönetim modellerinin oluşturulması gerçeği ile karşı karşıya kalmaktadır. Siyaset mekanizması da bu kaçınılmaz değişim süreçlerine ayak uydurmakta ve bu kapsamda yeni yönetim modelleri ortaya konulmaktadır. İl sınırında büyükşehir belediyesi uygulaması da, bu yeni yönetim modellerinden birisidir. Yerel yönetimlerde reform anlamına gelen bu yeni model Türkiye’de iki büyükşehir belediyesinde uygulanmakta olup, 2014 mahalli idareler seçiminden sonra bütün büyükşehirlerde bu modellemeye gidilecektir.

Türkiye’de yerel yönetim sisteminin oluşmasında geleneksel ve kültürel kodların etkisi tarihsel bir gerçeklik olarak karşımızda durmaktadır. Mevcut yerel yönetim kültürüne Selçukluların veya Osmanlıların yaptığı katkı yadsınamayacak düzeydedir. Fakat merkezileşme eğilimlerinin de bu “katkı”nın içinde değerlendirilmesi gerekmektedir. Bir başka gerçek ise genelde modernleşme ve özelde Batı’nın Türk kamu yönetimine yaptığı etkidir. Bu etki birkaç asırdır devam etmekte ve ileride de devam edeceği izlenimi vermektedir. Zira orijinal bir örnek ortaya koyamayan sistemin, taklit etmesi kaçınılmazdır.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli, bazı tartışmaları beraberinde getirse de, yerel yönetim sistemimiz açısından başarılı bir model olmuştur. Bu başarısı neticesinde yaygınlaşacak olan modelde, yerel yönetim kültürüne uygun bir yapı geliştirilmiştir. Şeffaf, hesap verebilir, demokratik, etkin ve verimli bir yerel yönetim mekanizması ortaya koyan bu model, Türkiye’nin son yıllarına benzer şekilde başarılı bir grafik çizmektedir ve diğer uygulamaların da başarısı halinde, ihraç edilebilecek bir model olacağı izlenimi vermektedir.

Anahtar Kelimeler: İl Sınırında Büyükşehir Belediyesi Modeli, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi, Yerel Yönetim Sistemleri, Modernleşme, Şehir, Belediye.

Abstract

The paradigms of administration are changing in our world turned into a globalized village and administrators face the reality of creating new administration models. The political mechanism accommodates itself to inevitable changing process and new administration models are put forth within this concept. The implementation of Metropolitan Municipality in city boundary is one of these new administration models. This new model regarded as a reform in local government is implemented by two metropolitan municipalities in Turkey and all the metropolitan municipalities will put this model into practice after the 2014 local government election.

The influence of traditional and cultural heritages is an historical fact in formation of local government system in Turkey. The contribution of Seljuks and Ottomans to the existing local government should be substantially taken into consideration. However, centralization trends are to be evaluated within this “contribution”. Another fact is that modernization in general and the West specifically have affected Turkish public administration. This effect has been an ongoing process and it is also thought to last in future. The system which cannot introduce an original model can do nothing but imitate.

The model of Metropolitan Municipality in city boundary has succeeded with regards to our local government system; it has brought along some arguments, though. Becoming widespread as a result of this success, the model developed a structure-convenient for local government culture. The model that suggests transparent, accountable, democratic, effective and productive mechanism of local administration achieves success in parallel with Turkey’s last years. The one can be assumed that this model will be exported if other implementations also succeed.

Keywords: The Model of Metropolitan Municipality in City Boundary, Kocaeli Metropolitan Municipality, Local Government System, Modernization, City, Municipality.

Kısaltmalar

AB	:	Avrupa Birliği
ABİS	:	Alt Yapı Bilgi Sistemi
AK PARTİ	:	Adalet ve Kalkınma Partisi
ANAP	:	Anavatan Partisi
AYKOME	:	Altyapı Koordinasyon Merkezi
BİT	:	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
CBS	:	Coğrafi Bilgi Sistemleri
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
DP	:	Demokrat Parti
GBVG	:	Genel Bütçe Vergi Gelirleri
GPS	:	Global Positioning System
GSM	:	Gayrı Sıhhi Müessese
IMF	:	International Monetary Fund
IULA-EMME	:	Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İBB	:	İzmit Büyükşehir Belediyesi
İSU	:	Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü
KAFKOM	:	Kocaeli Afet Koordinasyon Merkezi
KAYA	:	Kamu Yönetimi Araştırma Projesi
KBB	:	Kocaeli Büyükşehir Belediyesi
KBS	:	Kent Bilgi Sistemleri
KHK	:	Kanun Hükmünde Kararname
KUTAS	:	Kocaeli Uydu Takip Sistemi
MAKS	:	Mekânsal Adres Kayıt Sistemi
MEHTAP	:	Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi
MGM	:	İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü
OECD	:	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
PP	:	Performans Programı
SASKİ	:	Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi
SEKA	:	Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş.

TAKBİS	:	Tapu Kadastro Bilgi Sistemi
TBMM	:	Türkiye Büyük Millet Meclisi
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	:	Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü
ty	:	Tarih yok
UKOME	:	Ulaşım Koordinasyon Merkezi
vb.	:	Ve benzeri
vd.	:	Ve devamı, ve diğerleri
YBS	:	Yönetim Bilgi Sistemleri
YÖK	:	Yükseköğretim Kurulu

Giriş

Şehir olgusunun ortaya çıkışı, insanlık tarihi kadar eski olmasa da, yine de içinde yüzlerce yılı kapsayan bir tarihsel süreç barındırmaktadır. İnsanların ortak hareket etme, birlikte iş başarma, bireysel/toplumsal ihtiyaçlarını giderme ve benzeri güdüler, zamanla ortak yaşamayı beraberinde getirmiş ve bu yaşamın bir neticesi olarak ilk şehirler ortaya çıkmıştır. Böylece kendi ihtiyaçlarının hepsini karşılamakta zorlanan insan, görev paylaşımı ve güç birlikteliği yaparak daha sosyal bir varlık olmuş, bu sosyalleşme süreci de beraberinde şehirleşmeyi getirmiştir.

Zamanla şehirde yaşamının zorlukları ortaya çıkmış ve bunun sonucu olarak, bu yaşam şekli bir dizi kurallara bağlanmıştır. Bu kuralların sistemleşmesi de giderek bir yönetim gerekliliğine, oradan da belediyeçiliğe doğru evrilen bir yapının ortaya çıkmasını beraberinde getirmiştir. Fakat yine de belediyeçilik ile şehir olgusu arasında tarihsel olarak uzun bir zaman dilimi olduğu unutulmamalıdır. Zira belediye kavramı modern zamanlara ait bir kavram olup, şehir kavramına göre çok yenidir.

Modernleşme süreci ile ortaya çıkan belediye kavramının yanı sıra, bugün bu kavramın karşılığı olan hususların tarihte şehir olgusunun içinde -farklı uygulamalarla da olsa- bir şekilde yer aldığı bilgisi de önemlidir. Bugünkü bilgi ve teknolojiyi bünyesinde barındırmasa da, her millet, her imparatorluk ya da her insan topluluğu bir şekilde belediyeçilik faaliyetlerini kendi şehirlerinde/yaşam alanlarında uygulamıştır. Örneğin bugünkü esnaf ve sanatkarlar odalarının Anadolu Selçuklulardaki karşılığı olan Ahilik Teşkilatı, belediyeçilik anlamında -bugün esnaf ve sanatkarlar odasının görevi kapsamında olmayanlar da dahil olmak üzere- birçok hizmeti yerine getirmiştir. Ya da subaşılar bugünkü zabıtalara görevlerini ifa etmişlerdir. Benzer şekilde Osmanlı Devleti'nde de kadılar, muhtesibler, koloğlanları, ayak naipleri vb. birçok görevli bugün modern belediyeçiliğin sunduğu hizmetlerin o dönemdeki karşılığı veya benzeri olan hizmetleri yapmışlardır.

Modern belediyeçilik olgusu, modernleşme ya da modernizmi dünyaya sunan Batı'dan mülhem bir olgudur ve dünya ülkeleri bu olguyu tarihsel süreç içerisinde benimsemişlerdir. Bugün hemen bütün dünyada modern belediyeçilik anlayışı

hakimdir ve bu toplumlar için adeta kaçınılmaz bir durumu ifade etmektedir. Kuşkusuz Türkiye’de bu durumdan bağımsız değildir ve bugün gelinen noktada modern belediyeçiliğin tüm unsurları uygulanmaya çalışılmaktadır. Ne kadar uygulandığı konusu ise tartışmaya açıktır.

Modern belediyeçilik anlayışı dönemin birçok yeniliği gibi Batı Avrupa’dan dünyaya ihraç edilmiş ve İngiltere ile Fransa bu olguya öncülük etmiştir. Her ne kadar yerel yönetim sistemi farklı da olsa, Almanya’nın da demokratik ve profesyonel bir yerel yönetim kültürünün oluşmasına yaptığı katkı yadsınamayacak bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye de, diğer ülkeler ile benzerlik arz edecek şekilde yerel yönetim kültürünü Fransız etkisi ile oluşturmaya başlamıştır ve bugün gelinen noktada Fransa ve/veya kısmi de olsa İngiltere etkisi hala göze çarpmaktadır. Türk kamu yönetimi teşkilatlanmasındaki Fransız etkisi Türk modernleşmesinin tarihi kadar eskidir ve bugün de bu idari alış-verişin devam ettiğini söylemek mümkündür.

Kuşkusuz Türkiye’nin ya da selefi Osmanlı Devleti’nin modern belediyeçilik ilkelerini kabul etmesi kolay olmamıştır. Bu durum yaklaşık iki asırdan beri devam eden ve hala güncelliğini koruyan bir süreci bizlere anlatmaktadır. Demokratik bir yerel yönetim kültürünün oluşması, Türkiye Cumhuriyeti ya da Osmanlı Devleti gibi kapalı toplumlarda zor olabilmektedir. Bu zorluk hem merkezi yönetimler, hem yerel yöneticiler, hem de yönetilenler nezdinde ortaya çıkmış ve çoğunluğu itibarıyla muhafazakar bir toplum olunması nedeniyle de tedrici bir demokratik gelişme süreci izlenmiştir. Fakat modern veya demokrat bir yerel yönetim kültürünün uzun sürede yerleşmesi (veya hala yerleşememesi) durumunu salt muhafazakarlık ile açıklamak da mümkün değildir. Bunun yanında başka birçok saik de bu duruma neden olarak gösterilebilir. Çalışma da bu konuya değinilecektir. Ayrıca son dönemde demokratik bir yerel yönetim kültürünün oluşturulması ile ilgili yapılan çalışmalar da göz ardı edilmemelidir.

Tarihsel açıdan belediye olgusu, Türk-İslam kültürü bağlamında değerlendirildiğinde Anadolu Selçuklu ve Osmanlı Devleti’nin öne çıktığı görülmekte ve bu mirasın yeni kurulan Cumhuriyet ile paylaşıldığı izlenmektedir.

Selçuklu ve Osmanlı modellerinde bir yerel yönetim geleneği oluşturulmuş ve bu kapsamda önemli yerel yönetim faaliyetleri de yapılmıştır. Bu faaliyetlerin “modern” olmayışı akıllara, yapılmadığı fikrini getirmemelidir. Hatta vakıflar yoluyla hizmet etme noktasında bugün bile bu devletlerin ulaştığı noktalara erişilemediği malumdur. Ayrıca Osmanlı Devleti’nin son dönemlerinde modern belediyeçilik ile ilgili çalışmalar yapılmış ve bu kapsamda ilk belediyeçilik denemeleri de ortaya koyulmuştur.

Geç Osmanlı döneminde, Tanzimat ve Islahat Fermanlarının atmosferinde oluşturulan bu ilk belediyeçilik denemeleri kapsamında Dersaadet ve Altıncı Daire-i Belediye modelleri Fransız yerel yönetim sistemi ve Paris örneği model alınarak kurulmuş, akabinde I. ve II. Meşrutiyet dönemlerinde de bir dizi kanun çıkartılarak süreç geliştirilmeye çalışılmıştır. Ne var ki dönemin kaotik ortamı ve yaşanan toplumsal travmalar belediyeçilik kapsamında yenilikler yapma fikrini çok gerilere atmış, hatta bu kaotik ortam neticesiyle merkezi otoritenin daha da güçlendirilmesi yoluna gidilmiştir. Sonrasında ise bu kültürel ve “demokratik” miras halef Türkiye Cumhuriyeti’ne bırakılmıştır.

Erken cumhuriyet dönemi, geç Osmanlı döneminden demokratik açıdan çokta farklı olmayan uygulamaların gerçekleştirildiği bir dönem olsa da, yine de modern belediyeçiliğe geçişin kanuni altyapısının oluşturulması bakımından önemli bir dönemdir. Sonrasında ise giderek demokrasiyi de özümsemeye başlayan süreçler yaşanmıştır. Türk belediyeçiliğinde giderek daha demokratik bir yerel yönetim kültürünün zamanla oluştuğu bilgisi doğru olsa da, yine de kurumsal olarak tam anlamıyla yerleşmiş bir yerel demokrasiden bahsetmek mümkün değildir. Ayrıca bu sürecin zaman zaman darbe vb. sosyolojik travmalarla sekteye uğradığı hususu da unutulmamalıdır.

Hızlı kentleşme dönemi ve sonrasındaki süreçler ile demokratik bir yerel yönetim kültürü giderek toplumda yerleşmiş ve 2005 yılındaki mahalli idareler ve/veya kamu yönetimi reformu ile yerel yönetimlerde yeni bir sürece girilmiştir. Bu yeni süreçte yerel demokrasi ile ilgili radikal kararlar alınabilmiş ve daha demokratik, daha müreffeh ve daha verimli yerel yönetim mekanizmaları

geliştirilmiştir. Kuşkusuz nihai noktasında olmayan bu süreç, zamana ve şartlara göre yeni değişimleri de beraberinde getirecektir. Bazı bilim insanlarının “postmodern” olarak isimlendirdiği çağı yaşadığımız bu dönemde yerel yönetimler ve demokrasi konusu üzerinde daha fazla durulan ve yeni çözüm önerileri getirilen bir konu olmakta ve bu durum toplumsal beklentileri de üst düzeye taşımaktadır.

Toplumsal beklentilerin üst düzeye taşındığı yeni bin yılda değişen dünya şartlarına uyum sağlamak ve daha demokratik bir düzen kurmak için ortaya koyulan bu yeni paradigmanın önemli uygulamalarından biri İl Sınırında Büyükşehir Belediyesi Modeli ve bu modelin İstanbul ve Kocaeli uygulamasıdır. Çalışmada, yönetim paradigmasında yapılan bu değişikliğin önemli bir uygulaması olan Kocaeli modeli, öncesi ve sonrası ile anlatılacaktır.

Çalışmanın Sorunsalı ve Amacı

Yukarıda bahsi geçen konulardan da anlaşılacağı üzere bu çalışmada Türkiye’deki mevcut yerel yönetim sisteminin tarihsel ve kültürel kodlarının anlatılması ve bu anlatımdan hareketle İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinin Kocaeli özelinde işlevselliğinin analiz edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda çeşitli sorulara cevap aranmaya çalışılmıştır. Şehir olgusu nedir ve tarihteki ilk şehirleşme hareketleri nerede ortaya çıkmıştır? Geleneksel dönemde belediyeçilik nasıl gelişmiştir? Anadolu Selçuklu Devleti dönemi şehirleri ve belediyeçilik uygulamaları nasıldır? Osmanlı devri şehirleri ve yerel yönetim kültürü nasıl oluşmuştur, pratikte ne yönde uygulamalara gidilmiştir? İhtisab Teşkilatı, Kadılık vb. kurumların fonksiyonları nelerdir? Osmanlı yerel yönetiminde görevli olan muhtesibler, koloğlanları, ayak naipeleri gibi görevliler nasıl hizmet etmişlerdir? Vakıfların Osmanlı ve Selçuklu yerel yönetim kültürüne katkısı ne derecededir? Geleneksel dönem belediye gelir kalemleri nelerdir? İhtisab Nezareti’nin kurulması hangi ihtiyaçlardan ortaya çıkmıştır? Osmanlı’da modern belediyeçiliğe geçiş süreçleri nasıl işlemiştir? Tanzimat döneminde yerel yönetim olgusuna yapılan katkılar ve Islahat Fermanı’nın yerelleşme kapsamındaki uygulamaları nelerdir? İstanbul Şehremaneti ve Altıncı Daire-i Belediye nasıl kurulmuştur, gerekçeleri, organizasyon yapıları ve sonuçları ne şekildedir? I. ve II. Meşrutiyet dönemi yerel

yönetim uygulamaları nelerdir? Teşkilat-ı Esasiye'nin yerel yönetim kültürüne yaptığı katkılar ve erken cumhuriyet dönemi uygulamalarının kapsamı nedir? Hızlı kentleşme döneminin yerel yönetim ile ilgili faaliyetleri ve yeniden yapılanma sürecinin yerel demokrasiye katkısı ne düzeydedir? Mahalli idareler reformu ne gibi yenilikler getirmiştir? Bugün itibariyle Türkiye'nin ve Türkiye'nin ilham aldığı Fransa, İngiltere ve Almanya'nın yerel yönetim sistemleri nasıldır? Paris, Londra ve Berlin'de geneli itibariyle nasıl bir yerel yönetim yapısı oluşturulmuştur? Türkiye'de büyükşehir belediyeleri hangi kanunlarla ve ne şekilde kurulmuştur? Bugün gelinen noktaya kadar hangi yeni düzenlemeler getirilmiştir ve yapılacak olan yeni yerel seçimde büyükşehirlerin durumu ne olacaktır? Kocaeli'nin tarihi süreçleri ve bugünkü son durum nedir? İl sınırında büyükşehir belediyesi uygulaması ne anlama gelmektedir ve rasyonelleri nelerdir? İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli idari, hukuki ve mali açıdan ne gibi değişiklikler ortaya koymaktadır? İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi için milat anlamına gelen ne gibi değişiklikler yapmıştır ve bugüne nasıl gelinmiştir? İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin öncesinde İzmit Büyükşehir Belediyesi'nin genel görünümü nasıldı ve Kocaeli geneli, bu model ile beraber hangi yenilikler yapılarak daha etkin bir yerel yönetim mekanizmasına kavuştu? Bu yeni modele kanunun meclisten geçtiği sırada ne gibi eleştiriler getirilmiştir ve geneli itibariyle bu model hangi yönleriyle eleştirilmektedir? Tüm bu sorulara verilecek cevaplarla il sınırında büyükşehir belediyesi modelinin analiz edilmesi hedeflenmiştir.

Yöntem

Çalışmada vaka analizi yapılmıştır.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin Kocaeli pratiğinin incelendiği bu çalışmada, büyükşehir belediyesinden elde edilen veriler, kitap, dergi ve bazı makalelerden yararlanılmış, zaman zaman internetteki bazı sitelerden de faydalanma yoluna gidilmiştir. Bu yöntem dahilinde kitap, dergi ve diğer kaynaklar içerik analizine tabi tutulmuştur. Bu analizler neticesiyle bu yeni modelin bir bütün olarak ortaya konulması hedeflenmiştir. Yönetim paradigmasında önemli bir değişiklik anlamına gelen bu yeni model ile ilgili yapılan araştırma yok denecek kadar azdır. Bu çalışmada, yerel yönetimlerin modernleşme süreçlerinden beri nasıl işlediği,

Avrupa'daki örneklerin nasıl olduğu ve Türkiye'deki mevcut durumun ayrıntısı ile analizi amaçlanarak daha zengin bir bakış açısı geliştirmeye çalışılmıştır.

Mevcut Literatür

Yerel yönetimler kapsamında son dönemlerde yapılan düzenlemeler ile ilgili yapılan çalışmalara bakıldığında, il sınırında büyükşehir belediyesi modelini anlatan araştırmaların sayısının kısıtlı olduğu izlenmiştir. Bu yeni modelin 2014 mahalli idareler seçimleri itibarıyla diğer bütün büyükşehirlerde de uygulanacak olması, bu çalışmaların ne kadar gerekli olduğu ile ilgili bizlere fikir vermektedir.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli ile ilgili yapılan çalışmalardan birisi “İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli - Kocaeli Deneyimi” isimli çalışma olmuştur. Bu çalışmaya değişim olgusu ve dünyadaki yeni değişim dalgası anlatılarak giriş yapılmış, Türkiye’de yerel yönetimlerle ilgili yapılan yeni düzenlemelerin neler getireceği ile ilgili bilgiler verilmiştir. Sonrasında ise il sınırında büyükşehir belediyesi modelinin ne anlama geldiği, rasyonellerinin ne olduğu, idari, hukuki ve mali açıdan ne gibi değişiklikler ortaya koyduğu anlatılmıştır. Akabinde bu yeni model ayrıntıları ile ortaya koyularak; Kocaeli Büyükşehir Belediyesi özelinde, öncesinde nasıl bir yapı olduğu ve sonrasında ne tür gelişmelerin yaşandığı ile ilgili örnekler verilmiştir. Bu kapsamda ulaşım, imar, emlak, su vb. diğer başlıklar altında bu yeni model irdelenmiştir.

Bu çalışmada, yeni getirilen bir model karşılaştırmalı bir perspektifle anlatılmıştır. Öncesi ve sonrası ile aynı hizmetlerin geliştirilerek nasıl sunulduğu veya yeni hizmetlerin bu model vesilesiyle nasıl gerçekleştirildiği ile ilgili bilgiler verilmiştir. Fakat çalışmada bu yeni modelin uygulanmadığı “örneğin Ankara” gibi bir büyükşehir belediyesinin -bu modelin uygulanmaması nedeniyle- hangi fırsatları kaçırdığını da anlatan daha geniş, kapsamlı bir perspektif geliştirilebilirdi. Ancak bu kapsamda bir çalışmanın aşırı uzun ve/veya ayrıntılı olacağı düşüncesinden hareketle, mevcut yöntem tercih edildi. İl sınırında büyükşehir modelinin analizine yönelik ilk çalışmalardan biri olması ve Kocaeli Büyükşehir Belediyesi örneği üzerinden geliştirdiği öneriler nedeniyle çalışmamız, özgün bir nitelik kazanmıştır.

Bu tez dışında, bu yeni model ile ilgili olan ve İstanbul'daki beledi yapıyı anlatan bir çalışma mevcut ise de, bu çalışmada ilgili kitaptan fazla faydalanılmamıştır. “Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği” isimli bu çalışmada, yeni modelin hizmet noktasında neleri getirdiğinden ziyade, -adından da anlaşılacağı üzere- modelin nasıl oluşturulduğu ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyonun nasıl sağlandığı ile ilgili daha çok İstanbul'u kapsayan bilgiler verilmektedir. Bu tezde ilçe belediyeleri ve büyükşehir ilişkilerine yer verilmemesine rağmen, bu yeni modelin ilçe belediyeleri ve büyükşehir belediyesi arasında nasıl bir yönetim modeli farkı oluşturduğunu anlamak bakımından önemli ipuçları bulunabilir.

Yukarıda bahsi geçenler dışında spesifik olarak bu konu ile ilgili olan bir kitaba rastlanılmamış olup, yazım sürecinde çeşitli makalelerden, meclis tutanaklarından ve diğer bazı kaynaklardan faydalanılmıştır. Ayrıca birinci ve ikinci bölümün yazımı sırasında özellikle İlber Ortaylı'nın -Türk Yönetim Tarihi'ne- yaptığı büyük katkı göze çarpmıştır. Ortaylı dışında Halil İnalcık, Ahmet Akgündüz, Osman Turan, Bilal Eryılmaz, İlhan Tekeli, Ruşen Keleş gibi isimlerin literatüre katkısı göz ardı edilmemiş, fakat Ortaylı'nın büyük etkisi ve/veya katkısı olduğu görülmüştür.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli ile ilgili Yükseköğretim Kurulu (YÖK) dahilinde yapılan taramada, herhangi bir yüksek lisans ve veya doktora tezine rastlanılmamış olup, bu anlamda bu çalışmanın bir ilk olacağı düşünülmektedir. Dolayısıyla bu yeni model ile ilgili henüz yeterli düzeyde bir literatürün oluşmadığı düşünülmektedir.

Bölümler

İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin “Kocaeli Örneği” analizini hedefleyen bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölüm tarihteki ilk şehirleşme hareketlerinin anlatımıyla başlamış, ardından Anadolu Selçuklu ve Osmanlı yerel yönetim kültüründen bahsedilmiştir. Geleneksel belediyeçiliğin genel yapısının anlatımından sonra, modern belediyeçiliğe geçiş süreci, uygulamaları ile ortaya konulmaya çalışılmıştır. Akabinde Cumhuriyet dönemi yerel yönetim yapısı bölümler halinde anlatılarak kronolojik bir şema çizilmeye çalışılmıştır. Bunu yaparken tek parti dönemi belediyeçilik uygulamaları, hızlı kentleşme dönemi belediyeçiliği ve yeniden yapılanma süreçleri ayrı ayrı ele alınarak konu, yeni modelin ortaya çıktığı tarihe kadar getirilmiştir.

İkinci bölümde ise hem modernleşme sürecinde örnek alınan ülkelerin bugün geldikleri noktanın anlaşılması, hem de daha zengin bir anlatım sunulması amacıyla Fransa, İngiltere ve Almanya’daki yerel yönetim sistemlerinden bahsedilmiştir. Bunun yanında Türkiye’deki mevcut yapı da anlatılarak, karşılaştırmalı bir perspektif çizme amacı güdülmüştür.

Üçüncü bölüme ise Türkiye’de büyükşehir belediyelerinin nasıl ortaya çıktığının anlatımıyla başlanmış ve Kocaeli’nin kısa bir tanıtımı ile devam edilmiştir. Ardından yerel yönetimlerde reform anlamına gelen bu yeni modelin rasyonelleri ile ortaya koyduğu idari, hukuki ve mali değişikliklerden bahsedilmiştir. Sonrasında ise Kocaeli özelinde il sınırında büyükşehir belediyesi modeli, öncesi ve sonrası ile ortaya konulmuştur. Nihayet bu modele getirilen eleştiriler ile çalışma sonlandırılmıştır. Böylelikle bütün bölümler arasında eşgüdüm sağlanarak, modelin bir bütün halinde ortaya konulmasına çalışılmıştır.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de mevcut yerel yönetim yapısının/kültürünün oluşumunda bugün gelinen noktanın tarihsel arka planı anlatılacaktır. Bunu yaparken sadece Türkiye Cumhuriyeti tarihi göz önünde bulundurulmayacak, şehir olgusunun kısa bir anlatımıyla giriş yapılarak, Anadolu Selçuklu Devleti yerel yönetim anlayışı ve yine Osmanlı Devleti’ndeki yerel yönetim kültüründen de bahsedilecektir. Anadolu’daki geleneksel yapının oluşumunda bu iki devletin başat aktör olması ve yine iki devletin tarihsel yakınlığı nedeniyle böyle bir yöntem tercih edilmiştir.

1.1. Geleneksel Dönemde Şehir ve Belediye

Bir olguyu daha iyi anlamak ve açıklamak için, onun tarihsel köklerine inmek sosyal bilimlerde vazgeçilemeyecek bir yöntemdir. Bu çalışmanın ilk kısmında da Türkiye belediyeciliğinin tarihsel kökleri yine kendi tarihsel düzleminde değerlendirilerek, konu, Türk-İslam kültürü açısından ele alınacaktır. Zira günümüz belediyeciliğinin kültürel kodları -her ne kadar önemli farklılaşmalar söz konusu olsa da,- yine de içinde tarihsellik barındırmaktadır.

İslami kaynaklara göre, tarihte ilk şehirleşme hareketleri Arap yarımadasında vuku bulmuş olsa da, konu ile ilgili üç farklı görüş ileri sürülmektedir. Bu görüşlerden birincisi ilk şehirlerin Mezopotamya’da kurulduğunu iddia etmekte, diğer bir görüş ise tarihte ilk yerleşimlerin Doğu Afrika’da olduğunu savunmaktadır. Son görüş ise yukarıda da değinilen Arap yarımadasının ilk şehirlere ev sahipliği yaptığı yönündedir. Yine yaygın tezlerden biri Mekke, Kudüs, Filistin, Mısır, Babil ve Urfa-Harran kuşağının oluşturduğu bölgenin ilk büyük dinlere tanıklık ettiği gibi, ilk büyük kültür ve yerleşim yerlerine de beşiklik ettiği yönündedir. Özetlemek gerekirse: Antik Yunan kaynakları, Tevrat geleneğine bağlı bazı nakiller ve İslami literatüre dayalı bazı kaynaklara göre, şehir olgusunun tarihselliği bağlamında Arap Yarımadası, Mezopotamya ve Doğu Afrika’nın öne çıktığı görülmektedir.

Mezopotamya'daki İslam öncesi kültürel miras, doğası itibariyle İslam'ın erken dönem şehirleşme kültürünün de yapıtaşlarından birini oluşturmuş (Michon, 1992:), yine savaş, fetih v.b. olgularla İslami yapıyı da içine alarak başka kültürlerle etkileşime geçmiştir. Bu etkileşim, ilk Türk-İslam şehirlerinin oluşumunda da kuşkusuz etkili olmuştur (Karatepe, 1996: 301-311). Sonrasında buradaki kültürel miras önce Anadolu Selçuklu Devleti'ne, ardından Osmanlı İmparatorluğu'na ve nihayet halefi Türkiye Cumhuriyeti'ne nakil olmuştur. Tarihsellik bağlamında hangi kültürlerin hangi kültürleri ne derece etkilediği konusu başka bir çalışmada ele alınması gerektiğinden burada değinilmeyecektir. Çalışmaya Anadolu Selçuklu Devleti'nde şehir ve belediye olguları anlatılarak devam edilecektir.

1.1.1. Anadolu Selçuklu Devleti'nde Şehir ve Belediye

Anadolu Selçuklu Devleti'nde şehirlerin yapısı yukarıda da değinilen *etkileşimin olduğuna dair görüşe* paralellik arz edecek şekilde eski Hristiyan şehirlerinin devamı niteliğindedir. İsimlerin hemen hemen değişmemesi de bu savı destekler niteliktedir. Anadolu Selçuklularda yerleşim yerleri kesintili veya aralıksız bir şekilde dizayn edilmiş, bazen yeni kurulan bir şehir, eskisinin yerini almıştır. Mesela Ladik'in yerine Denizli geçmiştir. Önceleri hiç oturulmamış uzak yerlerde yeni şehirler kurma girişimine ise pek rastlanılmamıştır (Tabakoğlu, 1986: 121).

Merkezi otoritenin I. Gıyaseddin Keyhüsrev zamanında güçlendirildiği Anadolu Selçuklularda şehir yönetiminin/belediye teşkilatının tepesinde kadı görev almıştır. Esnaf şeyhleri, şeyhü'l-İslam, iğdişbaşı ve güvenlik işlerinden sorumlu subaşılardan teşkilatlarıyla birlikte kadıya bağlı olarak çalışmışlardır. Ayrıca genel ahlakın korunması ve ticari denetimle görevli olan muhtesibler de benzer şekilde kadıya bağlı olarak görevlerini ifa etmişlerdir (Tabakoğlu, 1986: 124).

Selçuklu dönemi inşa kitapları, şehir divanı olarak her şehirdeki görevlileri bildirmektedirler. Bunlar: naib, vali, şahne, muhtesib, esnaf temsilcisi, iğdiş-başı, büyük tacirler olan haccagan, sanat erbabı olan ehl-i muhterife'dir. Ayrıca devletin genel işleri için devlethane denilen devlet dairesinde, belirli zamanlarda toplantılar yapılmıştır (Baykara, 1985: 72-77).

Yukarıda mezkur görevlilerin şehir/belediye teşkilatının genel yapısını oluşturduğu Selçuklularda başkent Konya iki temel bölümden oluşturulmuştur: Bunlardan birincisi ikamet alanı, diğeri de çarşı alanıdır. Surlar içinde kalan Konya şehir sahasında dikkati çeken ilk husus ise ikamet edilen alan ile pazarın birbirinden ayrı oluşudur. Selçuklularda sur içinde kalan bölgede genellikle Türkler ikamet etmişlerdir. Bu bölgede mukim yerel anlamda en etkili kişi ise; merkezden tayin edilen imamdır. Ayan ve ahillerle iyi geçinmek durumunda olan imamet makamı, merkezi yönetim ile yerel halk arasında köprü vazifesi görmesi cihetiyle önem arz etmektedir (Baykara, 1985: 50).

Anadolu Selçuklulara günümüz penceresinden bakıldığında yerel yönetimlerin bugün yaptığı bazı hizmetlerin o dönemde merkezden yürütüldüğü ve bu noktada sultanların önemli etkisinin olduğu görülmektedir. Dönemin şartları düşünüldüğünde bunun kaçınılmaz olduğu tarihi bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Örneğin Sultan Mesud İznik'te önemli imar faaliyetleri yapmış, yine devletin kurucusu Süleyman Şah Antakya'yı alınca şehri -kiliseler de dahil olmak üzere- imar etmiştir. Ayrıca II. Kılıç Arslan Aksaray'da kendisine bir saray, askerlerine de konutlar inşa etmiş, bunun yanı sıra cami, medrese, ribat ve çarşılar yaptırmıştır. Niğde'nin II. Kılıç Arslan tarafından imar edildiğine dair bilgiler de mevcuttur. Sosyal ve iktisadi anlamda daha müreffeh bir dönem olan Alaaddin Keykubat zamanında ise büyük şehirler surlarla çevrilmiş, cami, medrese, hastane, tersane, köprü ve kervansaraylar inşa edilmiştir (O.Turan, 1971: 233-247).

Selçuklu şehirleri kale, şehir ve varoş olmak üzere üç kısma ayrılmış olup, bazı şehirlerde ulu cami ve hükümet daireleri ile mahalleleri içeren kale şehrin ortasına inşa edilmiştir. Şehirler merkezden çevreye doğru büyüdükçe surların dışına taşma olmuş ve her meslek ve sanat erbabı kendilerine mahsus çarşı ve mahallelerde yaşamaya başlamıştır. Kayseri, Konya, Sivas (O.Turan, 1993: 117-128) gibi şehirler, Anadolu Selçuklu şehirciliğinin mihenk taşları olarak karşımıza çıkmaktadır (O.Turan, 1965: 240-253). Bu şehirlerdeki genel yapıya bakıldığında ise, başkentlerdeki merkezi idare kadrolarının çoğunluğuna karşın, diğer büyük şehirlerde yerel idari mekanizmaların daha güçlü ve çoğunluk olduğu görülmektedir.

Bu büyük merkezlerin mahalli idarelerinin başında ise şehzadeler görev yapmıştır (Köprülü, 1986: 114).

Selçuklular devrinde hükümet imar ve inşaa işleri için Emir'i Mimar'ın idaresinde bir nezaret kurmuştur. Bununla birlikte her büyük abide vakıf kurma yöntemi ile inşaa ettirilmiş ve bu vakıflarda maaşlı daimi bir mimar bulundurulmuştur (O.Turan, 1965: 288-289). Yine bu vakfiyelerde yapıların hem inşası hem de sürdürülebilirliği ile ilgili çalışmalar yapılmıştır. Bu bağlamda Selçuklu yerel yönetim kültüründe vakıfların önemli bir yer tuttuğu söylenebilir. Hatta bu durum şiddetli kış dönemlerinde hayatta kalmak noktasında sıkıntı yaşayan kuşların hayatlarını idame ettirmelerini sağlayacak vakıfların kurulmasına kadar ileri gitmiştir (S.Ünlü, 1996: 241-244).

Yukarıda anlatılan hususların dışında, Selçuklu yerel yönetim kültürünün oluşumunda fonksiyonel etkisi olan Ahilik Teşkilatı da göz ardı edilmemelidir. Zira Ahilik Teşkilatı Anadolu'da sosyal hayatın düzenlenmesinde etkili olmuş, esnaflar arasında huzur ve güveni sağlarken, aynı zamanda çeşitli sanat ve meslek kollarında da okul görevi görmüştür. Günümüz esnaf ve sanatkarlar odalarının temelini oluşturan Ahilik Teşkilatı bugün belediyelerce yerine getirilen bazı kent hizmetlerini de üstlenmiş, bu kapsamda fiyat kontrolü (narh), kalite kontrolü ve şehir planlaması gibi hizmetleri yerine getirerek, yerel yönetim kültürünün oluşumunda rol oynamıştır (Es, 2008: 34-39). Fakat Ahilik Teşkilatı'nın yerel yönetim kültürünün oluşumundaki etkisini, yetki ve sorumluluk alanı çok genişlemiş, hizmetleri çeşitlenmiş, merkezi otoriteye karşı daha fazla özerklik kazanmış ve yöneticileri seçimle iş başına gelen günümüz belediyeleri ile karşılaştırmak faydalı sonuçlar vermeyebilir. Yine de bir takım belediyeçilik hizmetlerini merkezi idarenin şehir yönetimiyle görevlendirdiği organlara yardımcı olmak suretiyle yapması, otoritenin zayıfladığı, kargaşa ve huzursuzluğun baş gösterdiği zamanlarda beldenin idaresinde söz sahibi olması gibi özellikleri ile Teşkilatın yerel yönetim etkisi, üzerinde durulması gereken bir noktadır (Aykaç, 1996: 245-265).

İslami geleneğin ve yaşayışın etkisiyle vakıfların ve Ahilik Teşkilatı'nın yerelde ve genelde etkin rol oynadığı Selçuklularda imar, yol ve ulaşım, temizlik ve

su işleri, aydınlatma ve sağlık hizmetleri, yarış, eğlence, park ve bahçe düzenleme hizmetleri, koruma ve barındırma hizmetleri, nihayet cenaze ve mezarlık hizmetleri gibi hususlar merkezi yönetim, yerel yöneticiler ve halkın katılımı ile dönemin teknik şartlarının el verdiği oranda yerine getirilmiştir ve çağdaşları ile karşılaştırıldığında Selçukluların daha sistemli ve müreffeh bir yerel yönetim kültürüne sahip olduğunu söylemek mümkündür (Akyüz, 1996: 227-240).

Anadolu Selçuklu Devleti'nde gelişen yerel yönetim sisteminin/kültürünün aşağıda anlatılacak olan Osmanlı Devleti'ndeki kadar etkin olamadığı konusu malum olmakla beraber; bu durumu tarihsellik, çağın teknik şartları ve gelişmişlik düzeyi ile açıklamak mümkündür. Çalışmaya Osmanlı Devleti'ndeki yerel yönetim sisteminin anlatımıyla devam edilecektir.

1.1.2. Osmanlı Devleti'nde Geleneksel Dönemde Şehir ve Belediye

Osmanlı Devleti'nde sağlam esaslar üzerine kurulmuş olan devlet idaresi belli bir plana göre bir anda kurulmuş değildir. Küçük bir beylikten üç kıtada hakim bir imparatorluk haline gelirken, yönetim sistemi de zamanla ve ihtiyaçlar doğrultusunda değiştirilmiştir (E.Öner, 2005: 138). Osmanlı Devleti'nin yerel yönetim sistemi incelendiğinde ise, Selçuklulardan daha gelişmiş bir model karşımıza çıkmasına rağmen, yine de yerel yönetim konusunda tam anlamıyla modern bir yapının oluşmadığı ortadadır. Devletin başlangıç tarihi kabul edilen 1299 yılından 1855 yılına kadar, Avrupa örneğine uygun, özerk nitelikli belediye idarelerine rastlanılmamıştır (Egel, 1961: 13).

Genel olarak bakıldığında Osmanlı şehirlerinde merkezde bir cami ve yönetim merkezi, cami önünde bir meydan, meydan etrafında bedesten, hamam, medrese, han ve meydana açılan ara sokaklar, bu sokaklar üzerinde çarşılar ve mahallelerden oluşan bir yapı izlenmektedir (Çelik, 1995: 589). 14, 15 ve 16. yüzyıllarda *devletin kuruluş ve yükseliş dönemlerine paralel olarak* yeni mahallelerin kurulması yoluyla hızla genişleyen şehir merkezlerinin sınırları 19. yüzyıla kadar korunmuştur. 19. yüzyılda ise şehirlerin mekansal yapısındaki değişme, daha çok demiryolu, yeni

ticaret merkezleri, idari merkez olma ve askeri kışla gibi yeni çekim noktaları sebebiyle ortaya çıkmıştır (İsbir, 1991: 37).

Dönem dönem farklılaşmalar olsa da, Osmanlı taşra teşkilatında belirli bir adem-i merkeziyetçilik göze çarpar. Hatta Osmanlı Devleti'nin ilk yıllarında yerinden yönetimin özellikleri ağır basmaktadır (Yücel, 1974: 42). Zira çok geniş bir coğrafyada ulaşımın ve iletişimin zor olduğu bir dönemde adem-i merkeziyetçilik bir zorunluluktur. Üç kıta üzerinde hüküm süren, birçok farklı bölgeye, farklı etnik gruplara, farklı dini cemaatlara, farklı sosyal düzenlere sahip olan evrensel bir imparatorlukta taşra için tek bir yönetim şeklinin bütün zamanlarda ve bütün mekanlar için geçerli olmasını beklemek mümkün değildir (E.Öner, 2005: 61-62).

Bu olguyu daha iyi anlamak için dünya örnekleriyle beraber düşünmek gerekir. Osmanlı Devleti çağdaşları ile beraber düşünüldüğünde, genel olarak iyi bir yerel yönetim kültürünün olduğunu, fakat komünal bir yapı ile bunun sağlandığını söylemek mümkündür. Yani tebaa yerel ihtiyaçlarını hem dinlerinin hem de kültürlerinin yönlendirmesiyle şahsen veya imece usulü yöntemlerle yapmışlardır. Bu anlamda sistemli bir yerel yönetim yapısından söz etmek mümkün değildir. Fakat yine de Türk belediyeciliğinin önemli ölçüde Osmanlı Devleti'ne dayandığı söylenebilir (Bilgiç, 2005: 9).

Osmanlılarda belediye ile ilgili veya klasik söylemle *beledi* olarak adlandırılacak hizmetler, bir yandan devlet teşkilatı diğer yandan da yerel halkın kendi içinde oluşturduğu örgütlenmeler tarafından yerine getirilmiştir (Yörükoğlu, 2009: 1). Devlet teşkilatı ilk dönemlerden itibaren yeni bir idare için daima iki görevli tayin etmiştir. Bunlar bey ve kadıdır (İnalcık, 2000: 104). Beyler, Osmanlı taşra yönetiminde eyalet ve sancak düzeyindeki mülki ve askeri amirler olmuş, Kadı ise kaza seviyesinde mülki, adli ve beledi fonksiyonları yerine getiren memur olma görevini üstlenmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 4). Yerelde ise vakıf, lonca ve mahalle gibi örgütlenmeler etkin görevler üstlenmişlerdir.

Osmanlılarda merkezi yönetim tarafından atanan kadılar ve kadılara yardımcı olan görevliler, vakıflar ve loncalarla birlikte yerelde etkin görev yapmışlar ve Osmanlı belediyeçilik sisteminin temelini oluşturmuşlardır. Ayrıca mahallelerde yapılan hizmetlerin daha ziyade mahallin kendi öz kaynakları ile yapıldığı ve mahalle veya köy imamının bu hizmetlerin öncüsü ve teşvikçisi olduğu bilgisi de önemlidir (Çelik, 1995: 590).

Yerel örgütlenmelerin yanı sıra, merkezi yönetim taşra bölgelerine kadıların yanında sancakbeyi, muhtesib gibi yöneticiler de atayarak yereldeki örgütlenmeyi tamamlamıştır. Tüm bunlarla birlikte yerel halkın *Mahalle Kültürü* gibi olgular vasıtası ile re'sen bazı görevleri yerine getirdiği unutulmamalıdır.

1.1.2.1. İhtisab Teşkilatı

Osmanlı Devleti, idari teşkilatlanmasını oluştururken selefi olan İslam devletlerindeki bazı uygulamaları esas aldığından, ihtisab teşkilatını da ona göre oluşturmuştur. Bu sebeple kadı gönderilen her yere bir de muhtesib tayin edilmiştir. İstanbul gibi büyük yerleşim yerlerinde ise birden fazla muhtesib bulunmuştur. Örneğin Galata, Üsküdar ve Eyüp'te müstakil muhtesibler görev yapmışlardır. Osmanlı Devleti'nde ihtisab vazifesini ifa edenlere, muhtesibin yanı sıra, ihtisab ağası veya ihtisab emini de denilmiştir.

İhtisab ağasının en önemli görevi sanatkarlar arasında belli sınırlar içinde yargı yetkisini kullanmak ve diğer beledi işleri yürütmektir. Tarihi belgeler devirlere göre ihtisab ağasının görevlerinin de değiştiğini göstermektedir. İhtisab Nezareti kurulmadan önce, ihtisab işleri iltizam usulüyle ve bir sene süreyle talibine mukataa bedeli denilen bir meblağ karşılığında ihale edilmiştir (Aktaran: Akgündüz, 2005: 44). Belediye zabıtası işlerinde ve ihtisap resmi tahsilatında çalışan ve kadıların bu işlerde icracı memurları olan ihtisap ağaları, *ispat zorunluluğu olmadan* örfi yetkisini kullanarak ceza verebilmiştir. Fakat kadılarda bile bulunmayan bu yetki, ihtisap ağalarının zamanla despotik davranışları sonucunu doğurmuştur (Ortaylı, 2000: 129).

İhtisab ağaları emirlerindeki koloğlanları ile kent ve kasabalardaki çarşı ve pazarları gezmiş, usulsüz giyinenleri, tartısı, ölçüsü noksan, narhtan yüksek mal satanları cezalandırmış ve ihtisap resmini tahsil etmişlerdir. Osmanlı da ihtisap ağaları iltizam usulüyle ve bir yıl süre ile görev yapmışlardır. İltizam usulünde; mültezim adı verilen kişiler, kendi nam ve hesabına bir beldeden en fazla devlet alacağını taahhüt ederler. Genellikle maliye teşkilatının gelişmediği ve para ekonomisinin yaygın olmadığı yerlerde iltizam usulü uygulanmıştır (Erdem, 2006: 131).

1.1.2.2. Kadı

İslam hukukunun muamelata dair hükümlerinin nazil olmasından ve Medine’de siyasi bir organizasyonun teşekkülünden sonra insanlar arasındaki ihtilafların halli için “kaza” fonksiyonu işlemeye başlamış ve bu da zamanla kadılık kurumunun oluşmasının zeminini oluşturmuştur. İkinci halife Hz. Ömer zamanında da valiler ve kadılar ayrı kişiler olarak tayin edilmeye başlanmıştır. Dört halife döneminde mahallin asayişi ile ilgili görevler de üstlenen kadılar, İslam tarihi boyunca ihtisab işleri, imamlık (namaz kıldırma) vaizlik, mali işleri yürütmek, vakıf ve yetimlere nezaret etmek, eğitim ve öğretim faaliyetlerinde bulunmak, vergi işlerini düzenlemek ve örneği az da olsa orduyu komuta etmek gibi görevler üstlenmişlerdir (Şentop, 1996: 281-282).

Osmanlı Devleti’nde ise yargılama kadı için ilk ve öncelikli görev olarak karşımıza çıkmaktadır. Hatta bazı hallerde yargılama sonucu verilen hükmün icrasını gerçekleştirme işi de kadılara tevdi edilmiştir. Bunun dışında vakıf senetlerinin düzenlenmesi ve sicile kaydedilmesi, çeşitli hukuki işlemler için senet tanzim edilmesi, evlilik akdi ile ilgili hukuki işlemler gibi günümüzde noterler ve merkezi idare tarafından yerine getirilen işlemleri de kadılar üstlenmiştir. Ayrıca yetimlerin, küçüklerin, mahcurların ve mecnunların mallarını korumak, vakıfların işleyişini denetlemek, velileri olmayan kızları evlendirmek gibi bazı vesayet ve kayyımlik görevleri de kadılar tarafından yerine getirilmiştir. Mezkur görevler dışında kale dizdarlarının teftişi, tımar işlerinin kontrolü, vergi denetimi, sefere çıkan ordunun iâşe ve ibatesinin temini, imam, hatip ve vaiz tayini ve azli, tekke ve zaviyelerin

ahvalini teftiş etmek gibi görevler de kadılar tarafından ifa edilmiştir (şentop, 1996: 283).

Kadılık kurumu da, yine ihtisab teşkilatı gibi İşlam devletlerinden miras kalmıştır.Kadı kelime olarak hükmeden, yerine getiren anlamına gelmektedir (Halaçoğlu, 1991: 109). Buna göre kadı; adli, idari ve beledi bütün yetki ve sorumluluklar kendisinde toplanmış olan, tayinle işbaşına getirilen ve yargıç olarak baktığı davalardan aldığı kapı hâsılatı denilen harçlarla geçinen ve başka herhangi bir yerden maaş almayan bir devlet memurudur. Nadaroğlu, kadının kentin hem yargı mercii, hem vakıfların denetçisi ve hem de asayiş ile beledi hizmet ve kolluk (zabıta) hizmetlerinin yetkili amiri olduğunu, dolayısıyla hem yargıç, hem emniyet müdürü, hem de belediye başkanı olduğunu belirtmektedir (Nadaroğlu, 2001: 294).

Kadının tek başına bu kadar yüklü için altından kalkabilmesi oldukça zor olduğundan, özellikle belediye hizmetlerinin yerine getirilmesinde belde sakinlerine çok büyük işler düşmüştür. Örneğin; kentlerde ve kasabalarda sokakların temizliği mahalle sakinlerine, arşıların temizliği ise esnaflara yaptırılmıştır (Ortaylı, 2000: 126).

Kadının bu kadar fazla görevle yüklü olması belediye hizmetlerinin aksamasına, tam olarak yapılmamasına yol açmıştır. Esas itibariyle, kadının beledi anlamdaki görev ve yetkileri şunlardır (Tümerkan, 1946: 7):

Zaruri havaice ve hatta bunların dışında kalan birçok maddelere narh koymak ve fiyatları kontrol etmek.

Mensup oldukları sanat ve mesleklerine göre giyinmek zorunda olan halkın kılığını kontrol etmek.

Esnaf loncalarının, esnaf arasında doğup ta çözemedikleri uyuşmazlıkları karara bağlamak, esnaf kethdalarının seçimlerini onamak.

Osmanlıda günümüz belediyelerinin görev alanında bulunan işlerin önemli bir kısmı ise ya kadı tarafından bizzat, ya da kadının nezareti altında bulunan görevliler tarafından yerine getirilmiştir. Fakat bu durum zamana ve mekana göre farklılık arz etmiş ve yetki noktasında artma veya azalmaların olduğu gözlemlenmiştir. Dolayısıyla yukarıda anlatılan işlerin bütününe her kadı için ve her dönemde görev olduğunu söylemek mümkün değildir.

Osmanlıda kadıların bizzat veya yardımcı vasıtası ile ifa ettiği görevler, mahallin zaruri ihtiyaçları ile ilgili hususlara da aittir. Mahallin temizliği işi bunlardan biridir. Toplanan çöplerin nereye atılacağı, umuma ait olan mahallerin ne zaman ve nasıl temizlettirileceği gibi meselelerle kadılar ilgilenmiş, Divan-ı Hümayun'un bu hususlardaki talimatları kadılara gönderilmiştir (Refik, 1987: 98-99). Bununla birlikte mahalle içinde evlerin etrafına çöp dökülmesi men edilmiş, denetleme sırasında bu kurala uymayanlar hakkında zabıt tutulmuştur (Ongan, 1974: 347).

Günümüz belediyeceilik uygulamalarında zabıtaya ve/veya çeşitli görevlilere verilen çarşı ve pazarın denetimi gibi hususlarda ise muhtesib ve lonca temsilcileri kadıların yardımcıları olarak görev yapmışlar ve bu işleyişin kuralları eskiden beri süregelen uygulamalara, yani geleneğe dayandırılmıştır. Geleneği bilme ve riayeti sağlama noktasında lonca temsilcileri ve muhtesibler etkin bir şekilde çalışmışlar ve kadılar bu kişilerle zaman zaman teftişlere çıkıp, gerekli ceza-i müeyyideyi uygulamışlardır. Osmanlı Şer'îye sicillerinde bu durumun çokça örneğine rastlamak mümkündür (Ongan, 1974: 699-792-1316-1416-1758-1751-1753). Günümüz zabıta uygulamalarından farklı olarak, inşaat ruhsatından imar denetimine, fiyat tespitinden para ayarının denetlenmesine kadar birçok görev yine kadılar ve yardımcıları tarafından yerine getirilmiştir.

1.1.2.2.1. Kadı Yardımcıları

Kadıların genel olarak görevleri yukarıda anlatılmıştır. Bu görevleri ifa ederken kadıya bazı görevliler yardım etmişlerdir. Bu görevlilerden muhtesiblerin hangi görevleri yerine getirdiği konusuna da yine yukarıda değinilmiştir. Aşağıda kadıya yardımcı olan diğer görevlilerden bahsedilecektir (Ortaylı, 2000: 129):

Ayak Naipieri: Kadının vekilleri durumunda, doğrudan kadıya bağlı olarak, kadının ulaşamadığı yerlerde görev yapmaktadırlar. Bunlar kadı adına narhın uygulanışını gözetir, esnafı denetler, ölçü ve tartıları teftiş eder ve ilk merci olarak davalara bakarlar.

Mahalle İmamları: Daha alt kademe yerleşim birimi olan mahallelerde, kadının görevlerini yaparlar, özellikle sokakların temizliğine dikkat ederler.

Çöplük Subaşıları: Bunlar mahalle imamlarının, sokakların temizliğine dikkat edip etmediklerini kontrol ederler, bozulmuş kaldırımları tamir ederler.

Mimar Başlılar: Bunların emirlerinde ser mimar, mimar-ı sani, mimarlar, mimar kethüdaları ve çavuşları bulunmaktadır. Görevleri; evlere ait alt yapı, kale tamiri, su işleridir.

Kadıların çokça görevi olduğu Osmanlılarda ammenin ihtiyaçlarının karşılanması konusu daha çok hayır işi olarak telakki edilmiş ve vakıf müesseseleri tarafından yerine getirilmiştir. Umuma ait yolların, kaldırımların, köprülerin ve çeşmelerin yapılması bunlardan bazılarıdır. Bu tür beledi hizmetler -günümüzden farklı olarak- şahıslar tarafından vakıf tesisi suretiyle yapılmış ve yine kadıların denetim ve koruması altında gerçekleştirilmiştir. Kadılar bu hususta daha çok inşaa sürecini kolaylaştırma noktasında görev yapmışlar ve hayır sahibine resmen yardımcı olmuşlardır (Şentop, 1996: 286).

Osmanlı Devleti'nde, yukarıda anlatılanlar dışında her kentin ayan ve eşrafına, kent ileri gelenlerine önemli görevler düşmüştür. Özellikle kent eşrafını temsilen bir *Şehir Kethüdası* bunların tümünü temsil etmek üzere devlet tarafından resmen tayin edilmiştir. Kadı, bazı hukuki örf ve adete ilişkin konularda bunlara danışmıştır. Bu kişiler, narh tespiti, avarız hanelerinin tespiti ve verginin dağıtımı, bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesi, sefer sırasında ordunun alışverişi için sürsat denen zorunlu pazarlama uygulamasında yöneticilere yardım için ahaliyi seferber etmişlerdir. Güvenliğin sağlanması ve temizlik işlerinde de bu işleve sahip

olmuşlardır. Bu kişiler halk ile yönetici arasında temsilcilik ve istişare görevini yapmışlardır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 18-19).

1.1.2.3. Osmanlı Devleti'nde Geleneksel Dönemde Belediye Gelirleri

Geleneksel dönem Osmanlı belediyeciliğinde belediye gelirleri adı altında herhangi bir gelire rastlanmasa da, hazine gelirleri arasında bulunan ve tahsili iltizam usulüyle idare olunan birtakım vergiler bulunmuştur. Bunlardan bazıları bugünkü belediye vergi ve resimlerinin kaynağını oluşturmaktadır. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesinde belediye gelirleri olarak aşağıdaki kaynakları göstermek mümkündür (Tümerkan, 1946: 9-10):

İhtisap Resmi:1827 tarihinde İhtisap Nezareti'nin kurulmasından sonra, kentlerde ve kasabalarda ihtisap ağaları tarafından, kent ve kasabalara gelen mallardan İhtisap Resmi namı altında alınmaya başlanmıştır. İhtisap Resminin diğer bir şekli de, her dükkân ve satıcıdan yaptıkları alışveriş dolayısıyla belirli bir aidat alınmasıdır. Bu resim, bugünkü gelir vergisine yakındır ve oranı 1/40'tır.

Pazar Resmi:I. Osman zamanından beri alınmaktadır. Osmanlı Devleti, ilk olarak Karacahisar pazarına gelerek, eşyadan vergi almaya karar vermiştir. Pazar Resmi, iltizam usulüyle toplanmaktadır. Damga, mizan, evzan-ı eyhal, kapan (hal), yevmiye-i dekahin adlarında resimler alınsa da, bunların Pazar Resminden ayrı olup olmadıkları belli değildir.

Yapı Ruhsatiye Harcı:İstanbul'da bina inşa edecek kişiler, mimar başından ruhsat almak zorundadırlar. Mimar başılar, verdikleri ruhsatiye tezkeresi karşılığında sübjektif nitelikte ruhsatiye harcı almaktadırlar. Taşralarda ruhsatiye işlerinin ne suretle ve kimler tarafından yapıldığına dair herhangi bir kayıt ve bilgiye rastlanmamıştır.

Köprüler Müruriyesi:Genellikle, İmparatorluk devrinde inşa edilen büyük köprülerden geçenlerden müruriye resmi adı altında bir resim alınır ve bu resimlerin hâsılatı, tahsis malı şartlarına uygun olarak harcanmaktadır. Örneğin; II. Murat'ın

hükümdarlığı sırasında (1421-1451) Ankara’da yapılan Balıkhisar Köprüsü’nün müruriye hasılatı, Mekke ve Medine’deki fakirlerin bakımına ayrılmıştır.

1.1.2.4. Geleneksel Belediyeciliğin Son Örneği: İhtisab Nezaretî

Osmanlı tarihinde kadı ve yardımcılarının yerel yönetimler üzerindeki XIX. Yüzyıla kadar olan etkileri geç Osmanlı döneminde giderek değişkenlik yaşamış ve yerel yönetim kurumu kadılıktan İhtisab Nezaretî’ne ya da müdürlüğüne, oradan da şehremanetine doğru bir gelişme çizgisi izlemiştir. Bu kapsamda; 1241/1826 tarihinde gerçekleşen yeniçeri teşkilatının ilgasından sonra, şehir idaresinde yeniden geniş yetkilerle kontrolü sağlayacak idari bir sistemin kurulması zaruretinden dolayı ihtisab ağalığı müessesesi 1242/1826 tarihli İhtisab Ağalığı Nizamnamesi ile İhtisab Nezaretî haline getirilmiştir. İhtisab Ağası da İhtisab Nazırı olmuş ve doğrudan sadrazama bağlanmıştır. Fakat bu durum kısa sürmüş ve Tanzimat’tan sonra Nezaret başka bir makama bağlanmıştır. Ayrıca aynı Nizamname ile ihtisab nazırları teşrifat açısından devlet ricali arasında sayılmıştır. Çıkarılan bu Nizamname, belediye işlerini nizam altına almış ve peyderpey bütün vilayetlerde uygulanmıştır (Aktaran: Akgündüz, 2005: 45). İstanbul dışındaki vilayetlerde kurulan İhtisab Müdürlükleri, İstanbul’da kurulan Nezaret’e bağlanarak, ihtisab kurumunun daha fonksiyonel ve müstakil hale getirilmesi amaçlanmıştır.

İhtisab Nezaretî’nin kurulması dolayısıyla kadıların görev alanı daralmıştır. Kadı yargı organı, noter ve vakıf denetçisi olan bir görevli durumuna dönüşmüştür. 1836 yılında ise Evkaf Nezaretî kurulunca kadı sadece yargı görevini yerine getiren bir kişi haline gelmiştir. Bu durum, belediye teşkilatı kuruluncaya kadar böyle devam etmiştir (Yerlikaya, 2002: 132).

İhtisab Nezaretî’nin kuruluşu tarihsel olarak Sultan II. Mahmud dönemine rastlamaktadır. Bilindiği üzere Osmanlı Devleti’nin idari teşkilatlanmasında II. Mahmud döneminde birçok değişiklik yapılmış ve modernleşmenin idari temelleri bu dönemde atılmıştır. Fakat yine de İhtisab Nezaretî’nin klasik belediyeciliğin son şekli olduğu bilgisi unutulmamalıdır. Fakat bu yapı da modernleşme ve/veya batılılaşıma

akımlarına *veyahut zamana da denilebilir* çok fazla direnememiş, yerini yeni idari sistemlere bırakmıştır.

Yukarıda kısaca değinilen İhtisab Nezareti'nin kurulmasının hangi ihtiyaçlardan ortaya çıktığı ve bu Nizamname ile genelde ve/veya yerelde ne amaçlandığı bilgisi, konunun daha iyi anlaşılması açısından elzemdir. Çalışmanın aşağıdaki kısmında bu konuya yer verilecektir.

Daha önce de anlatıldığı üzere Osmanlı Devleti'nde belediyeçilik görevi ile meşgul olanlara muhtesib, ihtisab ağası veya ihtisab emini denilmiştir ve bu kişiler sadece esnafın meseleleri ve bunun yanında beldenin zabıta işleriyle meşgul olmuşlardır. Bu görevleri karşılığında ise bir kısmı esnaftan olmak üzere, iç gümrük hükümleri çerçevesinde *denize yakınlığı olan bölgelerde* gemilerden ihtisab rüsumu adı altında bazı gelirler tahsil etmişlerdir (Aktaran: Akgündüz, 2005: 518).

Geleneksel dönemde özellikle İstanbul'daki belediye hizmetlerinin yürütülmesinde Yeniçeri Ağası'nın ve ona bağlı olan Ellialtılıların önemli rolü olmuştur. 1826 tarihli Nizamname ile Yeniçeri Teşkilatı kaldırılınca, belediye hizmetlerinde ciddi bir boşluk meydana gelmiştir. Bu boşluğu doldurmak için Evahir-i Muharrem 1242 (Temmuz 1826) tarihinde İhtisab Ağalığı Nizamnamesi adlı hukuki düzenleme gerçekleştirilmiş ve İhtisab Ağalarına *Nazır* ünvanı verilerek İhtisab Ağalığı sisteminin yeniden düzene sokulması amaçlanmıştır. Bu kapsamda İhtisab Nazırı'na teftiş, narh, fiyat-kalite kontrolü, vergilerin toplanması, güvenliğin sağlanması gibi geniş bir alanı kapsayan görevlendirme yapılmıştır. Kısaca ifade etmek gerekirse, bu Nizamname ile dört yüz küsur yıl devam eden İhtisab Teşkilatı'nın *devletin öz kaynakları kullanılarak* modernleştirilmesi amaçlanmıştır (Aktaran: Akgündüz, 2005: 518).

Bu nizamname ile Sultan II. Mahmud'un özellikle iki noktayı amaçladığını söylemek mümkündür. Bunlardan birincisi Yeniçeriliğin lağvedilerek yerine Asakir-i Mansure-i Muhammediyye kurulmasından mütevellit ortaya çıkan masraflara bir kaynak teşkil etmek üzere, yeni bazı ihtisab resimlerinin ihdas edilmesi ve bu resimlerin düzen içinde tahsil edilmesi görevinin artık *Nazır* ünvanı olan İhtisab

Ağalığı'na bırakılmasıdır. Bir diğer amaç ise yeniçeriliğin ilgasından meydana gelecek zabıta boşluğunun doldurulması ve yeniçerilerin başarısız olmalarından dolayı bozulan şehir emniyet ve zabıtasının yeniden nizama sokulmasıdır (Aktaran: Akgündüz, 2005: 518-519). Daha anlaşılır bir şekilde ifade etmek gerekirse: Kurulacak yeni ordunun maliyetinin karşılanması için koyulacak yeni vergilerin *Bakanlık* adı altında ve daha düzenli bir şekilde toplanması ve asayişin yeniden düzeltilmesi amaçlanmıştır.

Yukarıda anlatılan amaçlardan özellikle ikincisi noktasında önemli değişiklikler olmuş ve bu kapsamda 1261 (1845) yılında Polis ve bir yıl sonra da (1846) Zaptiye Müşiriyeti kurularak İhtisab Nezareti'nin bir kısım vazife ve yetkileri yeni oluşturulan bu müesseselere devredilmiştir. Nezaret ise sadece narh ve esnaf işlerine bakmak durumunda kalmıştır. Bu durumun oluşmasında Osmanlı iktisadi ve ictimai hayatında meydana gelen değişiklikler ve yine değişen dünya şartlarının etkili olduğunu söylemek mümkündür (Kazıcı, 1996: 303-326). Nihayet 1850 yılında yapılan değişiklik ile çalışma alanı iyice daralan Nezaret, bilakis faaliyet alanı genişleyen Zabtiye Nezareti'ne bağlanmıştır (Aktaran: Akgündüz, 2005: 521).

Organizasyon yapısıyla, ihtisab resimleri ve çalışma usulleriyle asırlardır devam eden ihtisab (hisbe) teşkilatının günün şartlarına uydurulması faaliyetinden ibaret olan İhtisab Nezareti, İhtisab Ağalığı'nın genişlemiş ve personel sayısı artmış halidir. Fakat ne yazık ki bu özellikleri beraberinde kalıcı olmayı getirmemiş ve 1854 yılına kadar müstakil varlığını devam ettiren Nezaret, bu tarihte tamamen ilga edilmiş, yerine İstanbul ve ona bağlı semtlerde Şehremaneti adıyla yeni bir memuriyet kurulmuştur. Bu tarihten itibaren muhtesib, ihtisab ağası gibi tabirler yerine, bugün halkın da bildiği *Şehremini* ifadesi giderek yerleşmiştir (Aktaran: Akgündüz, 2005: 521). Şehremaneti idaresi kurulurken, beraberinde bugünkü belediye meclislerinin temeli sayılabilecek şehir meclisi kurulması da kararlaştırılmıştır (Kazıcı, 1996: 304). Klasik belediyeciliğin son uygulaması olan İhtisab Nezareti'nin ve ona bağlı müdürlüklerin ortadan kalkması sonucunda geleneksel dönem sona ermiş ve modern belediyeciliğe geçiş süreci başlamıştır.

1.2. Osmanlı Devleti'nde Modern Belediyeciliğe Geçiş Süreçleri

Türk modernleşme tarihinde, Türk belediyeciliğinin gelişim sürecinin hakim tonu batı olmuştur. Bu hakim unsurun Osmanlı'dan günümüze kadar olan gelişmeleri etkilediği, yön verdiği ve dönüştürdüğü de bir gerçektir. Özellikle Tanzimat döneminde böyle bir teşkilatlanmayı gerekli kılan iç ve dış koşullar dikkate alındığında bu olgu daha açık bir şekilde görülmektedir. Ancak batıdaki bu modern şehir görünümünün, Osmanlı şehirlerinde de uygulama alanı bulması sadece batılıların ve dönemin bürokratlarının bu yöndeki isteklerine de bağlanamaz. Bu dönemde toplumsal gelişmelerin de etkisiyle büyüyen şehirler eskisine göre ciddi sorunlarla da karşı karşıya kalmışlardır (Eryılmaz, 2007: 182).

Belediyeciliğin tarihsel seyri açısından Osmanlı Devleti'ni -belediye hizmetlerinin kendi içinde bir bütünlük arz etmesi cihetiyle- Tanzimat'a kadar ve Tanzimat'tan cumhuriyete kadar olmak üzere iki döneme ayırmak mümkündür. Kuşkusuz Tanzimat Fermanı ve getirdiği batılı düşünce biçimi Osmanlı belediyeciliğine de tesir etmiş ve geleneksel döneme nazaran farklılıkların oluşmasını beraberinde getirmiştir. Bu farklılıkların en somut örneği de İstanbul Şehremaneti'nin kurulmasıdır.

Geniş bir perspektif ile ikiye ayrılan Osmanlı yerel yönetim sisteminin ikinci dönemi olan ve Tanzimat ile sonrasını içine alan dönemi de kendi içinde üçe ayırabiliriz: Tanzimat Dönemi, I. Meşrutiyet Dönemi ve II. Meşrutiyet Dönemi. Bu kapsamda Tanzimat Fermanı'nın ilanından (1839) I. Meşrutiyet (1876) dönemine kadar olan süreç, bu ayrımın ilk merhalesidir. İkinci dönem ise 1876 yılından başlayıp II. Meşrutiyet'e kadar (1908) olan süreci içinde barındırır. Üçüncü ve son dönem ise II. Meşrutiyet'in ilanından cumhuriyetin kurulmasına kadar (1923) olan dönemdir. Bu üç dönem Osmanlı Devleti yerel yönetim sisteminin artan bir ivme ile modernleştiği ve aynı zamanda cumhuriyet modernleşmesine de zemin hazırlayan süreçleri ifade etmektedir.

1.2.1. Tanzimat Dönemi

3 Kasım 1839 Gülhane Hatt-ı Hümayun'un ilanı ile başlayan ve 1876 yılına kadar uzanan Tanzimat, geleneksel örgütlenmelerin *tanzim* edildiği, batılılaşma yönündeki reformların olduğu, Avrupa'nın üstünlüğünü esas alan bir değişmeyi ifade eden bir dönem olmuştur (Eryılmaz, 2006: 92). Bu döneme kadar yapısında ferdiyet ve cemaat olan Türk şehirciliği, Tanzimat ile birlikte yerini cemiyet sistemine bırakmıştır (Alada, 1990: 119). Bu minvalde Osmanlı tebaasının hayatları, onurları ve mülkleri garanti altına alınmıştır. Bunun sonucunda da geleneksel millet sistemi prensibi zayıflamış ve laikleşme konusunda önemli adımlar atılmıştır (Ahmad, 2008: 40-41) Fermanla birlikte Doğu-Batı kültürü ve hayat tarzı tartışılmaya başlanmış (Ortaylı, 2003: 14) ve doğunun adetleri zamanla bırakılmaya başlanarak, batılılaşmaya doğru ciddi adımlar atılmıştır. Fakat bu batılılaşma Osmanlı aydınını doğu kültüründen koparmamış, bilakis o kültürü daha metodik bir biçimde tanımaya yöneltmiştir (Ortaylı, 2007: 171).

Şüphesiz Osmanlı modernleşmesi Tanzimat öncelerine uzanmaktadır. Ancak ilk defa bu dönemde maddi kültür unsurlarının iktibasından ötelere ulaşılmakta; Toplum-ekonomi-siyaset üçgeninde yeni bir perspektifin yakalandığı ve takip edildiği tescil edilmektedir. Bu Ferman'da yer alan esasların yeniliği ve geniş bir reform programının ana hatlarını vermesi yanında metni önemli hale getiren ve en başta gelen özellik; kağıt üzerinde kalmaması ve vazettiği hükümlerin hemen hepsinin uygulanmasıdır. Bu özellikleri ile Tanzimat Fermanı ve yaşanan süreç Osmanlı modernleşmesinde bir dönüm noktasıdır demek mümkündür (Türköne, 1995: 5-94). Zira fermanla tebaa-ı şahane gerçek tebaa olma yolunda ilerlemeye başlamıştır (Ortaylı, 2011: 13). Tanzimat ile ilgili farklı görüşler de mevcuttur. Aşağıda bu görüşlerden bahsedilecektir.

İhsan Süreyya Sırma'ya göre Tanzimat: Osmanlı Devleti'nin sonunun hazırlanması bakımından en önemli olaylardan birisidir. Osmanlı'ya kazandırdıkları ve kaybettirdikleri bakımından üzerinde en çok münakaşa edilmiş ve günümüzde de bu münakaşanın devam ettiği önemli, tarihi bir olaydır. İslam Hukuku'nu alt-üst etmesi ve Batı'ya *yanarmak* üzere hazırlanması Sırma'nın dikkat çektiği

noktalardandır. Kısaca bu Ferman ve beraberinde yaşanan süreç azınlıkların geniş haklar elde ettiği ve bilakis Müslüman tebaanın zararına olmuş bir dönemi anlatmaktadır (Sırma, 1990: 21-37).

Ali Bulaç, Osmanlı aydını ve Tanzimat dönemi uygulayıcılarının birçok konuda olduğu gibi medeniyet, kültür vb. diğer konularda da söz konusu fenomenlerin hangi tarihi, sosyal ve maddi şartlarda ortaya çıktığına bakmaksızın ıktibas yoluyla kendi dünyalarına aktarma yolunu tuttuklarını söyleyerek, dönemin paradigmaları ile ilgili bize fikir vermektedir (Bulaç, 1997: 163). Kuşkusuz belediyeçilik konusu da bu durumun dışında değildir.

Yukarıda da anlatıldığı üzere hakkında çok fazla ve farklı yorumların olduğu Tanzimat dönemi, 26 Şa’ban 1255 (1839) Pazar günü Gülhane’de okunan Hatt-ı Humayun’la *hukuk tarihimizde yeni bir sayfa açarak* başlamıştır. III. Selim ile başlayan ve II. Mahmut ile devam eden batılılaşma/modernleşme hareketi, Abdülmecit zamanında ilan edilen Tanzimat Fermanıyla meyvelerini vermeye başlamıştır. Bu fermana göre Devlet-i Aliyye’nin en güzel şekilde idaresi için bazı yeni kanunlar vazedilmesi gerekir. Bu kanunlar özellikle can, mal ve namus emniyeti, vergi hukuku ve askeri sahada yapılacaktır. Yapılacak kanunların Kur’an hükümlerine ve şer’i kanunlara riayet ederek hazırlanacağı söylenmiştir. Bütün bu ifadelere rağmen bu fermanın sonra Osmanlı hukukunda bir düalizmin ortaya çıktığı tarihsel bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır (Aktaran: Akgündüz, 2005: 535).

Fermanın bu çalışmanın kapsamına giren kısmı ise, şüphesiz belediyeçilik ile ilgili olan tarafıdır. Örneğin Ferman esas alınarak yapılan düzenleme ile sigorta ve faiz gibi İslam Hukuku’nun hakkında hüküm vazedmediği veya yasakladığı alanlarda düzenlemeler yapılmıştır. Belediye mevzuatı da bu gruba girmektedir. Beş asır devam eden hisbe teşkilatı terkedilmiş ve bunun yerine başta Fransa olmak üzere Avrupa devletlerinin belediye teşkilatı ve beledi kanunları tercüme olunarak uygulamaya geçilmiştir. Fakat batıdan alınan beledi kanunlar Osmanlı yerel yönetim kültürüne tam oturmamış ve cumhuriyete kadar geçen kısa sürede üç farklı dönemi

içinde barındıran bir sürecin yaşanmasına sebep olmuştur (Aktaran: Akgündüz, 2005: 536-537).

Tanzimat döneminin ortaya koyduğu önemli bir nokta idarenin bütün işlemlerinin yazılı ve belirli kanunlara, nizamnamelere göre yapılmasının sağlanması olarak ifade edilebilir. İdareciler kanun ve nizamnamelere tamamen bağlı olarak tebaayı yönetmek durumunda kalmışlardır. Bu, idarecinin çok şikayet edilen suiistimalini önlemek kadar, ona hüsn-ü istikamet ve hareket tarzını öğretecek bir *düstur*un hazırlanması demektir. Nitekim kodifikasyon başladığı zaman başlığı *Düstur*'dur. Tanzimat devleti kanun devletidir ve kanunları sistematik bir biçimde neşr ve ilan edilip herkesi bağlamalıdır. Geleneksel dönemde ise her sancak için ayrı bir kanunname hazırlanmıştır. Bunların arasında esasta bir paralellik ve birlik varsa da, her sancağın kanunnamesi o sancak için geçerli olmuştur. Yine bazı vergi gelirleri olan kalemler ve mukataat için de bu esas geçerli olmuştur. Oysa Tanzimat döneminde nizamnameler bütün Osmanlı ülkeleri için standart olarak düzenlenmiş, bazen *Tuna Vilayet Nizamnamesi* gibi statüler tespit edilse de, bir süre sonra bir genel rejime bağlanmıştır. Tanzimat dönemindeki bu atmosfer; idareci kadar idare edileni de sarmış ve 1877 Meclis-i Mebusan'ında *Dersaadet ve Taşrular* için iki ayrı belediye kanunu çıkarılmasına mebuslar itiraz etmişlerdir (Ortaylı, 1996: 448-449).

Tanzimat döneminde tebaanın haklarını ihlal eden her tabadaki taşra yöneticisinin cezalandırıldığına dair sayısız örneklerin olması, belediyecilik ve diğer hususlarda nasıl bir gelişme yaşandığı anlatmaktadır. İdarecinin kanun dışında fevkalade yetkili olmaması Tanzimat döneminin en dikkat edilen hususlarından birisidir ve kanun dışında kimsenin cezalandırılmamasına, haksızlık yapılmamasına özellikle dikkat edilmiştir (Ortaylı, 1996: 449).

Tanzimat Fermanı'nın yerel yönetimlerdeki reformlara ilişkin maddelerinin hayata geçmesi Islahat Fermanı ve hatta I. Meşrutiyet dönemi ile birlikte olabilmiştir (Finkel, 2007: 411). Aşağıda bu dönemler mercek altına alınacaktır.

1.2.1.1. Islahat Fermanı

Yine Tanzimat döneminin önemli olaylarından birisi 1856 tarihli Islahat Fermanı'nın yayınlanması ve beraberinde gelen çeşitli uygulamalardır. Kahraman, Osmanlı modernleşmesinin asıl ağırlığını 1856-1876 tarihleri arasında kazandığını belirtmektedir (Kahraman, 2008: 9). İlber Ortaylı da Tanzimat ve Islahat Fermanlarının Osmanlı bürokratlarının becerilerini ve ihata kabiliyetlerini gösteren iki belge olduğunu belirtmekte (Ortaylı, 2013(c): 130), bununla birlikte Islahat Fermanı ve sonrasında yaşanan gelişmelerin ve beraberinde oluşan Osmanlı vilayet yönetiminin aldığı biçimin günümüz Türkiye'sinin idare yapısını büyük ölçüde etkilediğini, hatta belirlediğini söylemektedir (Ortaylı, 1996: 452).

1856 tarihli Fermanın belirleyici özelliği, idari, mali ve adli organların yeniden düzenlenmesiyle, liva ve nahiye düzeyindeki halkın *özellikle gayri müslimlerin* idareye iştiraklerinin sağlanmasıdır. Yine bu Ferman baz alınarak hazırlanan nizamnameler ile illerde, livalarda ve kazalarda *İdare Meclisleri* oluşturulmuş, fakat çeşitli nedenlerde yeterli başarı sağlanamamıştır.

Fermanın yayınlanmasından yaklaşık sekiz yıl sonra, 1864 tarihli *Vilayet Nizamnamesi* yayınlanmış ve onu da 1871'de yürürlüğe konulan *İdare-i Umumiye-i Vilayet Nizamnamesi* izlemiştir. Yeni nizamname ile kaza ile köylerin arasında, köyler ve çiftliklerin bir araya gelmesinden oluşan *Nahiyeler* kurulmuş ve bir müdürün yönetimindeki nahiye, kendi alanına giren köylerin ihtiyar meclislerince gönderilen üyelerle bir meclise sahip olmuştur. Sonrasında 1876 tarihli *Nevahi Nizamnamesi* çıkarılsa da, uygulanmamıştır. Bu nizamnamede nahiye müdürü ve meclisinin halk tarafından dini ve etnik temsil esasına göre seçilmesi öngörülmüştür.

Tanzimat döneminde vilayet, liva, kaza idare meclisleri¹ ve muhassılık meclislerinde mahalli halkın temsilcilerinin idareye katılmasıyla bir mahalli idare geleneği oluşturulmaya çalışılmıştır ve bunun oluşmasında *belediyeciliğin yeterince gelişmiş olmaması nedeniyle* yukarıda mezkur merkezi yönetime bağlı kurumların etkinliği yadsınamaz bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Özetle ifade etmek

¹ Not: Dönemin idari örgütlenmesi ile ilgili Bkz. Eugene MOREL, Türkiye ve Reformları, 2. Basım, Ütopya Yay., Ankara, Kasım 2000, s. 101.

gerekirse; Tanzimat döneminde belediyenin, devletin öncülüğünde yürütülen bürokratik reformların bir eseri olduğunu söylemek mümkündür (Ortaylı, 1996: 454-456).

Tanzimat döneminde belediye idarelerinin kurulmasını reform hareketlerinin genel nitelikleri içinde değerlendirmek gerekmektedir. Bu dönemde Osmanlı şehirlerinin alt yapısal tesislerinin ve kamusal hizmetlerinin düzensizliği, her türlü iktisadi ve kültürel faaliyetin gelişmesine engel teşkil eden örgütsüzlükleri, yeni devrin idarecilerinin meşgul olduğu sorunlardan olmuştur. Bu devrin bürokratları modern belediyelerin kurulup gelişmesini arzu etmişler, fakat şehirlerin gelişmesinin neye bağlı olduğunu anlayamamışlardır. O kadar ki bazı yöneticiler şehrin büyümesini engellediği gerekçesiyle eski surları yıktırmak ve hükümet binalarını şehir dışlarına inşa etmek derecesine varmışlardır. Yine bu dönemde komünal özerklik söz konusu bile olmamış, belediye idarelerinin çalışabilmesi için gerekli mali kaynakların tahsisi bile ele alınmamıştır (Ortaylı, 1996: 455).

Avrupa dünyası ise, iktisadi faaliyetlerin kolayca yürütülebilmesi için, özellikle liman şehirlerinin ıslahı noktasında merkezi yönetime baskı yapmışlardır. Bu şehirlerdeki ulaşım, su, kanalizasyon, aydınlatma ve sağlık hizmetleri gibi sorunların çözülmesi, kendi ekonomik yatırımlarının gerekli ön şartlarından olmuştur. Bunun yanında yeni cazip iş sahalarının oluşturulması da amaçlanmıştır. Bu duruma zemin hazırlaması açısından gayr-ı müslim ve levantenlerin belediye idarelerinde söz sahibi olmalarını gerekli görmüşlerdir. Bu tip çalışmalar sonucunda Osmanlı liman şehirleri önemli yapısal değişiklikler yaşamıştır. Bu şehirlerde tüccar gemileri için karantina ve konaklama tesisleri, uygun hıfzıssıhha şartları ve düzenli bir şehir ulaşımı meydana getirmek başlıca mesele haline gelmiştir. Hatta Aydın demiryolu imtiyazı sözleşmeleri esnasında İngiliz tüccarları İzmir’de belediye kurulması teşebbüsüne girişmiş ve bunu kabul ettirmişlerdir (Aktaran: Ortaylı, 1996: 456).

Gerçekten de İmparatorluğun önemli liman şehirlerinin ilk beledi teşebbüsleri yapması göze çarpan bir özelliktir. Hatta ticaretin yoğun olduğu semtler, aynı ildeki diğer semtlere nazaran daha hızlı organize olmuşlardır. İstanbul’un iş bölgesi olan Galata-Beyoğlu’nun Babıali çevresinden daha önce modern beledi hizmetlerine sahip

olması bu savı destekler niteliktedir. Fakat buralarda da tam anlamıyla modern bir yapının oluşmadığı, geleneksel yapıyı da içinde barındıran karma bir model ortaya çıktığı unutulmamalıdır (Aktaran: Ortaylı, 1996: 456).

Yukarıda Tanzimat döneminin I. Meşrutiyet'e kadar olan kısmı genel hatlarıyla ele alınmaya çalışılmıştır. Son söz olarak, bu dönemde ortaya çıkan yerel yönetimlerin -merkezi yönetimin inisiyatifi ile oluştuğundan- merkeziyetçi bir eğilime sahip olduğu ve bu durumun günümüzde de hala varlığını sürdürdüğünü söylemek mümkündür (Ünal, 2011: 243).

1.2.1.2. İstanbul Şehremaneti

Tanzimat döneminde modernleşme yönünde gerçekleştirilen reformlar, yerel yönetimlerin ve özellikle belediyelerin doğuşu için gerekli ortamı hazırlamıştır. Belediye yönetimi kurulmasını, reform hareketlerinin genel niteliği içinde değerlendirmek gerekmektedir (Eryılmaz, 1996: 333). İstanbul'da bir şehremaneti kurulması fikri, kapsamlı bir reform düşüncesini bize anlatmaktadır. Aynı zamanda bu olay ve sonrasında gerçekleştirilen uygulamalar, Türk belediyeciliğinin modernleşmesi noktasında stratejik öneme sahiptir. Bu öneme binaen, bu çalışmada bu konu, ayrı bir başlık altında incelenmiştir.

16 Ağustos 1855 tarihli Takvim-i Vekayi'de yayınlanan resmi tebliğ'e göre (Takvim-i Vakayi, I. Tertip, No: 529):*Dersaadet ve Bilad-ı Selase'de şehremaneti unvanıyla bir memuriyet-i cedide yapılması ve icap edenlerden mürekkep bir şehir meclisi kurulması* öngörülmüş; aynı zamanda o güne kadar şehir hizmetlerini yürütmekte olan İhtisab Nezareti lağvedilmiştir.

İhtisab Nezareti'nin lağvedilmesiyle kurulan İstanbul Şehremaneti, Fransız komününden örnek alınarak kurulmuş ve böylelikle belediye idarelerinin ilk temelleri atılmıştır. Şehremaneti'nin kuruluşundaki temel amaç şehrin düzenlenmesi ile ilgili işlerin devlet işlerinden ayrılması ve özellikle tek örgütün yetki alanına bırakılmasıdır (Ortaylı, 2000: 138).

İlk belediye kabul edilen İstanbul Şehremaneti'nin başında, Şehremini (belediye başkanı) adı verilen ve padişah tarafından tayin edilen bir memur görev yapmıştır. Şehremininin yanında, yine padişah tarafından atanan üyelerden kurulu, bir Şehremaneti Meclisi oluşturulmuştur. Esnaf ve ileri gelen bazı memurlardan oluşan bu yapıda 12 üye yer almıştır. Meclis, esasen bir karar ve istişare organı niteliğinde olup, kadiya yardımcı olan eski kurullara benzemektedir. Şehremaneti'nin çalışma usulü, organları, görev ve yetkileri, Meclis-i Vala tarafından çıkarılan 13 Haziran 1864 tarihli bir nizamname ile düzenlenmiştir. Bu nizamnameye göre: İstanbul halkının temel ihtiyaç maddelerini sağlamak; narhı düzenlemek; yol ve kaldırımları yapmak; kentin temizlik işlerine bakmak; çarşı ve pazarları denetlemek ve önceden İhtisab Nezareti tarafından toplanan devlet vergi ve resimlerini hazine adına toplamak görevleri şehremanetine verilmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 18).

Ne var ki Şehremaneti, Tanzimat'ın getirdiği ve batılılaşmayı hedef alan kurumsal değişikliğin bir parçası olmasına rağmen, kendisinden bekleneni verememiştir. Tecrübeli yönetici ve üyelerin olmaması, İhtisab Nezareti'nden çokta farklı bir görüntü çizmeyen bir teşkilat ortaya çıkarmıştır. Yapılan toplantılar ve gösterişli denetimlerden bir sonuç alınamamış ve kuruluşundan bir yıl sonra şehir meclisi lağvedilerek, 1857 yılında Altıncı Daire kurulana kadar fetret dönemi yaşanmıştır (Eryılmaz, 1996: 334-335).

1.2.1.3. Altıncı Daire-i Belediye

İstanbul'da Avrupai tarzda bir belediye kurmakta kararlı olan hükümet, İstanbul gibi büyük bir şehirde belediye ve zabıta işlerini yürütmek için çok sayıda daireler (şubeler) kurarak, bunların bir tek yönetimde toplanması görüşünden hareketle, Beyoğlu ve Galata'da altıncı daireyi oluşturmuşlardır. Şehremaneti'yi on dört daireye ayırmayı planlayan hükümet, bunun birden yapılması mümkün olmayacağından, ilk tecrübeyi burada başlatmışlardır (Eryılmaz, 1996: 335).

Osmanlı hükümeti, özellikle yabancıların yaşadığı ve modern liman kentinin karşılaştığı sorunların yoğunlaştığı, o zamanlarda İstanbul'un en modern binalara sahip semtleri olan Galata ve Beyoğlu'nda beledi hizmetlerinin görülmesini sağlama

zorunluluğu duymuştur. İntizam-ı Şehir Komisyonu'nun örnek belediyeyi Galata-Beyoğlu bölgesinde kurmaya karar vermesinin altında, Avrupalılara hayranlık veya yaranmak gibi bir amaçtan çok, paranın ve refahın bulunduğu ve belediye hizmetinin şiddetle istendiği tek semtin burası olması yatmaktadır. Üstelik oturdukları semt düzenlenirse, yabancı misyonların şikayeti de önlenecektir. Ayrıca tüm İstanbul'u modernleştirmek mümkün olmadığından, paralı kimselerin oturduğu semtten işe başlanmıştır (Ortaylı, 2000: 143). Bu konuda Eryılmaz, Ortaylı'ya muhalefet ederek, Beyoğlu ve Galata tercihinin altında, hükümetin yabancılara hoş görünmek ve reform yapıldığı görüntüsü vermek fikri olduğunu söylemiştir (Eryılmaz, 1996: 335).

27 Ocak 1858 tarihinde Altıncı Daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye, Paris örneği izlenerek kurulmuştur. Ancak kurulan bu daire, şehremanetine değil, doğrudan Bab-ı Ali'ye bağlanmıştır. Daireye olağan dışı bazı gelirler de tahsis edilmiştir. Sefarethane ve iş muhiti Beyoğlu'nun beledi hizmetleri, böylece ayrıcalıklı bir bütçe ile yerine getirilmiştir. Altıncı Daire-i Belediye bu ayrıcalıklı durumunu ve bu durumdan ileri gelen başarılarını Cumhuriyet dönemine kadar sürdürmüştür. (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 19) Hatta ilk belediye binası, ilk belediye mahkemesi ve yabancı uyruklu müşavir meclis üyeleri de yapılan kural dışı uygulamalardır (Ortaylı, 1990: 71).

Altıncı Daire-i Belediye mahalle, çarşı ve dükkânların temizlik ve düzenine ilişkin kararlar alma, talimatnameler hazırlama ve yasaklar koyma yetkisine sahip olmuştur. Bunun yanında yapı ve onarım işlerinin ihalelerini hazırlama, bu ihaleleri Bab-ı Ali'nin onayına sunma ve sadece kendi faaliyet alanındaki mülk sahiplerinden alınacak vergilerin miktarı ve toplanması için nizamnameler hazırlama yetkilerine de sahip olmuştur. Personel alımı konusunda da yetkin olan Altıncı Daire'ye, fiyat, gıda kontrolü gibi beledi denetim yanında, itfaiyeyi kurma yükümlülüğü de verilmiştir. Ancak, Daire'nin özel kolluk örgütü yoktur. Altıncı Daire'nin bugünkü belediyelerimizde bile olmayan bir yetkisi olmuştur. Bu yetki daire müdürü başkanlığında beledi cezalar verebilecek bir sulh mahkemesi kurabilme yetkisidir (Ortaylı, 1996: 134-135; Ortaylı, 2000: 147-149). Aynı zamanda hazine yardımları da Daire için önemli bir gelir kaynağı olmuştur (Eryılmaz, 1996: 336).

Altıncı Daire uygulamasının tüm İstanbul'a yaygınlaştırılması için 1868 yılında Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi yayımlanmıştır. Belediyelerin tüzel kişilik kazanmaları 1877'de çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu ve Vilayet Belediye Kanunu ile mümkün olmuştur. Vilayet Belediye Kanunu'na göre, her kent ve kasabada bir belediye meclisi kurulacak, meclis üyeleri kentin büyüklüğüne göre altı ile on iki arasında değişecektir. Osmanlı Parlamentosunun ilk kabul ettiği yasa olan Dersaadet Belediye Kanunu İstanbul'da eski belediye yapısını büyük ölçüde korumuştur. Eskiden olduğu gibi belediye yönetimi, Şehreminliği ve belediye daireleri olmak üzere iki bölümden oluşturulmuştur.

1912 yılında ise Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkat çıkarılmıştır. Buna göre, şehremininin atanması esası yerini korurken, belediye daireleri kaldırılarak, yerlerine 9 adet belediye şubeleri kurulmuştur. Ayrıca her şubeye hükümet tarafından bir müdür tayin edilerek yeniden merkezîyetçiliğe dönmüştür (Meriç, 1991: 57). Şehremaneti yerine de belediye encümeni oluşturulmuş ve bu yapı 1930 tarihli Belediye Kanunu'nun kabulüne kadar varlığını sürdürmüştür (Eryılmaz; 2000: 177).

1.2.2. I. Meşrutiyet Dönemi

I. Meşrutiyet, 1876 yılında Kanun-i Esasi'nin ilân edilmesiyle başlayan ve rafa kaldırılan anayasanın, 1908 yılında yeniden ilanına kadar süren dönemin adıdır. Osmanlı Devletinde belediye teşkilatının hukuki temelleri bu dönemde atılmıştır. 1877'de çıkan Belediye Kanunu ve uygulaması, sonraki dönemlere de damgasını vurmuştur. Bu kanun, ilk kez tek dereceli seçimi getirmesi açısından önemli bir kanundur. Kanuna göre seçimler gizli oy, açık sayım esasına dayanmaktadır. Ayrıca kanunla seçmenleri belirlemek için bir kurul oluşturulmuş ve kurulun kararlarına karşı mahkemelere itiraz etmek mümkün hale gelmiştir. Fakat düzenlemeye rağmen, bu dönemde de seçimle işbaşına gelen belediye başkanı olmamıştır. Bunun sebebi olarak mali özerkliğin henüz oluşmadığı gösterilebilir (Ortaylı, 1985: 174-179).

Meşrutiyetin ilanı ile oluşan ilk Osmanlı Meclis-i Mebusan'ında, Tanzimat başından beri yapılan uygulamaların sonucunda, İstanbul ve diğer vilayetler için iki

tasarı hazırlanmış ve kanunlaşmıştır. Bunlar, Dersaadet Belediye Kanunu ve İstanbul dışındaki kentler için hazırlanan Vilayet Belediye Kanunu'dur (Ortaylı, 1979: 299).

Dersaadet Belediye Kanununa göre, İstanbul belediye teşkilatı yine şehremaneti ile belediye dairelerine dayandırılmıştır. Bu kanuna göre, belediye, imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının idaresi, nüfus sayımı, pazar ve alışveriş kontrolü, mezbaha, okul açmak, itfaiye görevi ve belediye gelirlerini tahsis etmek gibi görevlerle yükümlüdür. Yine bu kanuna göre, belediyenin organları belediye reisi ve daire meclisidir. Şehir veya kasabanın büyüklüğüne göre 4 yıllığına 6-12 kişilik bir belediye meclisi seçilir. Reis ise, bu üyeler arasından merkezi hükümet tarafından seçilerek tayin edilir. Meclis belediyenin işlerini tartışıp karara bağlar, yıllık bütçeyi hazırlar, belediye inşaatlarına karar verir, daire adına sözleşme hazırlar. Mali kontrolü yapan, personelin tayin ve azli görevlerini yürüten bir organdır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 20-21).

Taşrada belediye örgütü kurulmasını öngören 1876 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ise, İstanbul dışındaki her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulması esasını benimsemiştir. Bu kanuna göre meclis, tüzel kişilik sahibi olup; kentin imar, su, itfaiye gibi önemli işleri görünürde de olsa bu tüzel kişiliğe bırakılmıştır. Bu belediyelerin üç ayrı organı olacaktır. Bunlar: reis, belediye meclisi ve cemiyet-i belediyedir. Nüfusu 40.000'in üstündeki beldelerde şubeler kurulabilecektir. Belediye meclisi üyeleri, halk tarafından seçilebilecek, belediye reisi de meclis üyeleri arasından atanacaktır. Cemiyet-i Belediye ise, ülkenin o zamanki idari örgütlenmesinde mevcut olan mahalli idare meclisi ile belediye meclisinin birleşmesinden oluşacaktır (Nadaroğlu, 2001: 299).

Hazırlanan bu kanunlarla belediye, yönetsel bir varlık olmaktan öte, adeta bir tüzel kişilik kazanmış olmaktadır. Nitekim belediye meclisinin görevleriyle ilgili üçüncü maddede belediye meclisinin belediye aleyhine açılan davalarda taraf olduğu belirtilmiştir. Kanun belediyelere imar işlerini düzenleme ve kontrol, bayındırlık hizmetleri, aydınlatma, temizlik, belediye mallarının yönetimi, emlak tahriri, nüfus sayımı, pazar ve alış-veriş kontrolü, hıfzıssıhha tedbirleri almak, mezbaha ve okul açmak, itfaiye ve belediye gelirlerini toplamak gibi görevler yüklemiştir. Fakat bu

görevlerin bir kısmının hiç yerine getirilemediği ve bir kısmının da merkezi hükümet organları tarafından yürütüldüğü tarihi bir gerçek olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu durumun oluşmasına sebep olarak koordinasyon eksikliği ve mali yetersizlik gösterilebilir (Ortaylı, 1996: 452).

Mali yetersizliğin oluşmasında, İstanbul ve taşra belediyelerinin gelir farkı etkili olmuştur. Taşra belediyeleri kendilerine ayrılan hayali gelirleri tahsil edememişler ve bu yüzden hizmet noktasında başarılı olamamışlardır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 21). Koruyucu sağlık hizmetlerinin gereğince yerine getirilemediği bu dönemde, belediyeler basit bir yangın tulumbasından bile mahrumdurlar. Yine şehir içi ulaşımın aksaklığı ulaşım araçlarının belediye tarafından teminini engellemiş ve otarşik yapılı şehirler ortaya çıkmıştır. Temizlik ve aydınlatma ise İstanbul, Selanik, Beyrut ve İzmir gibi şehirlerde kısmen sağlanmıştır. Bu dönemde belediye hizmetlerinin yabancı şirketler için çekici bir iş alanı olduğu konusu da unutulmamalıdır (Ortaylı, 1996: 461).

Mali açıdan iflasın eşiğinde olan Osmanlı maliyesi borçlar idaresini kurmuş ve tarihinde ilk dış borcu yine bu dönemde almıştır. Örneğin tarım gelirlerinin son derece düşük olması, tarımsal faaliyetlerde ithalatın ön plana çıkmasına neden olmuş ve yine birçok iktisadi faaliyet yabancılarla yapılan ortaklıklarla gerçekleştirilebilmiştir (Ortaylı, 2013(b): 31). Kuşkusuz beledi hizmetler de bu durumun dışında kalmamış ve özellikle altyapısal yatırımlar yabancıların kontrolünde gerçekleştirilmiştir (Ortaylı, 2010: 46).

Teşkilatlanma konusunda da yetersiz kalınan bu dönemde, 1880'lerden itibaren şehir ve kasabalarda belediye idareleri mevcudiyetlerini hissettirmişlerdir. Belediye reisleri protokolde yerini almaya başlamış, cılızda olsa beledi hizmetler yapılmaya çalışılmıştır. Münevverlerin belediye denilen müessesenin ne olduğu ile ilgili tenkitler ve teklifler içeren makaleler yazmaya başladığı I. Meşrutiyet döneminin yirmi beşinci yılında birçok sancak merkezinde benzer mimariye sahip belediye binaları inşa edilmiştir. Kadastro ve tahririn ancak Beyoğlu Belediye Dairesi'nde tamamlanabilmesi ve bu vazifenin belediyelere devredilmesinin şikayet konusu olması nasıl bir kültürel ortamın mevcut olduğunu bize anlatmaktadır. Nihai olarak

bu dönemin belediye seçimlerinde belirli bir miktar vergi verenlerin aday veya seçmen olmaları usulü umumi kabul görmüştür ve bu durum yerel yönetimler üzerindeki merkezi vesayetin hala neden devam ettiği sorusunun cevaplanabilmesi açısından önemlidir (Ortaylı, 1996: 462).

Osmanlı Devleti'nin modernleşmesinin devam ettiği I. Meşrutiyet dönemi, belediyecilik noktasında önemli kanunların çıktığı ve bazı uygulamaların ilk kez ortaya koyulduğu bir dönem olarak tarihteki yerini almıştır. Fakat yerel demokrasi anlayışının oturtulamaması, mali bakımdan özerklik şartının sağlanamaması ve Osmanlı Devleti'nin aşırı merkeziyetçi eğilimleri uygulamaların kanunlarda belirtildiği şekilde gerçekleştirilememesini beraberinde getirmiştir (Ortaylı, 1974: 174).

Yukarıda belirtilen durumların oluşmasındaki diğer nedenler ise; Osmanlı Devleti'nin o dönemlerde yaptığı uzun savaşlar, ekonomik durumunun giderek bozulması ve bunun sosyal yapıda kendini hissettirmesidir. Bu da batı tarzı yerel yönetim sisteminin tam uygulanamamasına ve halk tarafından da benimsenememesine neden olmuştur (Yayla, 1977: 1015-1016).

1.2.3. II. Meşrutiyet Dönemi

II. Meşrutiyet, 24 Temmuz 1908'de Kanun-i Esasi'nin yeniden ilân edilmesiyle başlayan ve 1923 yılında cumhuriyetin kurulması ile sona eren dönemdir. Toplam on beş yıl süren bu dönemde, parlamenter demokrasi, seçim, siyasi parti, askeri darbe ve diktatörlük olgularıyla tanışılmış, iki büyük savaş yaşanmış ve altıncı imparatorluğun dağılmasına tanık olunmuştur.

Türk Belediyecilik tarihinde II. Meşrutiyet'e gelinceye kadar gerçekleşen gelişmelere dikkat edilirse, mahalli idareler üzerinde merkezi idarenin sürekli bir baskısı görülür. Bu döneme kadar merkeziyetçilik devam etmiş, mahalli idarelerin özerk bir yapıya kavuşturulması mümkün olmamıştır. II. Meşrutiyet'te, İstanbul'da ilk belediye seçimleri yapılarak, özerk bir belediyecilik uygulamasına geçilebilmesi için önerilerde bulunulmuşsa da, bundan kısa sürede vazgeçilmiştir. Meşrutiyet

idaresi de yine merkeziyetçi yönetim geleneğinden ayrılmamayı tercih etmiştir. Özellikle 1913 yılında hazırlanan Geçici Vilayet Kanunu, mahalli demokrasiye ve yönetime bütün özerklik kapılarını kapatan bir uygulamaya başlangıç olmuştur. Dersaadet'te de bu durumu pekiştiren bir uygulamaya geçilmiştir (Ortaylı, 1996: 463).

Birinci Dünya Savaşı'nın sona erip, mütareke yıllarının başladığı şehremini Topuzlu Cemil Paşa döneminde, Aralık 1922 tarihli bir Teşkilat-ı Belediye Kanun-u Muvakkatı çıkarılmıştır. Böylelikle, zaten uygulamada olan, belediye örgütünün merkeziyetçi bir esasa göre yeniden kurulması öngörülmektedir. Bununla birlikte, beledi hizmet ve örgütlenmedeki ikiliği bu kanun ortadan kaldıramamıştır. Vakıflar, nafia, liman reisliği gibi örgütler, kent hayatının önemli hizmet alanlarında ya özerk ya da merkezi hükümete bağlı olup, belediyeden tamamen ayrılmışlardır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 22-24).

Ankara'yı merkez edinen yeni Türkiye Büyük Millet Meclisi hükümetinin 1921 Anayasası mahalli idarelere vilayet düzeyinde büyük muhtariyet tanımıştır. Fakat fiiliyatta bunun tatbikine imkan olmamıştır. Dönem sonunda cumhuriyet idaresi Ankara'ya da İstanbul gibi ayrı bir Şehremaneti idaresi getirmiştir.

Gerek yapılan büyük savaşlar gerekse diğer sorunlar nedeniyle belediyecilik anlamında çok fazla eylemin gerçekleştirilemediği II. Meşrutiyet döneminin siyasal ortamında bazı düşünürler mahalli demokrasi konusu üzerinde çalışmışlardır. Bu kapsamda Ahrar Fırkası'nın kurucusu olan Prens Sabahattin, vilayetlerde valilere daha fazla yetki verilmesini savunmuş ve bunun yanında seçimli üyelerden oluşan İl Kurulları aracılığı ile mali ve yönetsel kontrolün ahaliye devredilmesini istemiştir. Sabahattin, ülkenin ancak *adem-i merkeziyet* idaresine geçilmekle kurtarılabilceğini, kalkınmanın, teknolojik gelişmenin, ancak bu yolla mümkün olabileceğini söylemektedir (Sabahattin, 1999: 45). Adem-i merkeziyetçi ve bireyci bir bakışa sahip Prens Sabahattin'in görüşleri, Osmanlı yönetici kliğinin eğilimleri kadar, ülkenin gerçekleriyle de taban tabana zıt olduğundan fazla rağbet görmemiştir (Ortaylı, 1996: 464). Nitekim bu çalışmanın ana temasını oluşturan il sınırında

büyükşehir belediyesi modeline de Sabahattin'in görüşleri ile paralellik arz ettiği gerekçesiyle karşı çıkmıştır. Bu konuya üçüncü bölümde değinilecektir.

Osmanlı Devleti'nde belediyeler, başlangıçtan beri var olan idari sistemin gittikçe bozulması, kurumların işlerliğini kaybetmesi ve mevcut düzenin çalışamaz hale gelmesiyle, batı ile artan ilişkiler ve batıyı taklit etme isteği sonucunda, birtakım yeni uygulamalara gitme zorunluluğu duyulmasıyla ortaya çıkmış ve fakat batıdan farklı şekilde gelişmiştir. Batı toplumlarındaki gibi belli bir gelişme seyri izleyerek ortaya çıkmamışlardır. Batıdakinden çok sonra, kanun zoruyla, adeta suni olarak meydana getirilmişlerdir (İçişleri Bakanlığı, 1973: 3).

Geç Osmanlı dönemi çağdaşlaşma çabalarına bütüncül bir bakışla bakıldığında, bunların köklü reformlar değil, yalnızca kötü gidişi önlemek amacıyla girilen çabalar olduğu görülmektedir (Çukurçayır, 2003: 50). Bu ve bunun gibi nedenlerden dolayı da Osmanlı belediyeçiliği modern ve özerk bir yapıya kavuşamamış, merkezi idarenin bir parçası olmak durumunda kalmıştır. Bugün Türkiye Cumhuriyeti'nin yerel yönetim sistemindeki bazı aksaklıkların müsebbibi işte bu tarihsel süreçlerdir.

1.2.4. Teşkilat-ı Esasiye

Osmanlı Devleti'ndeki belediyeçilik uygulamalarının anlatıldığı bölümün sonunda belediyeçilik faaliyetlerine düzenleme getirmesi açısından oldukça önemli olan 1921 tarihli Teşkilat-ı Esasiye'ye değinmek yerinde olacaktır. Teşkilat-ı Esasiye'nin 12. Maddesi'nde "Vilayet yerel düzeyde tüzel kişiliğe sahip ve özerkliği olan bir kuruluştur. Eğitim, sağlık, tarım, ekonomi, bayındırlık işlerini düzenleme, vilayet meclislerinin yetkisindedir" ifadesi ile vilayetlerin özerkliği vurgulanmıştır. Yine yerel yönetimlerin ekonomik, mali ve adli yetkileri bulunmakta ve yerel yönetim ile merkezi yönetim arasında bir teftiş mekanizması müfettişlerin denetimi altında kurulmuştur (Yayla, 1983: 134).

1921 Anayasası, il ve nahiyelerin tüzel kişiliği benimsenmiş, üyeleridoğrudan doğruya halk tarafından seçilen il meclislerine geniş çapta yönetselözerklik vermiş, bundan da öte Nahiye Meclisleri'ne yargısal yetkiler devretmiştir (Giritli, 1983: 110).

Ayrıca, iller, toplumsal ve ekonomik ilişkileri itibarıyla birleştirilerek *Genel Mütteliklik Mıntıkları* kurulmuştur. Yeni olan bu uygulamaya belli bir dönem sonra son verilmiştir. Yine bu anayasa ile sancak kademesi kaldırılmıştır. Nahiyei özerk bir kişiliğe kavuşturan ve mülki yönetimin bir parçası olmaktan çıkarmak isteyen hüküm ise yürürlüğe girememiştir (Tosun, 1970: 12).

Yine bu anayasada “Adem-i merkeziyet” geniş kapsamlı bir biçimde ele alınmış, yerel yönetimlerin muhtariyeti ve yerel görevlerin asliliği kabul edilmiştir. Ancak üzerinde durulan adem-i merkeziyet ilkesi uygulamaya konamamıştır (H.Ünlü, 1993: 53). 1921 Anayasası, yerel yönetimlere vilayetler düzeyinde geniş özgürlükler getirmiş, yerinden yönetim ilkesine en fazla ağırlık vermiş olan bir metindir. Hatta metinde öngörülen ölçüde bir yerel yönetim anlayışı bugün bile gerçekleştirilmiş değildir (Yazıcıoğlu, 1996: 231). Ne var ki uygulama noktasında istenilen düzeye erişilememiştir.

1.3. Cumhuriyet Belediyeciliği

Cumhuriyetin ilanından sonra batılılaşmanın/modernleşmenin devrimlerle birlikte hız kazanması ile belediye teşkilatlarının kurulması ve/veya geliştirilmesi de ivme kazanmış, aynı zamanda *modern* belediyecilik anlayışı da geliştirilmiştir. Cumhuriyet belediyeciliğini yine kendi içinde ve sosyolojik değişmeler ışığında dönemlere ayırmak mümkündür. Demokratik seçimlere kadar olan süreci kapsayan, ülkenin temellerinin atıldığı ve Cumhuriyet Halk Partisi’nin (CHP) yegane aktör olduğu tek parti dönemi, bu dönemlerin ilki olarak değerlendirilebilir. İkinci dönem ise; demokratikleşmenin ve kalkınmanın hız kazandığı, (bununla birlikte zaman zaman sekteye de uğradığı) demografik yapıyı ciddi anlamda farklılaştıran ve 1950–1980 yılları arasını kapsayan hızlı kentleşme dönemi olarak düşünülebilir. Üçüncü dönem ise büyükşehir belediyesi uygulamasının getirildiği ve gelirlerde önemli artışların olduğu dönem olup, bu dönemi yeniden yapılanma dönemi olarak adlandırmak mümkündür. Nihayet 2005 yılından günümüze kadar olan dönem de mahalli idareler reformunun yapıldığı dönem olup (Gür ve Karslı, 2013: 17-20) ne zaman ve hangi olgu ya da olay(lar) ile başka bir dönüşümün yaşanacağı belirsizliğini korumaktadır.

2012 yılında 6360 Sayılı Yasa ile yapılan değişiklik (Resmi Gazete, 06.12.2012)ve son dönemde yerelleşmeyi arttıran uygulamalarla birlikte yeni bir dönemin yaşanıp yaşanmadığı/yaşanmayacağı konusu ise önümüzdeki dönemlerde cevaplanacak bir soru olarak karşımıza çıkmaktadır.

1.3.1. Tek Parti Dönemi (1923-1950)

Türkiye’de belediyeçilik, tam anlamıyla belediye teşkilatının kurulması, Cumhuriyetin ilk yıllarında başlar. Gerçi, eskiler arasında da halka faydalı olmuş, belediye hizmetlerini aksatmamaya gayret etmiş olanlar vardır. Fakat bunlar hem parmakla sayılacak kadar az, hem de iş ve hizmet yönlerinden yetersizdirler (Toksoy, 1948: 12).

Osmanlı Devleti’nden Türkiye Cumhuriyeti’ne389 belediye devrolmuştur. Bu belediyelerden sadece 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisi, 17 tanesinde mezbaha, 7 tanesinde spor alanları, 29 tanesinde park ve bahçeler, 90 tanesinde düzenli bir pazaryeri mevcuttur. Kentlerin altyapısı oldukça zayıftır ve savaş nedeniyle meydana gelen enflasyon, belediye gelirlerini iyice azaltmıştır (www.platodanismanlik.com/v2/images/k9.doc). Daha sonra bu sayı 1923 yılında 421’e, 1924 yılında 426’ya ve her yıl bir miktar artışla 1930 yılında 492’ye yükselmiştir (Aytaç, 1990: 89).

Tek parti dönemi belediyeçiliğinde 1923-1930 yılları arasındaki dönem bir bekleme, durgunluk dönemi değil; tam anlamıyla bir hazırlık dönemi olmuştur. Cumhuriyet idaresi, savaştan sonraki ilk yıllarda önemli belediyeçilik ve imar sorunları ile karşı karşıya kalmıştır. İşte cumhuriyetin belediyeçilik görüşü, bu sorunlara aranan çözümler ve uygulamalar içinde oluşmuştur (Mahalli İdareler Dergisi, 1973: 33).

Bu sorunlardan ilki ve en önemlisi Anadolu’daki, özellikle Batı Anadolu’daki kentlerin savaştan sonraki imar faaliyetleridir. Savaşta çok büyük yangınlara maruz kalan ve büyük bölümü harabe şekline gelen Batı Anadolu’daki kentlerin yeniden

imar edilmesi ve işlerlik kazanması, cumhuriyet idaresinin ilk beledi hizmetleri olmuştur. Diğer önemli sorun ise Ankara'nın başkent olarak ilanıdır. Ankara'nın modern ve çağdaş bir kent olarak yeniden kurulması, imar edilmesi gerekmektedir (Tekeli, 2009: 32). Cumhuriyet idaresinin bu konuda başarılı olması çok önemlidir. Çünkü Ankara, cumhuriyetin sembolü durumundadır. Ankara'nın başarısı, rejimin başarısı olarak nitelendirilmiş ve özdeşleştirilmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 27-28). Bunun için Ankara belediyecilikte önemli bir laboratuvar olmuştur (Görmez, 1988: 112).

Yeni kurulan ülkede yeni yapılar oluşturmak için yeni kanunların yapılması tabii bir süreçtir. Tek parti dönemi idaresi de bunu yaparak belediyecilik ile alakalı bir dizi kanun çıkarmıştır. Bu kapsamda tek parti iktidarının 1924 yılında belediyeler konusunda çıkardığı en önemli kanun, 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu'dur. Bu kanunla belediyeler mali olarak güçlendirilirken, aynı zamanda mali hesapların da düzen altına alınması istenmiştir. Buna paralel olarak da 1924 yılında Dahiliye Vekaleti, Umumi Mahalliye-i Vilayet Müdüriyeti, Usul-ü Muhasebe-i Belediye Talimatnamesi hazırlanmış, fakat uygulamada tam bir kontrol sağlanamamıştır. Sonrasında ise belediyelere sağlanan mali imkanlarkanun değişiklikleriyle azaltılmış ve belediye kaynaklarının bir kısmı merkezi hükümete aktarılmıştır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 33).

423 Sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu ile belediyelere bazı yerel vergiler aktarılmıştır. Ancak esas gelir, devletten sağlanmaktadır. Zira belediye hesaplarının kontrolü devletin elindedir. Cumhuriyet rejiminin belediyecilik konusundaki diğer önemli girişimi ise 16 Nisan 1924 tarihli 486 Sayılı Umur-u Belediyeye Mütcellik Ahkâm-ı Cezaiye Kanunu'dur (Tümerkan, 1946: 91). Bu kanun ile şehir yönetimine yargı hakkı tanınmıştır. (Alada, 1990: 120).

1924 yılında gerçekleşen belediyeler ile ilgili bir diğer önemli gelişme de, hangi yerleşim alanlarında belediye kurulabileceği konusuna açıklık getirilmesi olmuştur. 18 Mart 1924'te çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu ile nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulabileceği belirlenmiştir. Yine 1924 yılında çıkarılan ve 1882 tarihli *Ebniye* (yapılar) Kanunu'nun 20, 21, 22, 23, 24 ve 25. maddelerini değiştiren

22 Nisan 1925 tarih ve 642 Sayılı Kanun da belediyeleri ilgilendiren önemli bir girişimdir. Esasen, savaşta tahrip olan Batı Anadolu şehirlerinin problemlerini çözmek için çıkarılmıştır. Buna göre 150'den fazla yanan binası bulunan yerlerde belediyelere önemli imkanlar verilmektedir. Belediyeler bu alanda yeni planlar hazırlatacaklardır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 35).

Cumhuriyet idaresinin belediyelerle ilgili diğer girişimi de 10 Mayıs 1926 tarih ve 831 Sayılı Sular Kanunu'dur. Bu kanun ile belediyeler eliyle sağlıklı içme suyu sağlanması öngörülmüş ve halkın ihtiyacı için olan suların idaresi, belediyelere bırakılmıştır. Ayrıca, tüzel ve gerçek kişilere ait olup, bunlara gelir sağlayan suların kamulaştırılması hakkı da belediyelere tanınmıştır. Sağlık konularına ağırlık veren Cumhuriyet idaresi, bu Sular Kanunu ile birlikte, 839 Sayılı Sıtma Mücadelesi Kanunu da çıkarmıştır. Yine bu konuyla ilgili olarak çıkarılan bir diğer kanun da kentlerde yaşayanların sağlık şartlarını iyileştirmek için çıkarılmıştır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 37).

Erken cumhuriyet döneminin en önemli belediyeçilik hamlesi 1930 yılında çıkarılan 1580 Sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunun tanziminde, eski teşkilatlarımız ve bunların sakat olan tarafları gözden kaçırılmadığı gibi, batı belediyelerinin hemen hepsi incelenerek, yararlanılmıştır (Ergin, 1936: 134). Bu kanunla, 1924 yılında çıkarılan 442 Sayılı Köy Kanunu ile nüfusa bağlı olarak belirlenen köy, kasaba, şehir, büyükşehir tanımları bir kenara bırakılmış ve köy yasa tasarısındaki ayırımdan vazgeçilerek, köy dışında kalan tanımlamalar bir tek örgütlenme içinde ele alınmıştır (Göymen, 1980: 17-19).

Bu kanunla birlikte, ardı arkasına çıkarılan belediyelerle ilgili diğer kanunlara da değinmek yerinde olacaktır. 3 Nisan 1930'da çıkarılan 1580 Sayılı Kanundan hemen sonra 6 Mayıs 1930 tarih ve 1593 Sayılı Umumi Hıfzıssıhha Kanunu, 1 Haziran 1933 tarih ve 2031 Sayılı Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, 21 Haziran 1933 gün ve 2290 Sayılı Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, 9 Haziran 1934 gün 2497 Sayılı Belediyeler İstimlak Kanunu, 7 Haziran 1935 gün ve 2763 Sayılı Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi kanunlar çıkarılmış ve 1930'lu yılların belediyeçiliğinin çerçevesi belirlenmiştir. Üç yıl içerisinde çıkarılmış olan bu

kanunlar, Türk Belediyeciliğini düzenleyen temel yasalar olarak uzun yıllar yürürlükte kalmıştır (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 45).

1580 Sayılı Kanunun hazırlanmasında beş esas ilke göz önünde tutulmuştur. Birinci ilke: Belediyeler arası eşitliktir. İkinci ilke: Belediyelerin icraatlarında serbest bırakılmasıdır. Üçüncü ilke: Belediyeler üstünde güçlü bir merkezi yönetim denetimi olmasıdır. Dördüncü ilke: Tek dereceli seçim ve halkın etkin denetiminin sağlanmasıdır. Beşinci ilke: Belediyelerin hizmet alanının genişletilmesidir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 51-55).

1580 Sayılı Belediye Kanunu, Osmanlı belediyeciliği ve on yıllık Cumhuriyet belediyeciliği deneyimine rağmen büyük ölçüde Fransız belediyeciliğinden etkilenmiştir. Cumhuriyet tarihi boyunca çıkarılan belediye yasaları içerisinde belediye hizmet sınırlarının bu derece geniş tutulduğu başka bir yasa olmamıştır (Ergin, 1936: 135).

1930 döneminin belediyecilik görüşünün oluşmasını sağlayan esas deneyler, tüm Türkiye belediyelerinden çok Ankara uygulamasında birikmiştir. Altıncı Daire-i Belediye Osmanlı Belediyeciliğine nasıl bir örnek ise; Ankara deneyi de Cumhuriyetin belediye ve imar anlayışına öncülük etmiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 37).

Cumhuriyetin ilk yıllarında yapılan yasal düzenlemelerde, gelecekte Türkiye'nin karşılaşacağı ya da karşılaşması beklenen sorunlara önceden önlem alma görüşü hakim olmuştur. Bu görüş, dünyanın geçmişte karşılaştığı olaylarlakaçınılmaz olarak Türkiye'nin de karşılaşacağı ileri görüşlülüğünden kaynaklanmaktadır (Arslan, 1990: 348).

Tek parti döneminde parti örgütü ile devlet örgütü iç içe geçmiş, kimi durumlarda belediye başkanlığı, parti başkanlığı ve halkevleri başkanlığı aynı kişide toplanmıştır. Kimi durumlarda da vali ya da kaymakam bütün bu görevleri yüklenebilmiştir. Örneğin dönemin Ankara Valisi Nevzat Tandoğan 18 yıl süreyle hem valilik hem de belediye başkanlığı yapmıştır. Fahrettin Kerim Gökay da

İstanbul’da sekiz yıl boyunca hem belediye başkanlığı hem de valilik yapmıştır. Yine bu dönemde belediyeler devletin genel ideolojisi ile paralel bir yapıda olmuşlar; meydanlar, heykeller, büstler ve bulvarlarla bu durumun somut örneklerini sergilemişlerdir. Kentlerin fiziki çehresini değiştirme görevinin yanı sıra, yeni yaşam tarzı oluşturmak için zorlayıcı yasaklar ve emirler koyma yetkisi de verilen erken cumhuriyet dönemi belediyelerini (Al, 1996: 31-32) ne kadar başarılı olduğu konusu tartışmaya açık bir şekilde tarih sahnesindeki yerini almıştır.

1.3.2. Hızlı Kentleşme Dönemi (1950-1980)

Bu dönemde Türkiye’nin ekonomik ve sosyal yaşamında iki faktör etkili olmuştur. Birincisi kentleşmenin giderek hız kazanması, ikincisi ise çok partili siyasal düzene geçilmesidir (Geray, 1990: 217). Bilindiği gibi tek partili dönemde devletçilik ve parti-devlet bütünleşmesi içinde belirlenen belediyeler, yönetimin bir parçası olmakla kalmamış, merkezi yönetim ile özdeşleşmiştir (Alada, 2004: 65). Çok partili hayata geçişle birliktedevlet ve hükümet bütünleşmesi ortadan kalkmış olsa da (Aydınlı, 2003: 73), yerel yönetim yapısında çok fazla bir değişiklik olmamış ve 1950-1960 arası döneme damgasını vuran Demokrat Parti (DP), iktidarı öncesi mahalli hizmetlere daha geniş imkan verilmesi ve bağımsız mahalli organlara daha geniş hürriyet bağışlanması gerektiğine vurgu yaparken, iktidarı döneminde tek partili yapının uzantısı gibi davranmış ve söylemlerine ters düşen politikalar izlemiştir (Güler, 2006: 229).

Kuşkusuz DP’nin yerel yönetimlerde bu şekilde politika izlemesinin çeşitli sebepleri vardır. Bu sebepler arasında 1950’lerden sonra kentlerin hızla göç alması, gecekondulaşmanın yerleşik hale gelmesi gösterilebilir. Ayrıca batıdaki refah devleti gelişiminin etkileri ve teknolojinin gerekleri de kamusal hizmetlerin bu dönemde merkezi yönetim elinde toplanması eğilimini güçlendirmiştir. Büyüyen kentlerin nüfus ve ihtiyaçları karşısında teknik ve özellikle mali alanda güçsüz kalan belediyeler de görevlerinin merkezi idareye aktarılmasına ses çıkaramamıştır (Alada, 2004: 65).

Özellikle 1950 ve sonrası yıllarda hızlı ekonomik ve toplumsal değişmeye paralel olarak başlayan ve gelişen nüfus hareketleri karşısında, önce büyük kentlerde ve daha sonra tüm ülkede belediyelerin hizmet vermekle yükümlü oldukları nüfus ile kullanabildikleri kaynak büyüklükleri arasındaki denge bozulmuştur. Kuşkusuz yerel yönetimlerde, siyasal yapılanmanın boyutları değişmiştir. Kentli-yerel yönetim ilişkileri ile yerel yönetim-siyasal iktidar ilişkileri içerik ve biçim değişikliklerine uğramıştır. Bu değişikliklere rağmen 1580 sayılı yasanın içeriği değiştirilmemiştir (Arslan, 1990: 348-349).

Siyasal partilerin programlarında yerel yönetimlerin güçlenmesine yer vermeleri (Alada, 1990: 126) ve buna rağmen 1580 sayılı yasanın değiştirilmemesi, yerel yönetimde merkeze bağıllığı aşmış, adem-i merkezi bir yapının Türkiye için ne kadar zor olduğu ile ilgili ipuçları vermektedir.

Adem-i merkeziyetçilik konusunda fazlaca eksikliklerin olduğu bu dönemde bazı olumlu gelişmeler de yaşanmıştır. Örneğin *şehir nüfusunun sürekli olarak artmasından dolayı* dikkat çekici imar girişimleri ortaya koyulmuştur (Alada, 1990: 126). Ayrıca bu dönemde görev yapan belediye başkanlarından bürokrat olanların sayısının önceki döneme göre nispeten azalması da DP döneminde yerel yönetimlere yapılan olumlu katkılardandır (Güleç, 2008: 54).

DP döneminde belediyelerin gelirlerine yönelik olumlu sonuçlar doğuran düzenlemelere de gidilmiştir. Bu düzenlemeler ile 1950-1954 yılları arasında belediye gelirlerinde düzenli bir artış olmuştur. 1945 yılında belediye gelirlerinin genel bütçe gelirlerine oranı %7,8 iken, bu oran 1955 yılında %12,2'ye yükselmiştir. 1957 yılında Adnan Menderes, başta İstanbul olmak üzere belediyelerin imar faaliyetleri için önemli miktarda mali yardımda bulunmuştur (Al, 1996: 35).

1940'lı yıllara gelindiğinde, belediye teşkilatı ile ilgili yasal düzenlemeler hemen hemen tamamlanmış olmasına rağmen, DP dönemi ve sonrasında da belediyelerin sorunları çözülmüş değildir. İlk dönemlerde kentleşme hızının düşük olması belediyelerin sorunlarını hafifletmiş olsa da, birçok belediye kent hayatının gerekleri olan temel altyapı sorunlarını çözememiş köy görünümündedir. Sonraki

dönemlerde de kentleşme hızının giderek artması, sorunların daha da çoğalmasını beraberinde getirmiştir. Yine bu dönemde çok partili hayata geçilmesine rağmen, yasal düzenlemelerde de önemli değişiklikler olmamıştır. Yalnızca tek parti döneminden çok partili döneme geçilmesi bazı konjonktürel değişiklikleri zorunlu kılmış ve bu kapsamda dört adet düzenleme yapılmıştır.

1933 yılında kurularak 12 yıl içinde 15 milyon liralık sermayeye ulaşan Belediyeler Bankası'nın 13 Haziran 1945 gün ve 4759 sayılı Kanunla İller Bankası'na dönüştürülmesi bu düzenlemelerden bir tanesidir. Düzenleme ile banka belediyelere özgü olmaktan çıkıp, özel idareleri ve köyleri de kapsamı içerisine almıştır. Ayrıca sermayesi arttırılmış ve tahvil çıkarma yetkisi verilmiştir. Böylece belediyelerin borçlanma sınırları genişletilmiştir. 3946 sayılı Kanunla kurulmuş olan Belediyeler İmar Heyeti'nin görevini bu banka üstlenmiştir (Görer, 2003: 351).

Diğer bir düzenleme ise 18 Haziran 1947 tarih ve 5116 sayılı Kanunla belediye meclislerine, belediye sınırları içinde bulunan yol vergisi yükümlülüklerine %50'ye kadar zam yapma yetkisi verilmesidir. Fakat bu yetki, uygulamada pek etkin olmamıştır (Al, 1996: 35).

Dönemin bir başka değişikliği de yıllardan beri çıkarılamayan Belediye Gelirleri Kanunu'nun çıkartılmasıdır. Bu kanun, belediyelerin görevlerini düzenleyen 1580 sayılı Belediye Kanunu'ndan on sekiz yıl sonra, 1 Temmuz 1948 tarihinde çıkarılmıştır. 5237 sayılı bu kanuna göre belediyelere seksen ayrı kaynaktan gelir sağlanmıştır. Fakat bunların çoğunun verimsiz ve toplanması güç vergiler olması, gelirlerin yeterince arttırılamaması sonucunu doğurmuştur. Ayrıca belediyelere devlet gelirlerinden de paylar ayrılmıştır ve eskiden alınan bazı payların oranı arttırılmıştır (Al, 1996: 35).

Fakat uygulamada önemli farklılıklar meydana gelmiştir. Siyasal rekabet ortamı partileri yerel yönetimlerin sorunlarıyla daha yakından ilgilenmeye yöneltmiştir. Bununla birlikte II. Dünya Savaşı'nın büyük tahribata yol açtığı Batı'da kent ve bölge planlaması gibi disiplinlerin ortaya çıkması, yüzünü Batı'ya dönen Türkiye'de de aynı ağırlıkta olmasa da benzer süreçlerin ortaya çıkmasına, bu

kapsamda da giderek daha demokratik yerel yönetim eğilimlerinin oluşmasına vesile olmuştur (Al, 1996: 33).

Bu çalışmada hızlı kentleşme dönemi tarihsel olarak 1950 yılından itibaren başlatılmakla birlikte, 1945-1950 döneminde de belediyeçilik açısından bazı demokratik eğilimler ortaya çıkmıştır. Bunlardan biri 1946 yılında kurulan Türk Belediyeçilik Derneği'dir. Bazı kentbilimcilere göre bu isimde bir derneğin kurulması ve adının dernek olması bile önemlidir. Çünkü bu derneğin kuruluşuna kadar, dernek adı yerine kurum adı kullanılmıştır. Bu dernek, kuruluşundan başlayarak belediyelerin özerkliğini ve demokratikleşmesini savunmuş; vesayet denetiminin çok abartıldığını ve belediye başkanlarının atamayla değil halk tarafından seçilmesi gerektiğini savunmuştur (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 126).

Belediyelerin demokratikleşmesi yönünde ilk önemli kanuni adım ise 1946 tarih ve 4878 Sayılı Belediye Kanunu'dur. Bu kanunla 1580 Sayılı Kanun gereği genellikle bir haftada yapılan belediye meclislerinin seçimi bir güne indirilmiştir. 1950 yılında ise 5669 Sayılı Kanun yürürlüğe girerek 1580 sayılı kanunun seçime ilişkin hükümlerini tümünden değiştirmiştir. Fakat birçok belediye başkanının atamayla gelmesi, bu kanunun da önemli bir demokratikleşme getirememesini beraberinde getirmiştir. 1948 tarihinde Ankara belediye başkanının meclis tarafından seçilmesi ile ilgili 5168 Sayılı Kanun yürürlüğe girmiş, 1954 tarih ve 6349 Sayılı Kanun ile de İstanbul Belediyesi'nin vilayetten ayrılması sağlanmıştır. Böylece tek parti döneminden kalma valilik ile belediye başkanlığının aynı kişide toplanması önlenmiştir. Fakat bütün bu gelişmelere karşın belediye başkanlarının atananlardan olması kuralı uzun bir süre değişmemiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 128).

Bu dönemin siyasi ve idari açıdan en önemli olayı kuşkusuz 27 Mayıs askeri darbesidir. Bu darbe ile yeni bir seçime kadar tüm belediye başkanlarının görevlerine son verilmiş, İstanbul ve İzmir hariç olmak üzere (Derbil, 1960: 285) il merkezlerinde valiler, ilçe merkezlerinde ise kaymakamlar belediye başkanlığı görevini yürütmeye başlamışlardır. Daha sonra ise belediye meclisleri de feshedilmiştir (Kaya, 2003: 48).

Darbe sonrası hazırlanan anayasada belediyecilik ile ilgili atılan önemli adımlardan biri yerel yönetimlerin anayasal güvenceye ve daha demokratik bir temele göre yeniden tanımlanmasıdır (1961 Anayasası, 116. Madde). 1961 Anayasası, yerel yönetim karar organlarının halk tarafından seçileceği ilkesini kabul etmiştir. Organların görevden alınması da ancak yargı yolu ile mümkündür. Yine 112. Maddede: “İdarenin kuruluş ve görevleri merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır” denilmiş ve Türkiye’nin yönetim yapısı belirlenmiştir. Maddenin devamında “idare, kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir” denilmiş ve federatif bir yapının oluşmasına karşı çıkmıştır. Ayrıca anayasada il, belediye ve köy şeklinde yerel yönetimlerin ismi tanımlanmış, mahallin müşterek ihtiyaçlarını karşılayan ve genel karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişilikleri olduğu belirtilmiştir (Al, 1996: 37).

Anayasada yer alan düzenlemelerin uygulamaya geçirilmesi açısından 1963 tarih ve 307 sayılı yasa önemlidir. Bu yasa ile belediye başkanlarının durumları güçlendirilmiş ve tek dereceli seçimle iş başına gelmeleri düzenlenmiştir. Ayrıca belediye başkan seçimlerinin vali ya da cumhurbaşkanı tarafından onaylanması kaldırılmış, ancak *mansup* belediye başkanlığı ilkesi değiştirilmemiştir (Ortaylı ve Tekeli, 1978: 190-191).

Yine anayasadaki düzenlemelere paralel bir şekilde belediyeler üzerindeki denetim nispeten azaltılmıştır. 1967 yılında çıkartılan 832 sayılı yeni Sayıştay Kanunu ile belediyeler Sayıştay’ın denetim kapsamı dışında bırakılmış; daha sonra belediyelerin iktisadi kuruluşları da aynı uygulamaya tabi tutulmuştur (Al, 1996: 37).

1961 Anayasasının getirdiği *sosyal devlet* anlayışı merkezi ve yerel yönetimlerin görevlerini tanımlamasına ilişkin çerçeveler belirlediği için önem arz etmektedir. Zira sosyal devlet anlayışı, refah devleti anlayışı ile paralellik taşımaktadır (Altaban, 1990: 318). Fakat Anayasadaki merkezîyetçi olmayan hükümlere rağmen, Türk yönetim sistemi aşırı merkezîyetçi öğeleri üzerinden bir türlü atamamıştır (İ.Turan, 1986: 484).

Menderes dönemi sonrası Türkiye kalkınma planlarına dayalı yeni bir döneme girmiştir. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967), katılıma dayalı bir kalkınmanın sağlanması amacıyla, özellikle kırsal alanlarda uygulanması amaçlanmış olan *toplum kalkınması* yöntemine özel önem vermiştir. Bu plan ile idarenin yeniden düzenlenmesi için bir idari reform önerilmiştir. Planda, öncelikle merkezi yönetimin yeniden düzenlenmesi için *Merkezi Hükümet Teşkilatı Araştırma Projesi* (MEHTAP) başlatılmış ve yerel yönetimler konusunda bir araştırma yapılmıştır. Kuşkusuz bu proje, planlı dönemde yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesini amaçlayan en önemli girişimdir (Keleş, 2000: 413). Ancak, bu planın etkin uygulama şansı olmamıştır. Sonraki yıllarda, katılıma dayalı belediyeçilik planlarda sözü edilen bir konu olmaktan çıkmış, onun yerine kaynak sorunlarının çözümü ve yerel yönetim-merkezi yönetim ilişkileri planlarda ağırlıklı olarak yer almıştır (Çukurçayır, 2009: 73).

1973 yılından sonra 1980'lere kadar, belediyeler ve onların demokratikleşmesi ülke gündemini işgal etmiştir. Burada kent nüfusunun artışı, toplumda siyasal kültürün gelişmesi ve büyük belediyelerin belediye başkanlarının muhalefet partisinden olması etkili rol oynamıştır ve 1980'lere yoğun bir *demokratik belediyeçilik* tartışması içinde girilmiştir (Türkcan, 1982: 143). Yine dönemin sonlarına doğru yerel yönetimlerin sorunları ile ilgilenmek ve onlara yardım etmek üzere Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuştur. Fakat bu bakanlık dönemin kaotik ortamı ve partizanca tavırlar neticesi ile gerekli yetki ve sorumluluğu elde edememiş, kısa bir süre sonra kaldırılmıştır. Ayrıca bu dönemde belediyeler kentsel hizmetleri daha etkin yürütebilmek için çeşitli Belediye Birlikleri kurmuşlardır. Marmara ve Boğazlar, Çukurova ve Toroslar, Van Gölü ve Çevresi Fırat, Karadeniz, Kızılırmak ve Orta Anadolu belediye birlikleri bu kapsamda kurulmuş, fakat kuruluş amaçlarını gerçekleştirememişlerdir (Al, 1996: 38).

Hızlı kentleşme döneminin önceki dönemden sosyolojik açıdan en önemli farkı, belediyelerin halkı dönüştürmek gibi bir fonksiyon üstlenmeyip, halkın istekleri doğrultusunda mümkün olduğunca hareket etmesidir (Al, 1996: 36). Ayrıca kentleşmenin yoğun olduğu bu dönemde doğal olarak belediye sayısında da önemli artışlar olmuştur. 1950 yılında 628 olan belediye sayısı 1960'da 995'e, 1970 'de

1303'e ve dönem sonu olan 1980 yılında ise 1727'ye yükselmiştir (Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi, 1983: 2839). Yine belediye gelirlerinin kamu gelirlerine oranında da artışlar olmuştur. 1950 yılında bu oran %7,7 iken 1980 yılında %10 civarında seyretmiştir. Bu oranın 1955 yılında %12,2'ye çıktığı bilgisi de önemlidir (DİE, Türkiye İstatistik Yıllığı, 1994). Fakat belediye gelirleri ile ilgili yasalar yeni anayasaya aykırı bulunarak iptal edilmiş ve maliyenin hazırladığı yasalarla da belediye gelirlerine el atılmıştır. Belediyelerin gelirlerinin önemli oranda azaltılmasıyla belediyeler önemli oranda güç kaybetmişlerdir (Al, 1996: 37).

Bu dönemde hızlı kentleşme ile beraber kent nüfusunun giderek artması, buna bağlı olarak kentlere kırsal kesimden göçlerin artması, nüfusun belediye sınırları dışına taşması sonucunu doğurmuş ve kontrolsüz bir şekilde gerçekleşen bu çarpık yerleşme belediyeleri gecekondulaşma sorunu ile karşı karşıya bırakmıştır. Bunun sonucu olarak kent belediyelerinin fiziki ve sosyal yapıları geleneksel kent merkezlerinden tamamen farklılaşmıştır. Sıkı devletçilik uygulamalarındaki gevşeme ve tarımda makineleşmenin yanında ulaşım ağında karayollarına ağırlık verilmiş olması hızlı bir nüfus yığılması meydana getirmiştir. Gecekondulaşma, arsa spekülasyonu ve çarpık kentleşme karşısında zor durumda kalan belediyeler yeterli hizmeti üretememişlerdir. Bu süreç belediyelerle ilgili yasalarda demokratikleşme yönünde yeni düzenlemelere gidilmesine, mali kaynakların düzenli olarak artmasına ve merkezi idarenin kent sorunlarıyla daha çok ilgilenmesine yol açmıştır (www.platodanismanlik.com/v2/images/k9.doc).

Hızlı kentleşmenin yaşandığı bu dönem, Türk siyasal hayatının en inişli-çıkışlı dönemidir. Menderes döneminin görece refah getiren yapısı, darbeler, anarşi ortamı, siyasi istikrarsızlıklar, savaşlar v.b. birçok tarihi olgu ile karşılaşılan bu dönemde, belediyecilik faaliyetleri de döneme paralel bir seyir izlemiş ve istikrarsız bir forma bürünmüştür. Yukarıda değinilen birçok durumdan dolayı merkezi yönetimlerin fazla eğilemediği yerel yönetimler, 1980 sonrası yeniden bir yapılanma sürecine girerek Türkiye'yi 2000'li yıllara taşımıştır. Aşağıda bu yeniden yapılanma süreci anlatılacaktır.

1.3.3. Yeniden Yapılanma Dönemi (1980-2004)

1970’li yılların sonuna doğru dünyada geleneksel yönetim anlayışı uygulamaları ile dizayn edilen kamu yönetiminin değişen koşullar karşısındaki yetersizliği kamu yönetiminde yeniden yapılanma çalışmalarını başlatmıştır. Katı, hiyerarşik ve bürokratik kamu yönetimi, esnek, piyasa tabanlı kamu yönetimine dönüştürülmüş, kamu yönetiminde küçüklük, basitlik ve yalınlık gibi kavramlar ön plana çıkmıştır. Dahası performansa dayalı çok yönlü bir sorumluluk sistemi ve özel sektörle daha çok işbirliği yapılması gerekliliği vurgulanmıştır (www.platodanismanlik.com/v2/images/k9.doc).

Dünyadaki bu değişim Türkiye’de de yankı bulmuş, fakat ne yazık ki süreç, bir askeri darbe ile başlamıştır. Bu, darbe ile başlayan, belediyelerle ilgili en önemli yapısal değişikliklerin yapıldığı (Kaya, 2003: 49) 2005 yılındaki mahalli idareler reformuna kadar devam eden bir süreçtir. Sürecin darbe ile başlamasına vesile olanların oluşturduğu Milli Güvenlik Konseyi’nin belediyeler ile ilgili aldığı kararda: “Türkiye’deki hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün sonucu olarak, büyük kentlerin yakınlarında kurulmuş olan belediyeler, aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka götürülememesine ve kontrolün aksamasına neden olmaktadır. Büyük kentlerin çevresinde kurulmuş olan bu durumdaki belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarının koordinesinde ve onların emredecekleri şekilde ana belediyelere bağlanması bir plan dâhilinde en kısa zamanda sağlanacaktır” (Resmi Gazete, 11.12.1980) denilmiştir.

12 Eylül 1980 müdahalesiyle iş başına gelenler *Türk Kamu Yönetimi Yeniden Düzenleme Çalışmaları* kapsamında genel seçimlerin yapıldığı Aralık 1983 tarihine kadar bir takım düzenleme çalışmaları yapmıştır. Ancak yerel yönetimler için kapsamlı bir düzenlemeye gidilememesine rağmen bu konuda atılan bazı adımlar sonraki hükümetlerin atacağı adımlar ile devam ettirilmiştir (Tuzcuoğlu, 2003: 268).

Bu düzenlemelerden biri, belediye başkanlıklarına vali ve kaymakamlar, emekli askerler ya da diğer kamu görevlilerinin atanmasıdır. Diğerleri ise, belediyeler maliyesinin düzenlenmesine ilişkin 01.03.1981’de yürürlüğe giren 2380 Sayılı

Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'dur. Bu kanun 1984 yılında yürürlüğe giren 3004 Sayılı Kanunla bazı değişikliklere uğramış ve belediyelere verilecek paylar daha da arttırılmıştır. 5237 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu yürürlükten kaldırılmış ve yerine 01.07.1981 tarihinde yürürlüğe girmek üzere 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu konulmuştur. Bu kanun, önceki belediye gelirleri kanunlarındaki çok sayıda ve verimli olmayan vergilerin sayısını büyük ölçüde azaltıp, vergilerin verimliliğinin artırılmasına önem vermiştir (Resmi Gazete, 29.05.1981).

12 Eylül öncesinde, başta büyük belediyeler olmak üzere ortaya çıkan gelir yetmezliği, müdahaleyi izleyen birkaç ay içinde çıkarılan 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Yasası ile genel bütçe vergilerinden belediyelere %5 pay ayrılmasıyla önemli ölçüde giderilmiştir (Keleş, 1992: 9-10). 1983 yılında askeri idarenin sona ermesinin ardından yapılan genel seçimlerle başa geçen hükümet, belediyeler konusunda meclisten önemli kanunlar çıkarmıştır. Bu kanunlarda dikkati çeken husus, alışılmışın dışında bazı yetkilerin merkezi idare organlarından alınıp, belediyelere verilmiş olmasıdır (Nadaroğlu, 1986: 302). Bu duruma örnek olarak 1985 yılında çıkartılan 3194 Sayılı Yeni İmar Kanunu gösterilebilir. Bu kanunla şehir ve imar planlarıyla ilgili bazı yetkiler Bayındırlık ve İskan Bakanlığı'ndan alınıp belediyelere devredilmiştir. 3194 Sayılı yasayla planlama yetkilerinin belediyelere devredilmesi ve belediyelere aktarılan mali kaynakların arttırılması sonucunda neredeyse bütün büyük kentlerde kapsamlı imar hareketleri başlamıştır (Tuzcuoğlu, 2007: 340). Bu dönemde, önceki dönemlere nazaran belediyelerin yetki ve mali yönlerden güçlendirildiği tarihi bir gerçekliktir (Al, 1996: 39).

24 Mart 1984'de yerel yönetim organlarının seçimlerinin yapılması ile belediyeler 1580 Sayılı Kanun çerçevesinde yeniden normal faaliyetlerine dönmüşlerdir. Sonrasında Anavatan Partisi (ANAP) yapılan ilk seçimlerde birinci parti olmuş ve ülkede belediyecilik açısından yeni bir dönem başlamıştır. ANAP tarzı belediyeciliğin, *iş bitirici* belediyeciliğin egemen olduğu bu dönem belediyeciliği, DP dönemi belediyeciliği ile benzerlikler taşımaktadır (Uyar, 2004: 8). 1984 tarihinde düzenlenen kanun hükmünde kararname ile kurulan büyükşehir

belediyelerinin tarihsel süreçlerine çalışmanın üçüncü bölümünde yer verileceğinden, burada anlatılmamıştır.

Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılması ile ilgili önemli faaliyetlerden birisi 1988 yılında başlatılan ve 1991 yılında nihayete erdirilen Kamu Yönetimi Araştırma Projesi'dir. (KAYA) KAYA projesinin amacı olarak raporun giriş kısmında: “Kamu hizmeti gören merkezi yönetimin merkez ve taşra örgütü ile yerel yönetimleri etkili, süratli, ekonomik, verimli ve nitelikli hizmet görecektir bir düzene kavuşturmak; kamu yönetiminin gelişen çağdaş koşullara uyumunu sağlamak; kamu kuruluşlarının amaçlarında, görev, yetki ve sorumluluklarında ve bunların bölünüşünde, örgüt yapılarında, personel sistemlerinde, kaynaklarında ve bu kaynakların kullanılış biçimlerinde, yöntemlerinde, mevzuatında, haberleşme ve halkla ilişkiler sistemlerinde var olan aksaklıkları, bozuklukları ve eksiklikleri saptamak ve bu konularda yapılması gerekenleri incelemek ve önermektir” (Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü [TODAİE], 1991: 2) ifadeleri yer almaktadır. Yerel yönetimler kısmında da Türkiye'deki yerel yönetim yapısının yeterince demokratik ve güçlü olmadığı, ayrıca toplumun beklentileri oranında etkili ve verimli hizmet üretilmediği belirtilmektedir. Bunun sebebi olarak aşırı merkeziyetçi yapının gösterildiği raporda, çeşitli çözüm önerileri getirilmiştir (TODAİE, 1991: 177-199).

KAYA projesi ve diğer bazı çalışmalar dönemin koalisyon yapıları, kısır çekişmeleri ve ekonomik sıkıntıları altında ihmal edilmiş ve Türkiye'nin kamu yönetimi alanında diğer ülkelerin gerçekleştirdikleri değişimin oldukça gerisine düşmesine sebep olmuştur (Dinçer ve Yılmaz, 2003: 6). Fakat yine de 1994 yılında yapılan seçimler Türk yerel yönetim tarihi açısından önemlidir. Zira geçmişe oranla daha başarılı belediyecilik faaliyetlerinin yapıldığı, sosyal politikaların başarıyla uygulandığı ve yerel hizmetlerde etkinliğin sağlandığı bir dönem başlamıştır. Yine bu dönemde etkin hizmet üretmek, vesayet prangasından kurtulmak, kamunun izlediği ücret sistemi ve uyguladığı personel rejimi baskısından kurtulmak vb. nedenlerle, ticari ve sınai işletmeler kurma girişimleri olan Belediye İktisadi Teşebbüsleri (BİT) ortaya çıkmıştır (Ş.Öner, 1997: 222).

1999 yerel seçimlerinde 1994 yılındaki mevcut durum korunmuş, sonrasında ise, 2005 yılında, kapsamlı kamu yönetimi reformları yapılmıştır. Dolayısıyla 1994 yılından 2005 yılına kadar geçen süre içerisinde belediyecilik ile ilgili çok fazla yasal düzenleme yapılmadığından, kısır bir dönemden bahsetmek mümkündür.

Geneli itibariyle yeniden yapılanma döneminin belediyecilik açısından başarılı geçtiğini söylemek mümkündür. Çünkü genel bütçe vergi gelirlerinden belediyelere ayrılan pay arttırılmış, emlak vergisinin önemli bir kısmı belediyelere bırakılmış, imar ve çevre konusunda belediyelere önemli yetkiler verilmiş ve akçal olanaklar arttırılmıştır. Kuşkusuz bu gelişmeler, yerel özerkliğin sağlanması açısından olumlu karşılanması gereken gelişmelerdir (Keleş, 1993: 45-47). Yine bu dönemde yerel yönetimlerin imajı oldukça parlamış ve yerel yöneticiler daha çok ön plana çıkmaya başlamıştır. Yerel yönetim diye bir örgütlenme yapısının var olduğu hem yönetenler hem de halk tarafından gerçekçi ve pragmatik olarak algılanmaya başlamıştır (Çukurçayır, 2009: 74).

1.3.4. Mahalli İdareler Reformu (2004 Sonrası)

Yaşanan sosyoekonomik ve teknolojik gelişmeler sonucunda, insanların ihtiyaçları artmakta ve bu ihtiyaçların karşılanması zorlaşmaktadır. Bunun bir neticesi olarak da yerel yönetimlere yüklenen görev ve sorumluluklar çoğalmakta ve bu yönetimlerin toplum yaşamı bakımından taşıdıkları önem artmaktadır. Bu durumun Türkiye'deki en somut örneği, son yıllarda yerel yönetimlere ilişkin mevzuat yenileme çalışmalarının artmasıdır (Akyazan, 2005: 121).

2000'li yıllara gelindiğinde, yeniden yapılanma süreci ışığında mevzuat yenileme çalışmaları ciddi bir hız kazanmıştır. Dış etkenlere bağlı olarak Avrupa Birliği üyelik süreci temel bir etken olarak öne çıkmış, küreselleşmenin etkileri yanında, kararlı bir siyasi iradenin varlığı ile toplumsal ihtiyaçların belirginleşmesi, bu çalışmaları somutlaştırmıştır (Gür ve Karşlı, 2013: 19-20).

Ak Parti iktidarı ile reform süreci ivme kazanmış ve *Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim* anlayışıyla kamuda yeniden yapılanma çalışmalarına

girişilmiştir. Ancak bu sürece hız kazandıran, tek parti iktidarının değişim yönünde hissettiği baskı, kamuda kötü yönetime neden olan geleneksel anlayışın yeni kamu yönetimi anlayışı ile ikame edilmesi suretiyle toplumsal ihtiyaçların varlığından kaynaklandığı gibi, IMF ve AB gibi kurumların bu yönde telkinlerinden de etkilenmiştir. Şüphesiz değişen sosyo-ekonomik yapının değişimi en nihayetinde zorladığı ise bilinmektedir (Yörükoğlu, 2008: 51).

Bu dönemde yerel yönetimlere ilişkin olarak Kamu Yönetimi Temel Kanun Tasarısı, İl Özel İdaresi Kanunu, Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunları çıkarılmıştır. Belediyelere yönelik 24.12.2004 tarihinde 5272 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Ancak Anayasa Mahkemesi tarafından şekil yönünden iptal edilen kanundaki esas ve ilkeler korunarak ve bir takım değişiklikler yapılarak bu kanun yerini 5393 sayılı Belediye Kanunu'na bırakmıştır.

5393 Sayılı Yasa ile 1930 yılından 2005'e kadar temel kanun sıfatıyla varlığını koruyan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve getirdiği belediyecilik düzeni, değişimin gerekliliğinden ve bütünlüğünün bozulduğundan mütevellit (Sirkecioğlu, 2005: 4) ömrünü tamamlamış ve Türkiye yeni bir belediyecilik anlayışının modern ilkelerini 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunları ile uygulama eşiğine gelmiştir. Söz konusu kanunların arka planında ise dünyadaki yeniden yapılanma sürecine esas teşkil eden çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır (Yörükoğlu, 2009: 17-18).

Çağdaş yönetim ilkeleri esas alınarak hazırlanan yeni kanunun genel gerekçesinde önceki kanuna bazı eleştiriler getirilmiş ve belediyelerin merkezi yönetimin uzantısı vasfı gösteren kurumlar halini aldığı ortaya koyulmuştur. Yine bu durumun bir sonucu olarak belediyeler üzerinde aşırı bir vesayet denetimi oluşturulduğu, mali, teşkilat ve personel gibi konularda da sorunlar yaşandığı dile getirilmiştir. Hazırlanan yeni kanunda ise devletin üniter yapısı, anayasada yer alan idarenin bütünlüğü ile idarenin merkezden ve yerinden yönetim ilkeleri, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ile Avrupa Birliği'nin yerel yönetim anlayışı dikkate alınmıştır. Böylece belediyelerin demokrasi, özerklik, katılım ve etkinlik açısından güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Şengül, 2014: 78). İşte bu anlayış ve amaçlarla

hazırlanan yeni belediye kanunu 13.07.2005 tarih ve 25874 sayılı Resmi Gazete’de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

Yürürlüğe giren bu yeni kanunla belediyeler üzerindeki idari vesayet uygulamalarının çoğuna son verilmiş ve idarenin bütünlüğü ile hukuka uygunluğunu sağlayacak mekanizmalar oluşturulması öngörülmüştür. Ayrıca katılım mekanizmaları geliştirilerek daha şeffaf yapılar oluşturulmuştur. Böylece herkesin gereksinim duyduğu bilgiye erişebilmesinin sağlanması amaçlanmıştır. Hemşehrilik bilinci geliştirilmeye çalışılmış ve bunun bir sonucu olarak metropollerde çok sayıda hemşehri dernekleri kurulmuştur. Kanunun 77. maddesinde düzenlenen gönüllü katılım müessesesi ile de, vatandaşın katılımının daha işler hale gelmesi amaçlanmıştır (Özden ve Zorlu, 2010: 45). Örnekleri çoğaltmak mümkün olmakla birlikte, yapılan reform ile genel olarak daha demokratik bir yerel yönetim sistemi oluşturulmasının amaçlandığı anlaşılmaktadır.

Hem Osmanlı döneminde hem de Cumhuriyet döneminde, yerel yönetimler demokratik kaygılardan çok, yerel kamu hizmetlerinin etkin ve ucuz olarak sağlanması amacıyla kurulmuşlardır. Bütün yasal düzenlemeler de, bu amacın gerçekleşmesine katkıda bulunacak biçimde yapılmıştır. Cumhuriyetin ilk yıllarında, ulusal birlik ve bütünlük düşüncesinin oldukça önemli olması nedeniyle, merkez dışındaki siyasal örgütlere kuşku ile bakılmıştır (Çapoğlu, 1994: 62). Bu anlayışla ortaya konan yerel yönetim anlayışı da, demokratik yapılanmaya ve birey yetiştirmeye oldukça sınırlı katkıları olan bir anlayış olmuştur. 2004 ve 2005 yıllarında yapılan yasal düzenlemelerle bu konuda yerel meclislere, sivil toplum kuruluşlarının ve muhtarların katılabileceği biçiminde atılan adımlar ve Bilgi Edinme Yasası gibi yenilikler, son yıllarda toplumun ve siyaset mekanizmasının konuya bakışında önemli değişimler olduğunu göstermektedir (Çukurçayır, 2009: 73-74).

İKİNCİ BÖLÜM

KARŞILAŞTIRMALI PERSPEKTİFTEN AVRUPA VE TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye’de yerel yönetimler açısından bugün gelinen noktanın tarihsel arka planı anlatılmıştır. Bunu yaparken sadece Türkiye Cumhuriyeti tarihi göz önünde bulundurulmamış, şehir olgusunun kısa bir anlatımıyla giriş yapılarak, Anadolu Selçuklu Devleti yerel yönetim anlayışı ve yine Osmanlı Devleti’ndeki yerel yönetim kültüründen bahsedilmiştir. Anadolu’daki geleneksel yapının oluşumunda bu iki devletin başat aktör olması ve yine iki devletin tarihsel yakınlığı nedeniyle böyle bir yöntem tercih edilmiştir. Zaten Türkiye Cumhuriyeti modernleşmesinin tarihsel kökleri geç Osmanlı dönemine rastlamaktadır.² Kemalist modernleşme süreçlerinde tarihsel bir kopuştan bahsedilse de (Timur, 2006: 14; Kahraman, 2008: 97-98; Mardin, 2010), belediyeçilik noktasında bunun böyle olmadığı çalışmanın birinci bölümünde anlatılmış olup, *beledi* bir kopuşun söz konusu olmadığı ortadadır. Kuşkusuz bu olgunun³ oluşumunda başka aktörlerinde etkisi olmuştur. Fakat bu etki, çalışmanın amacını farklılaştıracağından ve aşırı uzamasına sebep olacağından göz ardı edilmiştir.

Çalışmanın bu bölümünde ise Avrupa’daki bazı ülkelerin yerel yönetim sistemleri ve Türkiye’deki mevcut durum karşılaştırmalı bir perspektifle anlatılacaktır. Bu anlatım ile ilgili Türkiye dışında üç ülke seçilmiştir. Bu ülkeler Fransa, İngiltere ve Almanya’dır. Seçim işlemi yapılırken Türkiye’nin bu ülkeler ile modernleşme süreçlerinden beri yoğun bir şekilde devam eden ilişkisi göz önünde tutulmuş ve bu ülkelerdeki mevcut yapının anlatılmasının çalışmaya zenginlik katacağı düşünülmüştür.

² İlber ORTAYLI’nın *İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı* adlı kitabında bu konudan bahsedilmektedir.

³ Olgu’dan maksat Anadolu’daki yerleşik beledi kültürün tarihsel kodlarıdır. Bu kodların oluşumunda Osmanlı Devleti ve Anadolu Selçuklu Devleti dışındaki bazı devlet ya da kültürlerin de etkisinin olduğu belirtilmektedir.

2.1. Fransa’da Yerel Yönetimler

Fransa üniter yapıya sahip bir devlettir. Ancak, 1982 yılından sonra yaşanan değişimler ile yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı anayasal düzende etkili olmuştur. 1982 ve 2003 yılları arasında yapılan bu değişimler, Fransa’daki güçlü merkezi yönetime dayalı üniter devlet yapısını yerinden yönetim (desantralizasyon) anlayışı çerçevesinde dönüştürmüştür.

Fransız Anayasası’nın 72. maddesine göre Fransa Cumhuriyeti’nin yerel yönetim yapısı komünler (belediyeler), iller (vilayetler-département) ve denizaşırı topraklardan oluşmaktadır. Bunlar dışında kurulacak yeni yönetim yapılanmaları kanunla oluşturulabilmektedir. Bu yönetimler, yasanın belirttiği şartlara bağlı kalarak seçilen yerel meclisler tarafından kendilerini özgürce idare eder. Örneğin, Fransız yerel yönetimlerinde önemli bir yer tutan “bölgeler” bu çerçevede daha sonradan yasa ile kurulmuştur (Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı [TESEV], 2009: 59-60).

Fransa ile ilgili yapılan çalışmalarda iki unsur dikkat çekmektedir. Bunlardan birincisi Fransa’nın yerleşmiş üniter yapısı, diğeri ise 1982 yılında yapılan reform neticesinde oluşan adem-i merkezileşme odaklı yapıdır. Fransa, 1982 yılına gelinceye kadar merkezi bir yönetim yapısına sahip iken, 1982 reformu sonrasında kamu yönetimi politikalarında köklü değişimler yaşanmış ve yerinden yönetim güçlendirilmiştir. Örneğin il yerel yönetim organlarındaki merkezi yönetim temsilcilerinin organik bağı kesilmiş ve böylece önceki döneme nazaran yapısal anlamda kopuşlar yaşanmıştır. Bunun gibi valinin il yerel yönetiminin yürütme organı olma niteliğinin son bulmasıyla, bu yerel yönetim kuruluşunun merkezi yönetimin uzantısı olduğu görüntüsüne son verilmek istenmiştir (Şengül, 2007: 575).

Yukarıda anlatılanlara ek olarak Fransa’da bir kamu kurumu niteliğinde olan *bölge*, 1982 reformu sonucunda bir yerel yönetim birimi olarak kabul edilmiştir. Yani bu tarih sonrasında Fransa’da yerel yönetim birimleri bölgeler, iller ve belediyeler olmak üzere üçlü bir yapıya kavuşturulmuştur. Fransız anayasasının birinci maddesi Fransa devletini bölünmez, laik, demokratik ve sosyal bir cumhuriyet

olarak tanımlamaktadır. Lakin aynı maddenin devamında katı üniter devlet biçimi yumuşatılmış ve idari yapısının yerinden yönetim (adem-i merkeziyet) ilkesine dayandığı belirtilmiştir (Yıldız, 2012: 312).

2000’li yıllarda ise Fransa yerel yönetim sisteminde yapılan değişiklikler anayasal düzeyde gerçekleştirilmiştir. 2003 Anayasa değişikliğiyle beraber yerel yönetimlerin anayasal konumları güçlendirilmiştir. Anayasa değişiklikleri sonucunda diğer yerel yönetimler gibi belediyelerin idari ve mali kapasitelerinde olumlu yönde değişiklikler yaşanmıştır. Fransız yönetim örgütlenmesinin yerinden yönetim esasına göre yapılacağının anayasal ilke haline gelmesiyle yerel yönetimlerin hukuki anlamda merkezi yönetim karşısında daha özerk hale gelmesinin yolu açılmıştır (Şengül, 2012: 32).

Fransız anayasasının 72. Maddesi yerel yönetimleri düzenlemiştir. Buna göre; “Belediyeler, iller ve denizaşırı bölgelerden oluşan yerel yönetimler, kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır.” Aynı madde uyarınca; “Başka herhangi bir yerel yönetim birimi kurulması yasa ile olur” denilmektedir (Karaer, 1990: 52).

Fransa’da yerel yönetim kültürü oldukça geniş bir perspektife dayanmaktadır. Fransız yönetim geleneğinin en önemli unsurlarından birisi olan yerel yönetim, mutlak yerel özerklik esaslı bir ilkeyle donatılmıştır (West, 2003: 475). Yerel özerklik anlayışının temelleri ise siyasal yaşamın canlı tutulması ve vatandaşların sürekli ve denetleyici olarak yönetime katılmalarının desteklenmesidir. İşleyişte devletin ulusu ve ülkesi ile birlikte bölünmez bütünlüğünün korunması düşüncesine sıkı sıkıya bağlı kalınmakla birlikte hizmetlerin ve yerel ihtiyaçların yerinden görülmesi ilkesi önemli görülmektedir. Fransız yerel yönetim anlayışı merkezin taşra uzantıları olan yönetimler bünyesinde oluşturulan meclis yönetimleri, doğrudan yerinden yönetimler ve özel statülü metropoller ile özel statülü yönetimler olmak üzere temelde dörtlü bir sistem üzerine kurgulanmıştır (<http://www.lessites.service-public.fr/>).

Fransa’da, belediyeler, bölgeler ve iller olmak üzere üç tür yerel yönetim birimi vardır. Bunların yanı sıra deniz aşırı topraklar ve özel statülü topluluklar

Fransa anakarası dışında yönetim birimleridir ve aynı sistemle yönetilirler (Erbay, 1999: 61).

2.1.1. Belediye

Fransa'daki yerinden yönetim politikaları belediye yönetimini yapısal ve işlevsel anlamda etkilemiştir. Bu politikalar, daha etkin bir belediye yönetimi inşa etmek üzere belediyelerin birleştirilmesine odaklanmıştır. Ayrıca belediye yönetimi zaman içinde geleneksel görevlerine ilave olarak yeni görev ve yetkilerle idari açıdan güçlendirilmeye çalışılmıştır (Şengül, 2012: 32).

Fransız yerel yönetim geleneğinin üçüncü ve en önemli halkasını oluşturan belediye yönetimleri aynı zamanda da doğrudan yerel yönetim anlayışının da en belirgin özelliğini teşkil etmektedir. Bugün bütün topraklarda 36551 belediye bulunmakta ve 65 milyon Fransız'a hizmet vermektedir. En küçük yerleşim alanının bile belediye olarak örgütlendiği Fransa'da belediyecilik, bağımsızlık ve yerellik ilkesi esaslarınca doğrudan yönetim çerçevesinde kendilerine has bütçeleri olan özerk kuruluşlardır (Parlak, 2005: 47).

Fransa'da en küçük yerel yönetim birimini kırsal ve kentsel alan fark etmeksizin belediyeler (komünler) oluşturmaktadır. Bu açıdan, Fransa'da daha çok kırsal alanlara özgü köy-kasaba gibi örgütlenme ve yönetim birimleri bulunmadığı için en alt kademe yönetim birimi olarak belediyeler kabul edilir. Bu nedenle, Fransa'da nüfusu 50 kişi olan belediyeler bulunabilmektedir. Fransa'da bulunan 36.556 belediyenin 28.000'den fazlasının nüfusu 1.000 kişinin altındadır (TESEV, 2009: 59).

Fransa belediyelerinin organları belediye meclisi ve belediye başkanı olmak üzere iki tanedir. Bunlardan karar organı belediye meclisi; yürütme organı ise belediye başkanıdır. Belediye meclisi üye sayısı nüfusa göre tespit edilmekte, nüfusu 100'den az olan belediyelerde 9, nüfusu 300 binden çok olan belediyelerde 69'a kadar yükselmektedir. Üyelerin seçim usulü belediyeden belediyeye nüfuslarına göre değişmektedir. Nüfusun 3.500'den az olduğu belediyelerde iki türlü çoğunluk

yönetimi, nüfusu 3.500'den çok olan belediyelerde ise iki türlü liste yönetimi uygulanmaktadır (Keleş, 1994: 6).

Seçimlerin yapılma biçimleri 6 yılda bir ve nüfusa dayalı bir sistematik içinde uygulanmaktadır. İki türlü çoğunluk sistemine göre yapılan seçimlerde ilk tura hem kullanılan oyların çoğunluğu hem de kayıtlı seçmen sayısının en azından %25'ine eşit oy alan adaylar seçilebilmektedir. İkinci turda kullanılan oy sayısına bakılmaksızın basit çoğunluk aranır (Nitas, 2003: 234-238).

Belediye meclisleri yılda en az dört kez toplanır. Belediye başkanının çağrısı, meclis üyelerinin yarısının başvuru ve ildeki devlet temsilcisi olan valinin isteği üzerine de belediye meclisi toplanır. Belediye meclisleri kendi içlerinden sürekli ve özel komisyonlar seçebilirler. Daimi komisyon, meclisin toplantı halinde olmadığı zamanlarda yönetimin sürekliliğini sağlar (Kayıkçı, 2003: 28).

Yürütme organı olan belediye başkanını ise belediye meclisi kendi üyeleri arasından 6 yıllığına seçer. Belediye başkanı gizli oy ve mutlak çoğunlukla belediye meclisi tarafından seçilir. İki turdan sonra hiçbir aday mutlak çoğunluğu sağlayamazsa, üçüncü tur seçim basit çoğunluk aranılarak yapılır. Oyların eşitliği durumunda, daha yaşlı aday başkan olarak açıklanır. Fakat pratikte durum kısmen farklılık arz etmektedir. Seçimleri kazanan listenin başındaki meclis üyesi aslında çoğunluk listesinin belediye başkanı adayıdır. Seçmenler bunu dikkate alarak oy kullanmaktadırlar. En çok oyu alan belediye meclisi listesi, uygulamada listebaşı olan kişiyi belediye başkanı olarak seçmektedir (Şengül, 2012: 39).

Belediye başkanının iki rolü vardır: Hem beldede devleti temsil eder (devletin o yöredeki ajanı kimliği ile devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder), hem de yerel yönetimin başı olarak görev yapar. Belediye başkanı, devletin bir ajanı olarak yaptığı işlerden dolayı vali ve kaymakama karşı sorumludur. Devlet adına yapılan işler, istatistiklerin toplanması, yasa, tüzük ve yönetmeliklerin halka duyurulması ve bazı soruşturmaların yürütülmesinden ibarettir. İkinci kimliği ile meclisin gözetimi altında, meclis kararlarının uygulanmasını sağlar. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı olarak belediye meclisi kararlarını yerine getirir. Bütçeyi hazırlayıp

meclise sunma görevi onundur. Belediye gelirlerini toplar, belediyenin mallarını yönetir. Meclisten aldığı yetkiye dayanarak mahkemelerde belediyeyi temsil eder (Kayıkçı, 2003: 8).

2.1.2. Bölgeler

Bölgeler, bölgesel ölçekteki yerel ihtiyaçların, yine bölgesel ölçekteki mal ve hizmetlerle giderilmesi esasına dayanarak kurulan yönetimlerdir (Parlak, 2005: 45). Fransa’da bölgeler ölçüsünde yönetsel örgütlenmenin uzun bir geçmişi vardır. İlk olarak 1959 yılında, devlet yatırımlarının ilgili kuruluşlar ve coğrafi bölgeler arasında bölüştürülmesine yardımcı olmak üzere başlarında birer eşgüdümücü vali bulunan ve birkaç ili içine alan örgütler kurulmuştur. Bunlara, İllerarası Konferans denilmiştir. 1964 yılında, başında bölge valisi bulunan bir Bölgesel Ekonomik Gelişme Komisyonu oluşturulmuştur. Görevi bölge planlarının hazırlanmasından ve uygulanmasından ibarettir. 1986 tarihine gelinceye kadar bölgeler, kendilerine verilen görevleri yerine getiren kamu kurumu niteliğinde kuruluşlardır. 5 Temmuz 1972 tarihli yasa, bölgeleri, bölgeden seçilmiş parlamenterlerden ve il genel meclisiyle belediye meclisinden onlara denk sayıda seçilecek üyelerden oluşan bir meclisin yöneteceği bir kamu kuruluşu olarak öngörmüştür (Delcamp, 1994: 99).

Bölgenin bir yerel yönetim olarak doğuşu 2 Mart 1982 tarihli yasa ile gerçekleşmiş ve bölge, Fransa’da ilk kez bu tarihte bir yerel yönetim olarak örgütlendirilmiştir. 16 Nisan 1986 tarihli ilk bölge seçimleriyle birlikte, bölgeler yerel yönetim statüsü kazanmıştır. Bölgenin bir yerel yönetim birimi olarak oluşturulabilmesi için Anayasa değişikliğine gerek yoktur. Çünkü Fransız Anayasası’nda diğer yerel yönetim birimlerinin yasa ile kurulabileceği ifadesi bulunmaktadır (Kayıkçı, 2003: 11).

2 Mart 1982 tarihli yasa: “Bölgeler, bölge meclisleri kararlarıyla yönetilir.” kuralını koyduktan sonra; bölge meclisinin bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlenmesi gibi konularda da yetkili olduğunu göstermiştir (Keleş, 1994: 41).

Bölge yönetiminin organları, bölge meclisi ve bölge meclisi başkanlığıdır. Bölgenin karar alma organı bölge meclisi, bölgenin yürütme organı ise bölge meclisi başkanlığıdır. Genel olarak Fransa'da bölgelerin meclis üye sayıları 31 (Guyana) ile 197 (İle-de France) arasında değişmektedir. Meclis seçimleri 6 yılda bir, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılmaktadır. Seçimlerde kullanılan yöntem liste usulüyle, karma liste veya tercih sisteminin uygulanmadığı, en yüksek nisbi temsil sistemidir (West, 2003: 478-480). Meclis üyeleri her listedeki sıralamaya göre dağıtılmaktadır. Listelerin sandalye dağılımına girebilmesi için oyların yaklaşık %5'inin alınması esastır. Eğer aynı zamanda birden fazla liste aynı ortalamaya ulaşırsa kazanan en fazla oyu alan liste olacaktır. Oyların eşitliği durumunda ise en yaşlı üyeler seçimi kazanırlar (Parlak, 2005: 46). Fransa'da bölge meclislerinin sanayi ve ticaret kurumlarının gelişmesine yardım etmek, liseler ve meslek eğitimi, imar iskan ve kentsel planlama gibi görevleri vardır.

Bölge Meclisi Başkanı bölge yerel yönetiminin siyasal sorumlusudur. Belediye başkanı ve il genel meclisi başkanı gibi o da, karar organı çoğunluğundan çıktığı için siyasal tercihlerin yaşama geçirilmesini sağlar. Bölge meclisi başkanı, bölge meclisi üyeleri tarafından ve mutlak çoğunlukla üç yıl için seçilir. O, bölge yönetiminin harcamalarını yapar, bölgesindeki hizmet birimlerinin başıdır. Bölge meclisine, bölge planlarının uygulanması, bölgenin türlü hizmetlerinin durumu ve finansman koşulları hakkında bilgi verir (Ünisan, 1996: 52).

2.1.3. İl

Fransa'nın temel yönetim birimlerinden biri de ildir. İller, merkeziyetçi yönetim geleneğinden gelen Fransız kamu yönetimi sisteminin halen önemli bir parçasıdır. İl Özel İdaresi olarak hizmet sunan bu yerel yönetim yapısı altında Fransa Anakarasında 96 il bulunmaktadır. Fransa'nın denizaşırı topraklarında ise 4 tane il bulunmaktadır. Böylece toplamda 100 Fransız ili bulunmaktadır (TESEV, 2009: 61).

İl özel idareleri tarihsel gelişim sürecinin özelliklerinden, organların oluşumundaki demokratik yöntemden ve yetkilerinden dolayı güçlü ve köklü yerel yönetim birimidir (Akçakaya, 2003: 159). İl ölçeğindeki yerel ihtiyaçların, yine il

düzeyindeki mal ve hizmetlerle giderilmesi esasına dayanarak kurulan yönetimlerdir (Parlak, 2005: 46-47). İl özel yönetimlerinin organları, il genel meclisi ve genel meclis başkanıdır.

İl Yerel Yönetimlerinin genel karar organı İl Genel Meclisi'dir. İl Genel Meclisi üyeleri doğrudan halk tarafından seçilir. Genel Meclisin üye sayısı, illere göre değişir. Seçim, genel ve doğrudan oy esasına göre yapılır (http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs_/Local_and_Regional_Democracy/Steering_Committee). İl Genel Meclisi Başkanlığı ilin temel idari organıdır. Başkan, İl Genel Meclisi kararlarını hazırlamak ve uygulamakla yükümlüdür. İl Genel Meclisi Başkanı politik güce sahip en önemli figür olarak yönetimdeki yasal sorumluluğa sahip kişidir (TESEV, 2009: 66).

İl adına tüm anlaşmaları genel konseyin belirlediği şartlar doğrultusunda sonuca bağlayan kişi yine başkandır. Ayrıca il işlerini yönetir ve müzakere/karar toplantılarına sunulması gereken işlerin başlangıç denetlemesinden sorumludur. Her sene başkan, İl Genel Meclisi'ni ilin durumundan, farklı hizmetlerin faaliyet ve finansmanından ve ilgili gelişmelerden haberdar eder. Ayrıca, devletin idari birimlerine İl Genel Meclisi kararlarını, ilin finansal durumunu bildirir (TESEV, 2009: 66-67).

2.1.4. Özel Statülü Yerel Yönetimler ve Denizaşırı Bölgeler

Genel kamu hukukuna tabi yerel yönetim birimlerinin yanında, Fransa'da ayrıca kendilerine has kanunlarla kurulmuş özel statüye sahip yerel yönetimler de bulunmaktadır. Denizaşırı departman ve bölgeler ayrı tutulacak olursa, Fransız anayasasında özel statüye sahip yerel yönetimler ülkenin en büyük üç şehrini oluşturan Paris, Lyon ve Marsilya'dır. Özellikle Paris kenti sahip olduğu nüfus yoğunluğu ve başkent olması dolayısıyla yönetim biçimi açısından diğer iki büyük şehirden de ayrılmaktadır. Zira Paris kenti, departman (il) ve commune (belediye) kimliğini aynı toprak parçası üzerinde barındırmakta her iki yerel yönetimin türü Paris Konseyi olarak adlandırılan tek bir meclis tarafından yönetilmektedir (Yıldız, 2012: 315).

Bir diğerk açıdan, Paris, Lyon ve Marsilya şehirleri sayıları sırasıyla 20, 16 ve 9 mahalli birim olan ve kendi seçilmiş meclisleri bulunan ancak yerel yönetim statüsünden yoksun olan arrondismanlara (ilçe-mahalle) ayrılmışlardır. Arrondismanlar belirli konularda, şehircilik ve planlama gibi, ana belediyeye rapor ve projeler sunmakta, halka yakınlıklarından dolayı mahalli sorunları görüşölmek üzere merkez belediyeye aktarmaktadırlar (Yıldız, 2012: 316). Ayrıca, özel statölü yerel yönetimler ölkenin en büyük ekonomi kentlerini temsil etmektedir.

Fransız anayasasının 74. maddesi, denizaşırı bölge idarelerinin cumhuriyetin genel çıkarlarına uygun, ancak kendi bölgelerinin çıkarlarını da hesaba katan özel bir yapılanmaya sahip olabileceklerini belirtir. Anayasanın 34. maddesi gereğince mahalli meclislerinin seçim sistemiyle ilgili kurallar kanun ile konulur. Kanun, aynı zamanda mahalli idarelerin bağımsız yönetilmelerinin temel ilkelerini, tasarruf edecekleri yetkileri sınırlarını ve kaynaklarını da belirler (İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü [MGM], 1999: 259). Fransa'nın denizaşırı topraklarında 4 tane il bulunmaktadır.

2.1.5. Mali Kaynaklar

Fransa'da yerel yönetimler kamu harcamalarının yüzde ellisinden fazlasını gerçekleştirecek kadar güçlüdürler. Ayrıca yerel organlar kendi hesaplarına vergi toplama ve verginin miktarı ile oranını kanunu çizdiği sınırlar içerisinde belirleme yetkisiyle donatılmışlardır. Yerel yönetimlerin doğrudan topladıkları vergiler arasında en önemlileri ekonomiye katkı vergisi, konut vergisi, yapısız arazi vergisi ve yapılı arazi vergisi sayılabilir. Doğrudan vergiler yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin yüzde seksenini oluşturmaktadır, arta kalan vergi gelirlerini ise dolaylı vergiler oluşturur. Vergilerin yanında bir de devletin yerel yönetimler arası eşitlik ilkesini sağlama, yoksun durumdaki yerel yönetimlerin mali durumlarını iyileştirme, yetki devirlerinden kaynaklanan masrafların giderilmesini sağlama amaçlı *dotation* olarak adlandırılan devlet yardımları da bulunmaktadır (Yıldız, 2012: 320).

Fransa Anayasası'nın 72-2. maddesinin üçüncü fıkrasına göre yerel yönetimlerin vergi gelirleri ve diğer öz gelirleri her yerel yönetim kategorisi için tüm gelirlerinin *belirleyici* bir bölümünü oluşturur. 2004 yılında bu maddenin uygulanması için çıkarılan yasa gereği bu belirleyici oranlar belediyeler için % 60,8, iller için % 58 ve bölgeler için % 39,5'tir. Bu oranların önemi yerel yönetimlerin vergi gelirlerinin tüm gelirlerin içerisinde bu oranların altına indirilememesidir. 90'li yıllardan itibaren Fransız Anayasa konseyinin birçok kararında belirttiği üzere, kanunlar yerel yönetimlerin gelir kaynaklarını kendilerinin serbest yönetimi ilkesine zarar verecek biçimde düzenleyemezler. Dolayısıyla bu yollarla yerel yönetimlerin mali özerklikleri merkezi otoritenin müdahalesinden uzaklaştırılarak garanti altına alınmaya çalışılmıştır (Yıldız, 2012: 321).

2.1.6. Paris

Paris tarihsel süreçte Fransa için her zaman özel statülü bir yönetime sahip olmuştur. Bu özel statü kapsamında Paris, hem il hem de belediye statülerine sahiptir. Paris'in yanı sıra Korsika ve Fransa'nın denizaşırı toprakları da özel statülü yönetimlere sahiptir (TESEV, 2009: 63).

Paris özel statülü bir başkent yönetimi olarak hem belediye meclisi hem de il genel meclisi özelliğine sahiptir. Paris'in özel statülü olmasını sağlayan en önemli unsurlardan biri Kolluk Emniyet Valisi'nin Paris Meclisi'nde devletin temsilcisi olarak yer almasıdır. Paris Belediye Başkanı'na emniyeti sağlama görevleri sınırlı ölçülerde 1982 sonrasında yapılan düzenlemelerle sağlanmıştır. Ancak bunlar Paris'te bulunan ve merkezi temsil eden Emniyet Valisi'nin yetkilerini azaltacak ölçüde değildir (TESEV, 2009: 62).

İki kademeli büyükşehir yönetim modelinin uygulandığı Paris, kendi içinde 20 alt kademeye ayrılmış bir belediyedir (Uluslararası yerel Yönetimler Birliği, Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı [IULA-EMME], 1988: 139). Bu alt kademede bulunan ilçe belediyelerinin tüzel kişilikleri yoktur. İlçe belediyelerinde oluşturulan meclislere seçilen ve ilk sıralarda olan üyelerin 1/3'ü büyükşehir belediye meclis üyesi olarak görev yapmaktadırlar. Bu meclis aynı zamanda belediye başkanını da

seçmektedir. İlçe belediye başkanları ise Paris belediye başkanının yardımcılarını konumundadırlar (Karahanoğulları, 2009: 111-115). Hizmet dağılımı bakımından, büyükşehir yönetiminin ilçe belediyelerine nazaran daha çok hizmeti yürüttüğü, buna karşın alt kademe belediyelerinin faaliyet alanının hayli dar olduğu görülmektedir (Tuzcuoğlu, 2007: 195).

Nihai olarak Paris'in diğer dünya kentlerine nazaran daha iyi yönetilebilmesini, nüfusunun diğer dünya kentlerine oranla daha makul olmasına ve gelişmiş yönetim/idare tecrübesine bağlamak mümkündür (Demirel, 2007: 46).

2.2. İngiltere'de Yerel Yönetimler

İngiltere'de yerel yönetimlerin bugünkü mevcut yapısı 1972'de yapılan ve Nisan 1974'den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Yasası ile ve 1986 yılında yapılan düzenlemelerle oluşturulmuştur. 1974'den itibaren yürürlüğe konan Yerel Yönetimler Yasası ile yerel yönetimler, nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim birimlerinin sayısı azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur (Stanyer, ty: 46-47). Bu sınıflamaya göre birinci kademe olarak il (county) ikinci kademe olarak bölge (district), üçüncü kademe olarak da köyler (parishes) yer almaktadır (İnaç ve Ünal, 2006: 126).

2.2.1. İl

Yerel yönetim birimlerinin ilk kademesi ve en geniş olan il (county), coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir ili değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir. İl yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclisler tarafından sağlanmaktadır. 1974 yılında Manchester ve Liverpool gibi anakentlerde özel bir statüye, sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur. Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. Böylece İngiltere ve Galler'de bu altı metropoliten ve metropoliten olmayan toplam il sayısı 53 olmuş, 1986 düzenlemesi ile bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısı 53'den yine 47'ye düşürülmüştür.

İngiltere’de bugün itibariyle il, birinci kademe yerel yönetim birimleri olarak, sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra’da eski yapılarda ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler mevcuttur ve bunlar artık tek kademeli bir yapı sergilemektedir (Kavruk, 2002: 110-111).

2.2.2. Bölge

İl (county) içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş ilke ve alt kademe yerel yönetim birimleri District’lerdir (bölge). İngiltere ve Galler’de kurulmuş olan iller, 369 bölgeye bölünerek ikinci kademe yönetimler olan District Council (bölge meclisleri) şeklinde düzenlenmiştir. Kurulan metropoliten ya da metropoliten olmayan bölge meclisleri, 1972 düzenlemesinden önce mevcut olan belediye (county borough), kırsal bölge (rural district) ve kentsel bölge (urban district) yapılarını ortadan kaldırarak onların yerine geçmiştir. 1986 düzenlemesinde kaldırılan metropoliten il meclislerinin yetki ve görevleri 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Böylece bölge meclisleri, tek kademeli ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler olmuş, metropoliten olmayan alanlarda ise, il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuştur (Kavruk, 2002: 112-113).

2.2.3. Köy

Bölgelerin (District) içerisinde yer alan ve 200’den fazla seçmene sahip küçük yerleşim bölgelerinde yerel hükümetin en küçük idari birimi olan Parish’ler (köy) bulunmaktadır. Sayıları on binin üzerinde olan köylerin bir kısmının meclisleri olup, yerel hizmetleri bu meclis eliyle yürütmektedir. Bazı köyler nüfus olarak sayıca az olduğundan meclisleri bulunmamakta ve bütün köy halkı biraraya gelerek karar almaktadırlar. Köyler doğal olarak kırsal özelliklere sahip olduğundan metropoliten olmayan bölgelerde bulunmaktadır. Metropoliten olmayan alanlarda, yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesini oluşturan köylerin mevcut yapılarında 1986 düzenlemesi ile fazla bir değişiklik yapılmamıştır. İngiltere’de mevcut köylerin çoğunluğunda meclis (parish council) bulunmaktadır. Meclis bulunmayan parishlerde köy toplantıları (parish meetings) yapılmaktadır (Kavruk, 2002: 113-114).

İngiltere’de bütün yerel yönetim meclisleri komite sistemi ile çalışmaktadırlar. Yerel otoriteler tarafından idare edilen hizmetler bütün meclisin bir arada görüşüp karara bağlayamayacağı derecede geniş ve çeşitlidir. Bu nedenle meclisler, çeşitli hizmetlerin yerine getirilmesini sevk ve idare etmek üzere komiteler kurmaktadırlar. Karayolları planlama, çevre sağlığı gibi hizmetlerin işleyişinden sorumlu ayrı ayrı komiteler mevcut bulunmaktadır. Ayrıca bu komitelerin işleyişini hafifletmek üzere bu komitelere bağlı alt komiteler oluşturulmaktadır. Bunun yanında yerel meclisler genel hizmet politikalarını belirlemede meclise yardımcı olmak, komitelerin işbirliği içinde çalışmalarını koordine etmek ve yerel otoritenin finans, işgücü ve diğer kaynaklarının idaresinden sorumlu olmak üzere bir ana idari komite olan Politika ve Kaynaklar Komitesi kurmaktadırlar (Yıldırım, 1990: 179-180).

Komitelerin yetki ve görevleri genellikle kuruldukları kanunlarla belirlenmiştir. Örnek olarak, eğitim ve öğretim hizmetleri ile ilgili olarak kurulan komitenin yetki ve çalışma şekilleri eğitim kanunuyla düzenlenmiştir. Bununla birlikte, yerel meclisler kendilerine ait yetkileri herhangi bir komite, memur ya da alt komiteye devretmekte serbest olmaktadır. Ancak, bu yetki devrine, borç ve kredilerin arttırılması, vergilerin toplanması ve diğer otoritelerden finansal talepler konusunda istisnalar getirilmiştir. Bu sayılan konulardaki kararların meclisin oy birliği ile alınması gerekmektedir (Yıldırım, 1990: 180).

İngiltere’nin yazılı bir anayasası bulunmadığı için yerel yönetimlerin yetkilerini ve görevlerini belirleyen temel bir hukuki metin de bulunmamaktadır. Sadece bazı konulara ilişkin dağınık hukuki düzenlemeler bulunmaktadır (Nadaroğlu, 1986: 185).

İngiltere’de savunma, ticaret ve uluslararası ilişkiler merkezi hükümet tarafından yerine getirilirken; sağlık, ulaştırma, kolluk, eğitim ve bayındırlık gibi ikinci dereceden ve bölge sakinlerini ilgilendiren yerel nitelikteki kamusal ve yarı kamusal hizmetlerin hemen hemen tamamı yerel yönetimlerce yerine getirilmektedir (Hebbert, 1995: 66).

İngiltere’de yerel yönetimlerin yapısı 1972 yılında kabul edilmiş olan Yerel Yönetim Yasası (Local Government Act) ile oluşturulmuş ancak, daha sonraki bazı kanunlarla önemli değişiklikler yapılmış ve yapılmaya da devam edilmektedir. Böylece yerel yönetimler eğitim (üniversite öncesi tüm eğitimler), sağlık, sosyal hizmetler, konut, ulaşım, kültürel hizmetler, planlama ve çevre gibi temel hizmetleri ve polis, itfaiye ve tüketicinin korunması gibi, koruyucu hizmetleri yerine getirmektedir (King, 2006: 281-282). Bilinen bu görevlerin yanı sıra karayolları, kütüphaneler, şehir ve kırsal alan planlaması ve eğlence gibi alanlarda da görevleri bulunmaktadır. Görüldüğü gibi yerel yönetimlerin tarihi, devletin tarihi kadar eski olmakla birlikte çağdaş yerel yönetimler, eskiye oranla kompleks bir yapıya sahip ve hemen her alanda kamu hizmeti yürütmektedir (Kingdom, 1992: 9).

İngiltere uzun yıllar yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülke olarak gösterilirken (Elazar, 1997: 30), 1960 ve özellikle 1988’den sonraki düzenlemelerle yerel yönetimlerin mali özerkliği azaltıldığı için Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü’nün(OECD) en merkeziyetçi ülkesi olmuştur (King, 2006: 266).

2.2.4. Mali Kaynaklar

İngiltere’de mahalli idareler esas olarak counciltax ve uniform business rate denilen iki çeşit vergiye sahiptir: Counciltax, meskenlerin değeri üzerinden alınan bir vergidir. Verginin mükellefi o meskeni kullanan kişidir. Vergiyi toplama yetkisi bölge meclislerine aittir. Toplanan vergi bölge içindeki şehir meclislerine pay edilerek dağıtımına tabi tutulmaktadır. Uniform business rate, işyerlerinden alınan bir vergidir. Bu vergi belirlenen esaslara göre merkezi bir havuzda toplanmakta ve toplanan vergi nüfus ölçü alınarak mahalli idarelere dağıtılmaktadır(http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer.PDF).

Ayrıca merkezi idare tarafından mahalli idarelere üç farklı yardım (government grants) yapılmaktadır. Bunlar; genel amaçlı yardımlar (revenue support grants), özel amaçlı yardımlar (specific grants) ve proje karşılığı yardımlardır. Mahalli idarelerin yukarıda değinilen gelirleri dışında başka gelirleri de bulunmaktadır. Bu gelirleri

kısaca; borçlanmalar, satış gelirleri, ücret gelirleri ve ortak girişimlerden elde edilen gelirler, şeklinde sıralamak mümkündür (http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_Oner_Kamil_Mutluer.PDF).

Britanya’da mahalli idare seçimlerinde iki farklı tür seçim sistemi uygulanmaktadır. Birincisi, tüm meclis sistemi denilen ve meclis üyelerinin tümünü birden yenilendiği bir sistemdir. Bu sistemde herhangi bir ara seçim yapılmaz ve sistem meclislerde uygulanır. İkinci sistem ise, kısmi yenileme sistemi denilen ve meclis üyelerinin üçte birinin her iki yılda yenilenmesine dayanır. Meclis üyelerinin herbiri bir seçim bölgesini temsil eder ve bu bölgede en çok oy alan kişi meclis üyesi olarak seçilir (www.ziyaguney.com/dosyalar/word/ingiltere.doc).

Meclislerde kararlar öncelikle parti gruplarında alınır. Bu sebeple parti gruplarının liderlerinin özellikle çoğunluk partisi liderinin belediye karar mekanizmasında büyük ağırlığı vardır. Meclis her yıl kendi aralarından bir kişiyi beldeyi ve belediyeyi temsil etmek üzere belediye başkanı olarak seçer. Belediye başkanının icrai görevi ve karar mekanizması üzerinde fonksiyonu yoktur. Başlıca görevi meclis toplantılarının yönetmek ve beldesinin içeride ve dışarıda temsil etmektir (www.ziyaguney.com/dosyalar/word/ingiltere.doc).

Belediye başkanının fonksiyonlarının yetersiz oluşu İngiltere’de sistemin değişmesi ile ilgili çalışmaların yapılmasına sebep olmuştur. Bu çalışmaların yapılmasının başka birçok nedeni bulunmaktadır. Bunlardan birincisi yerel seçimlere ilginin çok düşük seviyelerde olmasıdır (%30-%50 Aralığı). Diğer bölge sistemi sebebiyle meclislerde bazı küçük partilerin temsil edilememesi ve genellikle meclislerini tek partinin kontrolüne girmesidir. Ayrıca halkın meclis ve komite sistemi karşısında hizmetlerden sorumlu tutacağı siyasi bir liderliğin olmaması da önemli bir etkidir (www.ziyaguney.com/dosyalar/word/ingiltere.doc).

İngiltere’de yerel yönetimlerin sahip olduğu özellikleri özetle aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Canpolat, 1999: 328):

Yerel yönetimlerde karar verme yetkisi seçilmiş üyelerden oluşan yerel meclislerde bulunmaktadır. Meclis üyeleri tek dereceli seçimle dört yıllığına seçilmektedirler.

Yerel yönetimlere belli alanlarda vergi toplama ve harcama yetkisi tanınmıştır. Bunun yanında, merkezi yönetimden de genel amaçlı yardım almaktadırlar.

Yerel yönetimler üzerinde merkezi yönetimin yönetsel ve mahkemelerin adli, denetimleri bulunmaktadır. Bu açıdan yerel yönetimlerin özerkliği sadece kendilerine ayrılan alanda kural koyma ve iş yapabilme ile sınırlı ölçüde bir özerklik olmaktadır.

Yerel yönetimler arasında hiyerarşik bir ilişki bulunmamaktadır. Ancak, kanunların belirlediği iş bölümüne göre işbirliği içinde görev yapmaktadırlar.

2.2.5. Londra

Başkent Londra’da tıpkı Fransa’daki gibi iki kademeli bir büyükşehir yönetim modeli uygulanmaktadır. Bu kapsamda 32 adet belediye ve bir kent birliği görev yapmaktadır. Londra Belediye Meclisi, dört yıllık bir süre için seçilen 25 kişiden oluşmaktadır. Bu 25 kişinin 11’i Londra’nın tamamını kapsayan seçim bölgesinden, 14’ü ise alt kademe belediyelerin seçim bölgelerinden seçilmektedir (<http://www.london.gov.uk/who-runs-london/the-london-assembly/members>). Ayrıca önceki büyükşehir yönetiminden farklı olarak yeni modelde belediye başkanının seçimle göreve gelmesi hususu da düzenlenerek hüküm altına alınmıştır (Karasu, 2009: 219-221).

Londra Büyükşehir Belediye Başkanı seçimle iş başına gelmesine rağmen, yine de ona karşı güçlü bir belediye meclisinin varlığından söz etmek mümkündür. Meclis üyeleri arasından başkan yardımcısını seçen başkan, aynı zamanda iki danışman ve on uzman personelini doğrudan atarken, bunun dışındaki tüm görevlendirmeler meclis tarafından yapılmaktadır (Bozlağan ve Demirkaya, 2005: 504).

İki kademeli bir şekilde organize olan Londra Büyükşehir Belediye'sinde büyükşehir yönetimi daha çok koordinasyon noktasında görev yaparken, alt kademe belediyelerinin ise geniş görev ve yetki alanları bulunmaktadır. Kentin tamamını ilgilendiren, bölünemez nitelikteki hizmetler büyükşehir yönetimi tarafından yapılırken, bölünebilir diğer mahalli müşterek hizmetler ise alt kademedeki belediyeler tarafından yerine getirilmektedir (Canpolat ve Haktankaçmaz, 2010: 94).

2.3. Almanya'da Yerel Yönetimler

Almanya'nın kendine özgü siyasi, toplumsal, ekonomik ve tarihsel koşulları göz önünde bulundurulduğunda yerel yönetimlerin bu koşullarla uyum içerisinde ortaya çıktıkları ve değişim/dönüşüm geçirdikleri görülür. Elbette bu koşullara eklenmesi gereken uluslararası koşullar da vardır. Nihayetinde tüm bu koşulların bir birleşimi göz önünde tutulursa Almanya'nın yerel yönetimler açısından kendine özgü konumu daha açık bir biçimde anlaşılır. Bu konumun daha iyi anlaşılabilmesi için öncelikle Almanya'nın tarihinde önemli dönüm noktalarına bakmak yerinde olacaktır.

Almanya'da yerel özerklik eski bir gelenek olarak görülmektedir. Ancak monarşi dönemi sonrasında bu önemin tekrar arttığı söylenebilir. Bu dönemde Batı Almanya'da Fransa'nın Napolyon dönemindeki reformlarından ve Prusya'nın 18 Kasım 1808 tarihli Şehir Yasalarından etkilenilmiştir. Bu reform ve yasalar daha sonra 19. yüzyıl süresince bütün Almanya'da daha yaygın hale getirilmiştir. Yerel özerkliğe dair düzenlemeler, "Reich", İmparatorluk ya da Federasyon adı verilen merkezi devlet yerine daha sonra "Lander" adı verilen bazı devletlerin görev alanlarında bırakılmıştır (Schefold, 2012: 230-253). Bunun yanında Almanya'da şehir devletleri olarak da bilinen bazı özel statüler de bulunmaktadır. Örneğin, 1805 yılından başlayarak, Hamburg, Bremen, Lübeck ve Frankfurt; 1945 yılından sonra ise Berlin, Hamburg ve Bremen şehir devletleri merkezi devletin bir üyesi olmaya dair özel bir statüden faydalanmışlardır (Schefold, 2012: 233). Görülebileceği üzere Almanya'da şehirlerin ve yerel yönetimlerin farklı nitelendirilmeleri normal olarak karşılanabilmektedir.

Almanya’da merkezi devlet düzeyinde yerel yönetimlere yönelik düzenlemeler, federe devletler olarak bilinen *Landları* ilgilendirecek şekilde ilk kez 1919 Weimar anayasası ile mümkün olmuştur. Ancak 1935 yılında Nazi Hükümeti tek biçimli bir yerel örgütlenme yoluna gitmiş ve Almanya’daki bütün yerel yönetim birimlerini kapsayacak şekilde bir düzenleme yapma yoluna gitmiştir. 1945 sonrasında ise her *Land* kendi yerel otoriteleri ile ilgili kanunlarını koymuştur. Alman Federal Anayasası (Grundgesetz) 28. maddesi yerel yönetimleri teminat altına almıştır. 1990 yılında Almanya’nın birleşmesiyle Doğu Alman Federe Devletleri kendi yasalarını oluşturmuştur (Schefold, 2012: 234). Böylesi bir durumun varlığında göze çarpan ilk şey birçok bakımdan Almanya’da yerel yönetimlerin farklı özellikler sergilemeleridir.

Almanya’da yerel yönetimlere dair önemli tarihlere yer verdikten sonra bu ülkedeki kamu yönetimine ilişkin genel örgütlenme derecelerine bakılabilir. Bu yönetim kademeleri şunlardır: federal yönetim, eyalet yönetimleri, bölge yönetimleri ilçeler, ilçeden bağımsız belediyeler (Kreisfreistaedte, bağımsız şehirler, kent-ilçe) ve belediyeler. Bu kademelerden sadece son iki basamakta yer alanlar yerel yönetim birimleridir. Bunlar ilçeden bağımsız belediyeler (bağımsız şehirler, kent-ilçeler) ve belediyelerdir (Güneş, ty: 148-149). Alman yerel yönetimleriyle ilgili olarak dikkat çekilmesi gereken nokta, gerek ilçelerin gerekse de ilçeden bağımsız kent belediyelerinin yerel yönetim hizmetlerine ek olarak, merkezi yönetimin hem federal hem de federe devlet görevlerini de gerçekleştirmeleridir. Bu ikili işlevle birlikte yerel yönetim birimleri yerleşim merkezlerindeki tek yetkili örgüt kimliğini kazanmaktadır (Güneş, ty: 149).

Almanya’da görülen bu ikili nitelik, yerel yönetimlerin federal yönetim ya da eyaletlerden devredilmiş olarak değil, kendi öz varlıklarından kaynaklanan bir hak olarak, devlet gücünü haiz, kamu tüzel kişiliğine sahip, özerk birimler olmanın yanında, devlet yapısında genel iradenin (yürütmenin) bir parçası olarak görülmelerini sağlamaktadır. Bu özellikleri itibariyle, yasalarla açıkça başka kuruluşlar görevlendirilmediği müddetçe, federal ve federe düzeydeki kanunların uygulayıcıları da yerel yönetimlerdir (Aktaran: Yalçındağ, 1989: 33-66). Görüldüğü

üzere yerel yönetimlere önemli merkezi görevler de düşmektedir. Ancak bu görevlerin daha çok yerel yönetimlerin uygulaması ile ilgili olduğu ortadadır.

2.3.1. Belediye

Alman Anayasası, belediyelere kanunlar kapsamında ve kendi sorumlulukları içerisinde mahalli hizmetleri yerine getirme hakkı tanımaktadır. Eski Batı Almanya’da 1968-1980 yılları arasında yürütülen mahalli idarelerin alan düzenlemesi çalışmaları kapsamında küçük belediyelerin sayılarında önemli azalmalar yapılmış ve önceden sayıları 24371 olan belediye sayısı 8506’ya indirilmiştir (Aktaran: Yalçındağ, 1989: 50).

Federal Almanya’da farklı yerel yönetim modelleri mevcuttur. Bu organların oluşma şekli, yönetim içerisindeki konumları, görevlerinin sona erışı ve bu organlara ilişkin terminoloji eyaletlere göre farklılıklar gösterir. Eyaletlerin yönetim gelenekleri onların yeğledikleri yerel yönetim modelleri üzerinde bir hayli etkilidir. Hatta bu modellerin geleneklerin bir sonucu olduğu söylenebilir (Mengi, 1997: 93-112). Almanya’da temel yapısal özellikleri açısından, üç değişik belediye modelinden bahsedilebilir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 121-122):

Güçlü Belediye Başkanı Modeli, Bayern ve Baden-Württemberg eyaletlerinde uygulanmakta olan bu modelin en ayırt edici özelliği, belediye başkanının güçlü bir pozisyona sahip olmasıdır. Başkanın gücü; belediye meclisinin başı olmasından, belediyeyi temsil etmesinden ve halk tarafından seçilmesidir.

Profesyonel Yönetici Modeli, Nordrhein-Westfalen ve Niedersachsen eyaletlerinde farklı şekilde uygulanmaktadır. Bu modelin belirleyici özelliği, güçlü belediye meclisinin karşısında zayıf bir belediye başkanının olmasıdır.

Magistrat Modeli, Hessen’de ve Schleswig-Holstien’in kent belediyelerinde uygulanmaktadır. Bu modelde belediye meclisinin yanında belediyenin yürütme işlerini yüklenen ortaklaşa bir yürütme kurulu (Magistrat) vardır. İdare işlevini meclis aracılığıyla tayin edilen *Magistrat* tarafından uygulanmaktadır.

Mengi ise Almanya yerel yönetim sisteminin dört farklı modelden oluştuğunu söylemektedir. Bunlar; Güney Almanya güçlü belediye başkanlığı modeli; belediye başkanlığı modeli; Kuzey Almanya Meclis Modeli ve Magistrat modelidir (Mengi, 1997: 99-101).

Yukarıda sıkça dile getirdiğimiz Almanya’da yerel yönetimlerin farklılığı kendisini görevlerde de göstermektedir. Nitekim Almanya’da yerel yönetimlerin farklı nitelikte görevleri vardır. Sosyal güvenlik, silahlı kuvvetler, trafik, eğitim, araştırma, dış politika ve makroekonomik politikaların belirlenmesi federal devlet; eğitsel ve kültürel politikaların saptanması ve denetimi, adalet, polis gücü, sağlık ve sosyal yardım hizmetleri ise eyaletler tarafından yerine getirilmektedir. İlçe yerel yönetimleri ise mesleki eğitim, güzel sanatlar, kültür hizmetleri, sosyal yardım ve gençlik yardım hizmetleri, belediyeler arası yolların yapımı ve onarımı, çevre koruma hizmetleri, trafik denetimi, öğrenciler için taşıma hizmetleri gibi görevleri yerine getirmektedir (Güneş, ty: 152).

Alman mahalli idare sisteminin ikinci basamağını ilçeler oluşturmaktadır. İlçeler tüzel kişiliğe sahip, şehir eyaletleri haricinde bütün eyaletlerde en alt yönetim birimlerini meydana getirmektedir. Eski Batı Almanya’da ortaya konulan reform kapsamında sayıları 425 olan ilçe sayısı 237’ye düşürülmüştür. Eski Doğu Almanya’da ise toplam 189 olan ilçe sayısı birleşmeden sonra beş eyalette değişik tarihlerde ortaya konulan reformlarla 87’ye düşürülmüştür. İlçeler büyüklük bakımından birbirinden farklıdır. Fakat reform neticesinde eyaletlerde ilçe büyüklüğündeki alt sınır farklılığı geniş ölçüde yok edilmiştir (Üstünişik ve Yeter, 1998: 51).

Federal Anayasanın 28. maddesinde “Eyalet, ilçe ve belediyelerde halk; genel, hür, eşit ve gizli seçimlerde seçilen temsilcilere sahip olmak zorundadır” ifadesi yer almaktadır. Böylelikle devlet erki (iktidarı) bölüşülmekte ve yalnızca bir ilçeye ya da belediyeye ilişkin kararlar, vatandaşa yakın politikacılar aracılığıyla alınmaktadır. Adı geçen maddede yerel yönetimlere ayrıca yerine getirecekleri mahalli ve ortak

nitelikli hizmetleri nasıl üreteceklerini düzenleme yetkisi verilmiştir (Ulusoy ve Akdemir, 2010: 122-123).

Federal Almanya’da demokratik değerler ve yönetsel beklentiler açısından yerel yönetimler yoluyla bazı amaçların gerçekleştirilmesi amaçlanır. Bu amaçları şu şekilde sıralamak mümkündür: Bireylerin yerel hizmetlerin yürütülmesine katılması, yasal ilgi temelini değiştirilmesi, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde, sorun alanına en yakın düzeyde, yönetsel etkililik ve verimlilik açısından en uygun çözümlerin bulunması ve çeşitli yatay ve dikey alanlarda çoğulculuğun geliştirilmesi (<http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm>).

2.3.2. Mali Kaynaklar

Yerel yönetimlerin sahip oldukları mali kaynaklar da değerlendirilmesi gereken bir başka nokta olarak karşımıza çıkmaktadır. Anayasa’ya göre yerel yönetimlerin sahip oldukları karar serbestliği *belirli sınırlar dahilinde* mali konuda da benzerlik göstermektedir. İlke açısından bakıldığında, belediyelerin bütçelerini yapma konusunda karar serbestliği bulunmakla birlikte, pratikte mali yapı eyaletler tarafından belirlenmektedir (<http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm>). Almanya Anayasası’nın 60, 61, 63, 64, 69, 70, 102 ve 106. maddeleri yerel yönetimlerin mali yapısına dair hükümleri düzenlemektedir (<http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm>). Burada dikkati çekilmesi gereken nokta Anayasa’nın federal devletin, eyaletlerin ve belediyelerin Almanya’daki iki önemli gelir kaynağı olan toplam gelir vergisi ve katma değer vergisinden pay almalarını öngörmesidir (Güneş, ty: 152). Harçlar da dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi yerel yönetimlerin gelir kaynakları arasında yer almaktadır.

Almanya’da yerel yönetimlerle ilgili olarak üzerinde önemle durulması gereken bir başka nokta da yerel yönetimlerin denetimi ile ilgilidir. Almanya’da yerel yönetimler eyaletlerce denetlenmektedir. Eyalet organları ilçeler ve ilçelerden bağımsız belediyelerin denetim birimi olarak faaliyet göstermektedir. İlçelere bağlı belediyelerin denetimini ise merkezi yönetimin taşra teşkilatı kimliğiyle ilçeler

yerine getirmektedir. Böylece yerel yönetimlerin denetleyici organları kaymakam, eyalet başbakanı ve içişleri bakanı olmaktadır (Güneş, ty: 161).

2.3.3. Berlin

Yukarıda Londra ve Paris'teki mevcut durum anlatıldığından, tam da bu noktada Almanya'nın başkenti Berlin'den bahsetmek yerinde olacaktır. Başkent Berlin Almanya'nın en büyük şehri olup, aynı zamanda bir eyalet-kent statüsündedir. 10 Haziran 1998 tarihinde çıkan ve 1 Ocak 2001 itibariyle yürürlüğe konulan yasa ile birlikte ilçe sayısı 23 olan Berlin, tasarruf ve yönetilebilirliği kolaylaştırmak amacıyla 12 idari bölgeye ayrılmıştır. Berlin 3 Ekim 1990 tarihinden sonra Almanya Federal Cumhuriyeti'nin, Doğu Almanya ve Batı Almanya'nın birleşmesiyle oluşan tek eyalet olmuştur. Berlin eyaletinin yürütme görevi Berlin senatosunda olup, bu senato belediye başkanının yanı sıra on senatörden oluşmaktadır. Berlin belediye başkanı aynı zamanda Berlin Eyaleti'nin de en üst düzeydeki resmi temsilcisidir(<http://tr.wikipedia.org/wiki/Berlin>).

Sonuç itibariyle Almanya'da yerel yönetimlerin ülkenin tarihsel geçmişiyle çok yakından ilintili bir örgütsel değişim geçirdiği görülmektedir. Böylece ortaya çıkan ise Almanya'da yerel yönetimler açısından tek tipte bir yerel yönetimin olmadığıdır. Yerel yönetimlerin farklı niteliklerde örgütlenmeleri, farklı görevleri yerine getirmeleri, içinde bazı benzer noktalar olsa bile, genelde çeşitliliğin bulunduğu bir yapıyı beraberinde getirmiştir.

2.4. Türkiye'de Yerel Yönetimler

Çalışmanın birinci bölümünde Türkiye'deki yerel yönetim sisteminin tarihsel arka planı anlatılmıştır. Bu kısımda da Türkiye'deki mevcut yerel yönetim sisteminden bahsedilecektir.

Türkiye'de mahalli idareler, Anayasanın 123 ve 127. maddelerinde düzenlenmiştir. Anayasanın 123. maddesinde; idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğu ve kanunla düzenleneceği, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden

yönetim ve yerinden yönetim esaslarına göre belirleneceği hüküm altına alınmıştır. Anayasanın 127. maddesinde ise mahalli idareler: “il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir” şeklinde tanımlanmıştır.

“Ülkemizin idari yapısı bir bütün olarak merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Anayasa ve yasalarımızın getirdiği esaslar çerçevesinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde merkezi idare ve mahalli idareler uyum ve koordinasyon içinde faaliyet göstermektedir. Bu uyumu temin amacıyla, merkezi idarenin mahalli idareler üzerinde; mahalli hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahalli ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla vesayet yetkisi kullanması öngörülmüştür. Mahalli idareler; il, belediye ve köy halkına yönelik mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerini yerine getirmeleri nedeniyle ülkedeki yönetim anlayışının aynası konumunda olan kurumlardır... Mahalli idarelerin vatandaşlarımızın yerel nitelikteki ihtiyaçlarına zamanında ve etkin olarak cevap verecek ve kamu kaynaklarını etkin kullanacak nitelikte bir ölçeğe kavuşturulması amacıyla yasal düzenleme çalışmaları devam etmektedir” (MGM, 2013: Giriş).

Yukarıdaki anlatıda da dikkat çektiği üzere; Türkiye, merkezi yönetim ve yerinden yönetim esaslarının her ikisine de dayanan ve bununla birlikte idari vesayeti de içinde barındıran, il, belediye ve köy idari yapılanmasına sahip ve halen konu ile ilgili yasal çalışmaların devam ettiği bir yerel yönetim yapısına sahiptir.

Bu yasal düzenlemeler çerçevesinde 2002 yılından bu yana; 5393 Sayılı Belediye Kanunu, 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu, 5355 Sayılı Mahalli İdare Birlikleri Kanunu, 5366 Sayılı Yıpranan Tarihi ve Kültürel Taşınmaz Varlıkların Yenilenerek Korunması ve Yaşatılarak Kullanılması Hakkında Kanun, 5286 Sayılı Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğünün Kaldırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5449 Sayılı Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4982 Sayılı Bilgi Edinme

Hakkı Kanunu, 5747 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ve 5779 Sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun çıkarılarak yürürlüğe konmuştur. Son olarak, 6360 Sayılı On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun büyükşehir belediyelerinin sayısını arttırırken önemli bir yapısal ve işlevsel dönüşümü de beraberinde getirmektedir (MGM, 2013: 1).

2.4.1. İl

1982 Anayasası'na göre Türkiye, merkezi idare kuruluşu bakımından coğrafya durumuna, ekonomik şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere, iller de kademe kademe bölümlere ayrılmaktadır.(md. 126) İller, kuruluş esasları kanunla belirtilen devlet tüzel kişiliği içinde yer alan birimlerdir ve aynı zamanda taşra teşkilatlanmasındaki en büyük mülki yönetim birimidir.

Merkezi idarenin taşra birimlerinin en büyüğü olan il, bir memleketin, bir vali tarafından idare edilen bölümlerinden her birine verilen addır. İller, merkezi idarede kanunların uygulanması, kamu düzeninin korunması ve kamu hizmetlerinin yürütülmesinde yetki genişliği esasının uygulanmasına dayanılarak yönetilmektedir.

2.4.1.1. İl Özel İdaresi

1982 Anayasası'na göre il yerel yönetimi (İl Özel İdareleri) il halkının yerel nitelikteki ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere, kuruluş esasları yasa ile belirtilen ve karar organları yine yasada gösterilen, seçmenlerce seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileridir. İl Özel İdareleri, görevleri bakımından merkezi yönetim ile belediye ve köyler arasında *ara düzey* niteliğe sahip idari birimlerdir ve 5302 sayılı kanunla yönetilmektedir (Es, 1996: 83-93).

İl Özel İdareleri tüzel kişiliği olan kamu kuruluşlarıdır. Bu özelliği nedeniyle tüm tüzel kişilerde olduğu gibi özel idarelerde de tüzel kişilik adına hukuken

bağlayıcı eylemlerde bulunacak organlara gereksinim vardır. Bu organlar vali, il genel meclisi ve il encümenidir.

Vali, il özel idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Bu özellikleri ile il özel idaresi teşkilatını sevk ve idare etmektedir. İl genel meclisi ise il özel idaresinin karar organıdır ve ilgili kanunlarda gösterilen esas ve usullere göre ildeki seçmenler tarafından ilçeler adına seçilen üyelerden oluşmaktadır. Nihai organ olan il encümeni ise valinin başkanlığında, il genel meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye ile biri mali hizmetler birim amiri olmak üzere valinin her yıl birim amirleri arasından seçeceği iki üyeden oluşan bir yapı arz eder (Şengül, 2014: 64). İl daimi encümeninin Fransa'daki varlığı 2 Mart 1982 tarihli yasayla sona ermiş olup, bu görevler ilgili yasanın 24. Maddesine göre oluşturulan bürolar tarafından yürütülmektedir (Özer, 1989: 94).

İl genel meclisi, her dönem başı toplantısında, üyeleri arasından seçilecek en az üç, en çok beş kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurabilir. Plan ve bütçe ile imar ve bayındırlık komisyonları en çok yedi kişiden meydana gelmektedir. Eğitim, kültür ve sosyal hizmetler komisyonu, imar ve bayındırlık komisyonu, çevre ve sağlık komisyonu ile plan ve bütçe komisyonu kurulması zorunlu olan il genel meclisinde denetim komisyonları da oluşturulmaktadır. İhtisas komisyonlarının yapılanmasında il genel meclisinin kompozisyonunun yansıtılması amaçlanmıştır. Her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin il genel meclisindeki üye sayısının meclis üye tam sayısına oranlanması ihtisas komisyonlarının oluşumunda belirleyici olacaktır (Şengül, 2014: 60)

İl genel meclisinin il özel idare faaliyetlerine ilişkin bilgi edinme ve denetiminde çeşitli yollar kanunda düzenleme konusu olmuştur. (md. 18) Soru, genel görüşme ve faaliyet raporunu değerlendirme yollarıyla il genel meclisi bilgi edinme ve denetim yetkisini kullanır. Belediye meclisinin bilgi edinme ve denetim yollarıyla karşılaştırıldığında gensoru yolu il genel meclisi için benimsenmemiştir (Şengül, 2014: 61).

İl encümeni, il özel idaresinin diğer organıdır. Önceki kanun döneminde il daimi encümeni olan ismi il encümeni olarak değiştirilmiştir. İl encümeni karma bir nitelik göstermektedir. Encümenin niteliği konusunda önceki kanunlar döneminde çeşitli görüşler ileri sürülmüştür. Encümenin karar, yürütme veya danışma organı niteliği ön plana çıkarılmıştır. Anayasa Mahkemesi ise bu organın karar organı olmadığını, yürütme organı olmasının öngörüldüğünü beyan etmiştir. Ayrıca il encümenini düzenleyen kanunun 25. maddesinin gerekçesinde il encümeninin idari bir organ olarak düzenlendiğini hatırlatmaktadır (Şengül, 2014: 63-64).

İl özel idarelerinin biçimlenmesi bakımından, çalışmanın birinci bölümünde anlatılan 1864 tarihli Tuna Vilayeti Nizamnamesi belirleyici bir tarihi adım olmuştur. Bu Nizamnameyle; mahallinde belli işlerden sorumlu olan bir il idaresi oluşturulmuş ve ilde yaşayan halkın bazı mahalli külfetlere katılımı amaçlanmıştır. 1864 tarihli Vilayet Nizamnamesi ilk defa pilot uygulama olarak Mithat Paşa döneminde Tuna Vilayetinde uygulanmış ve müteakiben 1865 yılından itibaren Osmanlı İmparatorluğu'nun diğer bölgelerinde de uygulamaya başlanmıştır. Bu uygulamalarda, Nizamnamenin uygulandığı yerlerin sosyal yapısı da gözetilerek kapsamlı olmayan bazı değişiklikler yapılmıştır. 1864 tarihli Nizamname, bütün Osmanlı İmparatorluğunda uygulanabilecek bir biçim verilerek 1867 yılında "Vilayet-i Umumiye Nizamnamesi" adıyla uygulamaya konulmuştur. Bunu izleyen temel düzenleme ise, 1871 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesidir. Bu Nizamname ile vilayet umumi meclisine bazı yetkiler verilmiş ve nahiye idareleri daha geniş ve etraflı bir düzenlemeye konu edilmiştir (MGM, 2013: 4).

Bu düzenlemeler çerçevesinde ortaya çıkan ve daha çok istişari bir statüye sahip olan vilayet umumi meclisleri, değişik statü ve süreçleri izleyerek 1913 yılında çıkarılan İdare-i Umumiye-i Vilâyat Kanun-u Muvakkatı ile il özel idarelerinin karar organı durumuna gelmiştir. 1913 tarihli Kanun, il yönetimini genel ve özel yönetim olarak ikiye ayırarak bugünkü yönetim sisteminin de temelini atmıştır. Kanunla vilayetler, hem merkezi idarenin bir parçası hem de hükmi şahsiyeti haiz bir mahalli idare olarak kabul edilmiştir. Söz konusu kanun, il özel idarelerini düzenleyen temel metin olarak İmparatorluktan Cumhuriyet'e tevarüs etmiştir. Bu Kanun muhtelif değişiklikler geçirmiş olup en kapsamlı değişikliklerden birisi de 1987 yılında

yapılmış ve 1913 tarihli bu Kanunun adı 3360 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu olarak değiştirilmiştir. 2005 yılına kadar yürürlükte kalan 1913 tarihli bu Kanun, 2005 yılında yerini 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'na bırakmıştır (MGM, 2013: 4-5).

İl özel idarelerinin görev ve sorumlulukları 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanununun 6. maddesinde sıralanmıştır. Bu Kanunla, mülga 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunundan farklı olarak il özel idarelerine bazı yeni görevler verilmiştir. Bu kanuna göre özel idarelerin görevleri, belediye sınırları dışındaki görevler ve il sınırları içindeki görevler olarak ikili bir ayırıma tabi tutulmuştur. İl özel idareleri, il sınırları dahilinde; gençlik ve spor, sağlık, tarım, sanayi ve ticaret, belediye sınırları il sınırı olan büyükşehir belediyeleri hariç ilin çevre düzeni plânı, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, kültür, sanat, turizm, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları ve ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanması başlıklarındaki görevleri yerine getirmektedir. Yine İl özel idarelerinin belediye sınırları dışındaki görevleri ise; imar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma ve park ve bahçe tesisi başlıklarındaki görevleri yerine getirmektedir (MGM, 2013: 16-17).

Bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşları; yapım, bakım ve onarım işleri, devlet ve il yolları, içme suyu, sulama suyu, kanalizasyon, enerji nakil hattı, sağlık, eğitim, kültür, turizm, çevre, imar, bayındırlık, iskân, gençlik ve spor gibi hizmetlere ilişkin yatırımlar ile bakanlıklar ve diğer merkezi idare kuruluşlarının görev alanına giren diğer yatırımları, kendi bütçelerinde bu hizmetler için ayrılan ödenekleri il özel idarelerine aktarmak suretiyle gerçekleştirebilmektedirler. Aktarma işleminden sonra söz konusu işler il özel idaresinin tabi olduğu usul ve esaslara göre sonuçlandırılmaktadır (MGM, 2013: 17).

2.4.2. Belediye⁴

Belediye, yerel ortak ihtiyaçların karşılanması amacıyla örgütlenmiş yerel bir kuruluştur. Ülkeden ülkeye farklılık göstermekle birlikte, Türkiye’de karar organları halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişiliğine sahip, belde sınırları içerisinde faaliyet gösteren ve bütçesi olan kuruluştur. Belediyeler, belli nüfus büyüklüğüne ulaşmış kentlerle, il ve ilçe merkezlerinde kurulmaktadır (Çukurçayır, 2009: 96).

Belediyeler, nüfus büyüklüklerine ve il, ilçe ve belde belediyesi olmalarına bakılmaksızın 5393 Sayılı Belediye Kanunu’na göre yönetilmekle birlikte; nüfusu, fiziki yerleşim durumu ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri dikkate alınarak büyükşehir belediyesine dönüştürülmüş yerlerdeki büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyeleri 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu hükümlerine göre yönetilmektedir.⁵

Türkiye’de belediyeler mahallelerin ve muhtarlıkların ihtiyaçlarının karşılanması ve sorunlarının çözümü için bütçe imkânları ölçüsünde gerekli ayni yardım ve desteği sağlamakla yükümlüdür. Bu bağlamda mahalle yönetimi belediye yönetimiyle ilişkilendirilmiştir. Belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi, belediye meclisinin kararı ve kaymakamın görüşü üzerine valinin onayı ile olmaktadır (Şengül, 2014: 79).

Belediyelerin karar ve yürütme organları, 1580 sayılı eski yasada öngörülen organlarla aynıdır. Buna göre başkan, belediye meclisi ve belediye encümeni bu organları oluşturmaktadır. Organlardan birincisi olan başkan, belediye idaresinin başı ve belediye tüzel kişiliğinin temsilcisidir. En üst amir olarak belediye teşkilatını sevk ve idare etmekle görevli olan başkan, bununla birlikte belediyenin hak ve menfaatlerini korumakla mükelleftir. Ayrıca İngiltere’deki uygulamaya benzer şekilde doğrudan halk tarafından seçilen başkan, görevinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamamakta ve profesyonel spor

⁴ Not: Belediyelerin tarihsel süreci anlatıldığından, bu kısımda yer verilmemiştir.

⁵ Not: Büyükşehir belediyeleri çalışmanın üçüncü kısımda anlatılacağından, yer verilmemiştir.

kulüplerinde başkanlık ve yönetim görevi yapamamaktadır. Bunların dışında da kanunda belirtilen görev ve yetkilerden sorumludur.

5393 Sayılı Belediye Kanunu 17. Maddesinde belediye meclisini, belediyenin karar organı olarak tanımlamış ve seçimle oluşacağını öngörmüştür. Belediye meclisi -Fransa'da olduğu gibi başkanı seçemese de- belediyenin temel karar organıdır ve üyeleri beş yılda bir halk tarafından doğrudan seçilmektedir. En az 9, en fazla 55 üyesi olabilen belediye meclislerinde üye sayıları kentlerin nüfusuna göre değişmektedir (Ş.Öner, 2006: 103). Belediye meclisleri kollejiyal organlardır. Birden fazla seçilmiş üyeyi içinde barındıran bu organlarda karara bağlanacak konular üyeler arasında görüşülür, tartışılır ve hukuki sonuçlar doğuran karar olarak dış âleme yansır. Belediye meclisleri seçimle oluşma niteliğinden dolayı temsili demokrasi örnekleridir (Şengül, 2014: 85).

Temsili demokrasi niteliği olan belediye meclislerinde eski yasada sadece iki tane komisyon kurulabilirken, yeni yasaya göre en az üç ve en fazla beş kişiden oluşan çeşitli ihtisas komisyonları kurulabilmektedir. Bu komisyonlar belediye meclisinin çalışmalarına önemli katkılar sağlayabilecek birimler olarak tasarlanmış olup, başarıları, ilgili olduğu alanda uzmanlaşmış kişilerden oluşmasıyla yakından ilişkilidir. İhtisas komisyonları, her siyasi parti grubunun ve bağımsız üyelerin meclisteki oranı dikkate alınarak oluşturulmaktadır. Dolayısıyla ihtisas komisyonlarının olabildiğince geniş bir katılımı ile çalışması tasarlanmıştır (Şengül, 2014: 94).

Bir diğer organ olan belediye encümeni ise, belediye başkanlığının başkanlığında, belediyenin nüfusuna göre altı veya sekiz kişiden oluşan bir yapı arz etmektedir. Büyükşehir belediyelerinde ise encümen on kişiden oluşmaktadır. Bazen bir karar organı olarak nitelendirilen encümen, bazen de danışma veya yürütme organı olarak kabul edilmektedir.

Belediye başkanının başkanlık ettiği encümenin toplantılarına -yeni işleyişe göre- encümen üyesi olmayan kamu görevlileri de katılabilmektedir. Ayrıca gündemdeki konularla alakalı olarak ilgili birim amirleri encümen toplantılarına

katılıp görüş açıklayabilecektir. Bu sayede herhangi bir konuyla ilgili olarak birim amirleri tarafından bilgilendirilen encümen üyelerinin, görüşme ve müzakereleri daha sağlıklı bir zeminde yapması amaçlanmaktadır (Şengül, 2014: 100).

5393 Sayılı Belediye Kanunu'nun 14. maddesinde belediyelerin görev ve sorumlulukları ikili bir tasnife tabi tutularak, birinci bölümdeki hizmetler belediyelere görev olarak verilirken ikinci bölümdeki hizmetleri de yapabilme yetkisi tanınmaktadır. Belediyelerin yapmakla yükümlü olduğu hizmetler; imar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel altyapı, coğrafi ve kent bilgi sistemleri, çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık, zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans, şehir içi trafik, defin ve mezarlıklar, ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar, konut, kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor, sosyal hizmet ve yardım, nikâh, meslek ve beceri kazandırma, ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi, kadın ve çocuklar için koruma evleri (Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler) açılması şeklinde sıralanmaktadır (MGM, 2013: 18).

Belediyelere faaliyette bulunma yetkisi tanınan hizmetler ise; devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapma ve her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılama, sağlıkla ilgili her türlü tesisi açma ve işletme, kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlama, bu amaçla bakım ve onarımını sağlama, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etme, öğrencilere, amatör spor kulüplerine malzeme verme ve gerekli desteği sağlama, her türlü amatör spor karşılaşmaları düzenleme, Yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclisi kararıyla ödül verme ve gıda bankacılığı yapma şeklinde sıralanmaktadır (MGM, 2013: 18-19).

Türkiye'de mevcut 2.950 belediyenin 16'sı büyükşehir belediyesi, 65'i il belediyesi, 143'ü büyükşehir ilçe belediyesi, 749'u ilçe belediyesi (büyükşehir belediye sınırları dışında kalan ilçeler) ve 1.977'si ise belde belediyesidir. Türkiye'deki nüfusun (75.715.997) % 84'ü (63.743.047) belediye sınırları içerisinde, % 16'sı (11.972.950) belediye sınırları dışında yaşamaktadır.

Belediye sınırları içerisinde yaşayanların % 55,6'sı (35.467.356) büyükşehir belediyesi, % 44,4'ü ise diğer belediye sınırları içerisinde bulunmaktadır (MGM, 2013: 12).

2.4.3. Köy

Köyler, ekonomisi geneli itibariyle tarıma ve/veya hayvancılığa dayalı, kendine özgün toplumsal bağları olan ve mahallin ortak gereksinimlerini karşılamak üzere kurulan yerel yönetim tüzel kişilikleridir. Köy yönetimleri, eski bir toplumsal katılma ve dayanışma modeli olan, fakat bugün daha geçerli olan imece yöntemiyle yurttaş katılımına en fazla yer veren ve bunun yasal zorunluluk olarak düzenlendiği yönetimlerdir. Organları ise muhtar, ihtiyar heyeti ve köy derneğidir. Yasaya göre, köy muhtarını ve köy ihtiyar meclisini seçme hakkı olan bütün kadın ve erkekler köy derneğini oluşturmaktadırlar (Çukurçayır, 2009: 170-172).

Köy, organlarının belirlenmesinde kendine özgü niteliğe sahiptir. Siyasal partiler köy organları için aday gösteremezler. Kanun koyucu köyü apolitik bir alan olarak algılamıştır. Siyasal çekişmelerin köylüler arasında meydana getirebileceği bölünme ve sorunlar nedeniyle temsil organları ile siyasi partiler arasındaki ilişki kesilmiştir (Aktaran: Şengül, 2014: 135-136). Köy yaşamının sakinliğinin siyasal çekişmelere kurban olmaması düşünülmüştür (Şengül, 2014: 136).

Organlardan ilki olan muhtar, hem yerel yönetim birimi olan köy yönetiminin başı ve yürütme organı, hem de merkezi yönetimin köydeki temsilcisi ve memurudur. Seçimle işbaşına gelen bir yerel yönetici olmasına rağmen, maaşını köy bütçesi yerine devletten almaktadır. Bu durum, muhtarı devlet memuru durumuna sokmaktadır. Muhtarın yerine getirmek durumunda olduğu işler devlet işleri ve köyün işleri olmak üzere iki kısma ayrılmıştır ve muhtar göreviyle ilgili suçlarda memur gibi yargılamaya tabi tutulmaktadır (Şengül, 2014: 141).

Bir diğer organ olan ihtiyar heyeti ise köy yönetiminin denetleme ve karar organıdır. Köy muhtarının başkanlık yaptığı ihtiyar heyetinde köy imamı ve okul müdürü doğal üyedir. Diğer üyeler ise seçimle işbaşına gelmektedir. Köy

yönetiminin genel karar organı ise köy derneğidir ve köydeki seçmenlerden meydana gelmektedir. Köydeki seçmenler, köy derneği vasıtasıyla, sınırlı da olsa, köy yönetimine doğrudan katılmaktadır (Al, 1996: 54-56).

Köy, 442 Sayılı Köy Kanunu'nun 1. maddesindeki ifade ile nüfusu 2000'in altındaki yerleşim yeridir. Yerleşim şekli yönünden toplu veya dağınıktır. Mezra, mahalle, oba, kom şeklinde birkaç yerleşim alanına sahip olabilir. Köyün orta mallara sahip bir tüzel kişiliği olduğu Köy Kanunu'nun 2 ve 7. maddelerinde hükme bağlanmıştır. Köy Kanunu'na göre; belli başlı özellikleri sayılan köyün kuruluşu 5442 sayılı İl İdaresi Kanunu hükümleri gereğince yapılmaktadır. Bu sebeplerle köyün kurulması, kaldırılması, idari bağılılığı ve merkezinin değiştirilmesi ile belediyenin idari bağılılık değişikliği işlemleri İçişleri Bakanlığı İller İdaresi Genel Müdürlüğü'nce yürütülmektedir (Salihoğlu, 2008: 21).

Türkiye'de 81 il özel idaresi, 2.950 belediye ve 34.283 köy bulunmaktadır. Diğer taraftan, 1151 sayılı Bozcaada ve İmroz Kazalarının Mahalli İdareleri Hakkında Kanunun ilgili hükümlerine göre Gökçeada ve Bozcaada yönetimleri de birer mahalli idare birimi olarak kurulmuştur (MGM, 2013: 11).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

KOCAELİ BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖRNEĞİNDE

İL SINIRINDA BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE DENEYİMİ

Çalışmanın birinci bölümünde belediye olgusunun tarihsel arka planı, ikinci bölümünde ise Avrupa'dan bazı örneklerle birlikte Türkiye'de yerel yönetimlerin genel yapısı anlatılmıştır. Üçüncü ve son bölümde ise öncelikle Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin ortaya çıkışı ile bu belediyelerin yapı ve işleyişleri, ardından Kocaeli'nin kısa bir tanıtımı ile il sınırında büyükşehir belediyesi uygulamalarından Kocaeli Büyükşehir Belediyesi modeli anlatılacaktır.

3.1. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Ortaya Çıkışı

Türkiye'de 1984 yılına kadar tek tip belediye modeli söz konusu iken, bu tarihten sonra iki kademeli büyükşehir belediye modelleri de ortaya çıkmıştır. Böylece yapı ve statüleri farklı olan iki tip belediyeçilik sistemi yerel yönetimlerdeki yerini almıştır (Al, 1996: 41).

Bu yapının oluşmasında Türkiye'nin cumhuriyet tarihi boyunca dünyaya kapalı olan ekonomisini dış pazarlara açmaya yönelmesi ve bu kapsamda Batı ile işbirliği yapma çabaları etkili olmuştur. Bunun için de dış ticarete ve para politikasında olduğu gibi yerel yönetimlerde de yapısal değişikliklere gidilmiştir. Ekonomik ve sosyal yapıdaki değişikliklerin başarılı olabilmesinin yerel yönetimlerin esnek bir yapıya kavuşturulması ile ilintili olması nedeniyle bu yöntem izlenmiştir. Böylece iki kademeli yerel yönetim yapıları ortaya çıkmıştır (Gürdoğan, 1996: 127).

1980 darbesinden sonra büyükşehir belediyesi kurulması için Milli Güvenlik Konseyi'nde (MGK) alınan 34 Sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile ilke olarak büyük şehirlerin yakınında teşekkül etmiş olan belediyelerin ana belediyelere bağlanması öngörülmüştür. Alınan bu karar, 1982 Anayasasına da yansımış ve 127. madde ile “kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği” hükme bağlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin oluşturulması konusunda ikinci adım 2561 sayılı, “Büyük Şehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun” ile atılmıştır. Bu kanun ile son genel nüfus sayımına göre belediye nüfusu 300.000’i aşan şehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin kanunda belirtilen usul ve esaslara göre büyük şehir belediyesine bağlanabileceği hükme bağlanmıştır. Böylece nüfusu 300.000’i aşan şehirler büyükşehir sayılmıştır (Özgür, 2008: 44).

Büyükşehir belediyelerinin oluşturulması ile ilgili yasa çalışmalarının sonuçlanması, 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname’nin (KHK) mecliste müzakere edilerek, bazı değişikliklerle 27.06.1984’te kabul edilmesi ve ardından 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun’a dönüştürülmesi ile mümkün olmuştur (Resmi Gazete, 09.07.1984). Bu kanun ile belediyeçilik alanında köklü değişikliklere gidilmiş, büyükşehir tanımı yapılırken: “Belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehir” ifadesi kullanılarak, büyükşehir kurulurken aynı zamanda ilçe kurulması da gerekli görülmüştür. Bunun bir sonucu olarak ilk sekiz büyükşehir belediyesi kurulurken, bunların içinde yeni ilçeler de ihdas edilmiştir (Gür ve Karşlı, 2013: 21).

Yerel yönetimlerde reform hareketlerinin bir aşaması olarak; 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile aynı kanunun ek ve değişiklikleri 23.07.2004 gün ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun çıkarılma sebebi, 3030 sayılı yasa ile çözülemeyen problemlerin çözülmesi ve büyükşehir belediye yönetiminin daha etkin işleyen bir yapıya kavuşturulması isteği olmuştur (Gür ve Karşlı, 2013: 21).

195 Sayılı KHK’nın çıktığı tarihte büyükşehir tanımına giren İstanbul, Ankara ve İzmir belediyelerinde 25 Mart 1984’te yeni statüye uygun mahalli idareler seçimi yapılarak, büyükşehir statüleri kazanmaları sağlanmıştır. Böylece idari sistemimizde yeni bir uygulama olmak üzere üç adet büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Büyükşehir belediyesi kurma uygulamasına 19.06.1986 tarih ve 3306 Sayılı Kanun

ile Adana,18.06.1987 tarih ve 3391 Sayılı Kanun ile Bursa,20.06.1987 tarih ve 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep, 20.06.1987 tarih ve 3399 Sayılı Kanun ile Konya ve 07.12.1988 tarih ve 3508 Sayılı Kanun ile Kayseri büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla devam edilmiştir (Gür ve Karşlı, 2013: 21-22).

Yukarıda bahsi geçen belediyelerin kurulmasından sonra, 02.09.1993 Tarih ve 504 Sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname ile farklı bir yol izlenmiş ve Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun'da büyükşehir belediyeleri kurulurken bu belediyelerin sınırları içerisinde ayıca ilçeler oluşturulmasına gerek görülmemiştir. Yine benzer bir yöntem uygulanarak, 06.03.1999 tarih ve 593 Sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile Adapazarı belediyesine büyükşehir belediyesi statüsü kazandırılmış ve böylece büyükşehir belediye sayısı 16'ya yükseltilmiştir (Gür ve Karşlı, 2013: 22).

Bu tarihten sonra belediyecilikte önemli reform hareketleri yapılmış ve 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu sırasıyla 2004 ve 2005 yıllarında kabul edilmiştir. Söz konusu kanunların arka planında dünyadaki yeniden yapılanma sürecine esas teşkil eden çağdaş yönetim ilkeleri yer almıştır (Yörükoğlu, 2009: 17-18). Böylece 1930 yılından ilgili yıla kadar varlığını koruyan 1580 Sayılı Belediye Kanunu ve getirdiği belediyecilik düzeni değişimin gerekliliğinden mütevellit ömrünü tamamlayarak tarihteki yerini almıştır (Gür ve Karşlı, 2013: 20).

Reform hareketlerinin devamı niteliğinde; eski belediye kanununu rafa kaldıran 5393 Sayılı Kanun ile 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda değişiklikler öngören 6360 Sayılı Kanun ise 06.12.2012 tarihinde yürürlüğe girmiştir. Kanunun tam ismi: 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun'dur. Bu kanunun 1. Maddesi: Aydın, Balıkesir, Denizli, Hatay, Kahramanmaraş, Malatya, Manisa, Mardin, Muğla, Tekirdağ, Trabzon, Şanlıurfa ve Van illerinde, sınırları il mülki sınırları olmak üzere büyükşehir belediyesi kurulmasını öngörmüştür. Yine aynı kanunla Adana, Ankara, Antalya, Bursa, Diyarbakır, Eskişehir, Erzurum, Gaziantep, İzmir, Kayseri, Konya, Mersin,

Sakarya ve Samsun illerinin il mülki sınırları büyükşehir belediyesi sınırları olarak kabul edilmiştir. İl mülki sınırları konusu çalışmanın devamında anlatılacaktır (Gür ve Karşlı, 2013: 22).

Büyükşehir belediyeleri ile ilgili son düzenleme ise 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'dur. Bu kanunla Ordu ili büyükşehir kapsamına alınmış ve yine Altınordu ilçesi de büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece, ilk mahalli idareler genel seçiminde yürürlüğe girmek üzere büyükşehir belediye sayısı 30'a, büyükşehir ilçe belediye sayısı ise 519'a yükseltilmiştir (Gür ve Karşlı, 2013: 23).

İlk mahalli idare genel seçiminde Türkiye'deki genel durum yukarıda sayılanlar dışında şöyle olacaktır: 65 olan il belediyesi sayısı 51'e, 749 olan ilçe belediye sayısı 400'e ve 1977 olan belde belediye sayısı ise 396'ya düşecektir (Gür ve Karşlı, 2013: 23).

3.2. Büyükşehir Belediyelerinin Yapı ve İşleyişleri

Ülkemizde büyükşehir belediyelerinin büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanı olmak üzere üç organı bulunmaktadır. Meclis, büyükşehir belediyesinin karar organı olup, üyelerinin seçimi 2972 sayılı kanun hükümlerine göre yapılır. Büyükşehir belediye meclis üyeleri doğrudan halk tarafından seçilmemekte ve büyükşehir belediye meclisi ilçe belediyelerine entegre bir şekilde oluşturulmaktadır. Buna göre seçiliş sırasına göre her ilçe belediyesinin ilk beşte birine giren üyeler aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyesi olurlar. Bu kapsamdaki üyeler aynı dönemde ilçe ve büyükşehir belediye meclis üyeliği görevini üstlenirler. İlçe belediye başkanları kendi belediyesindeki yürütme organı, meclis başkanlığı, encümen başkanlığı sıfatları ile beraber büyükşehir belediye meclis üyeliği sıfatını taşırlar. Meclisin başkanı büyükşehir belediye başkanıdır (Şengül, 2014: 127-128).

Büyükşehir belediye meclisinin çalışma usul ve yöntemleri ayrıca düzenleme konusu olmayıp, bu konuda belediye kanunu hükümleri esas alınmaktadır. Çalışmaları ile alakalı ihtisas komisyonlarından da yararlanabilen meclislerde, gerek duyulması halinde en az beş ve en çok dokuz kişiden oluşan ihtisas komisyonları kurulabilmektedir. Bu komisyonların bir kısmının kurulması zorunlu tutulmuş, bir kısmında ise serbesti sağlanmıştır. Çalışmalarına uzman kişilerin katılabildiği komisyonlarda gündemdeki konuların niteliğine göre kamu kurumları, meslek odaları, üniversiteler ve sivil toplum kuruluşlarının birikimlerinden faydalanılır (Şengül, 2014: 128-129).

Encümen ise belediye başkanının başkanlığında faaliyet gösteren, seçilmiş ve atanmış üyelerden oluşan karma bir yapıya sahip ve meclisin kendi içinden bir yıl için seçtiği beş üye ile başkanın her yıl birim amirleri arasından seçtiği beş üyeden müteşekkil bir organdır. Ayrıca birim amirlerinden birinin genel sekreter, diğerinin mali hizmetler birim amiri olma koşulu aranmıştır. Belediye encümeninin görev ve yetkilerine haiz olan büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri kanunda belirtilmemiştir (Şengül, 2014: 130-131).

Nihai organ olan büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan seçilen, büyükşehir belediye teşkilatının başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Görev ve yetkileri ilgili kanunun 18. maddesinde düzenlenen büyükşehir belediye başkanı yukarıda da zikredildiği gibi meclis ve encümenin de başkanı olup, bu organların gündemlerinin belirlenmesinde hakim kişi konumundadır (Şengül, 2014: 131-132).

Türkiye’de uygulandığı şekliyle büyükşehir modelinde güçlü başkanlık anlayışı benimsenmiştir. Doğrudan halk tarafından seçilmiş olması başkanın demokratik meşruiyetini güçlendirmekte ve büyükşehir belediye yönetiminde diğer aktörler karşısında ayrıcalıklı bir konum kazandırmaktadır. Ayrıca encümenin kamu görevlisi olan üyeleri başkan tarafından seçilmektedir ve meclis kararlarının kesinleşmesinde başkanın etkin rolü söz konusudur. Tüm bunların yanında büyükşehir ölçeğinde kentsel yaşamı etkileyecek politikaların belirlenmesi ve

kararların alınması süreçlerinde de başkan birinci derece belirleyici ve sorumludur (Şengül, 2014: 132).

Yukarıda anlatılanlar dışında büyükşehir personelinin ataması da başkan tarafından yapılmaktadır. Müdür ve daha üstü ünvanlı personel için ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunularak atama yapılır. Ayrıca ilgili kanunun 20. maddesinde büyükşehir belediye başkan danışmanlığı ihdas edilmiştir. Danışman sayısı büyükşehir belediye nüfusu ile ilişkilendirilmiş olup, nüfusu iki milyonu aşan büyükşehir belediyelerinde on, diğer büyükşehir belediyelerinde beşi geçmemek üzere başkan danışmanı görevlendirilebilecektir (Şengül, 2014: 133).

Başkanın güçlü bir konumda olduğu büyükşehir belediyelerinde teşkilatlanma norm kadro esaslarına göre yapılmaktadır. Bu esaslara göre oluşturulan teşkilat yapısı; genel sekreterlik, daire başkanlığı ve müdürlük şeklinde düzenlenmiştir. Teşkilat bünyesinde yer alacak birimler ismen belirtilmemiştir. Hangi birimlerin kurulacağına veya kaldırılacağına büyükşehir belediye meclisi karar vermektedir. Başkan yardımcılığı makamının bulunmadığı büyükşehir belediyelerinde genel sekreter hizmetlerin yürütülmesinde başkanın en önemli yardımcısıdır. Ayrıca hizmetlerin daha verimli bir şekilde yürütülebilmesi için genel sekretere yardımcı olmak üzere norm kadroya uygun olarak genel sekreter yardımcısı atanması mümkündür (Şengül, 2014: 133).

3.3. Kocaeli

Asya ile Avrupa kıtaları arasında önemli kara ve demiryolu güzergâhlarının kesiştiği bir yerde kurulan Kocaeli, bugün Marmara Bölgesi'nin ve Türkiye'nin en önemli endüstri ve sanayi yerleşimlerinden biridir. Stratejik konumu nedeniyle de, Kocaeli'nin tarihi çok daha eski çağlara uzanmaktadır. İlk çağlarda, Bithynia adı verilen bölgede kurulan kentler, sırasıyla, Olbia, Astakos, Nicomedia, İzniomid, İzmid ve Kocaeli adlarını almıştır. Trakya'dan gelen Megaralılar M.Ö. 712'de İzmit Körfezi'nin güneyindeki Başiskele yöresine yerleşerek Astakos adı verilen bir kent kurmuşlardır. Astakos halkı M.Ö. 262 yılında, bugünkü İzmit'in bulunduğu alanda

kurulan bölgeye yerleşmiştir. Bitinya Krallığı'nın yıkılıncaya kadar başkent kalacak bu kente, kurucusundan dolayı Nicomedia adı verilmiştir (Aktaran: Şenel, 2012: 37).

Kocaeli Türk egemenliğine ilk olarak 11. yüzyılın sonlarında Selçuklular zamanında (1078) geçmiştir. İznik'in Anadolu Selçuklu Devleti'nin başkenti olmasıyla birlikte kentin önemi iyice artmıştır. Ancak Haçlı Seferleri sırasında kısa bir süre Haçlı Ordusu komutanı Aleksios Komnenos tarafından işgal edilen kentin, Türk egemenliğine kesin olarak geçişi ise Orhan Bey döneminde olmuştur (Şenel, 2012: 38-41).

Kocaeli, Osman Bey ve oğlu Orhan Bey'in uç beylerinden Akçakoca tarafından 1337 yılında Osmanlı topraklarına katılmıştır. Nikomedyalı Osmanlı egemenliğine geçtikten sonra, önce İznikmid, daha sonra İzmid (İzmit) adını almıştır. Şehir, en parlak dönemine ise Kanuni Sultan Süleyman zamanında ulaşmıştır. 19. yüzyılda İstanbul-İzmit arasında işleyen ve 1873 yılından itibaren de Haydarpaşa-Ankara güzergâhında faaliyet gösteren demiryolunun kente ulaşmasından sonra Kocaeli'nin ticari ve sosyal yaşamı canlanmaya başlamış ve kent 1888 yılında bağımsız sancak yapılarak, ismi İzmit olarak değiştirilmiştir. Daha sonra bölgeye fatihi Akçakoca'dan dolayı Akçakoca'nın yurdu manasına gelen "KOCAELİ" adı verilmiştir (Kocaeli Büyükşehir Belediyesi [KBB], 2014: 5).

I. Dünya Savaşı'nın getirdiği yıkımlar sonucu önemini bir süre yitiren ve sırasıyla önce İngilizler (6 Temmuz 1920) ardından Yunanlılar (28 Nisan 1921) tarafından işgal edilen Kocaeli, 28 Haziran 1921 de Türk Orduları tarafından işgalden kurtarılmıştır (Şenel, 2012: 42). Kocaeli, Cumhuriyetle birlikte özellikle sanayileşme alanında en hızlı gelişen illerimizden birisi olmuştur. Bunun başlıca nedeni İstanbul'a yakınlığı ve ulaşım imkânlarının çeşitliliğidir. Örneğin 1934 yılında İzmit'te ilk kağıt üretim tesisi olan İzmit Kağıt Fabrikası açılırken, bunu 1944'te İkinci Selüloz ve Kağıt Fabrikası takip etmiş, sonrasında SEKA tesisleri (ya da kısaca SEKA) diye bilinen bu yapı 1954, 1957 ve 1959'da genişletilmiştir. (Bu kuruluşun tam adı: Türkiye Selüloz ve Kağıt Fabrikaları A.Ş.'dir.) SEKA'dan sonra yine birçok sanayi kuruluşu açılarak, günümüze kadar devam eden hızlı bir

sanayileşme ile Kocaeli, Türkiye'nin ileri düzeyde sanayi bölgesi durumuna gelmiştir (KBB, 2008: 21).

Türkiye ortalaması 4.396 lira olan kişi başına vergi gelirinde Kocaeli 2012 yılında 22.450 lira ile devlete en fazla kazanç sağlayan il olmuştur. Kocaeli İstanbul'dan sonra toplanan vergilerin %13'ünü karşılayan ikinci ildir. 2012 yılı Türkiye ihracatının; %68'i Marmara Bölgesinden, %11'i Kocaeli ilinden gerçekleştirilmiştir. 2012 yılı Türkiye dış ticaretinin %17'si Kocaeli'den gerçekleştirilmiştir. Kocaeli, 81 il içinde yaklaşık 12 milyar dolar ithalat rakamı ile 2. sırada, ihracatta yaklaşık 14 milyar dolar ile yine 2. sırada yer almıştır. Kişi başına ithalat ve ihracat rakamlarına bakıldığında ise Kocaeli 1. sırada yer almaktadır. Kocaeli'nin ithalat yaptığı ülkelerin başında Rusya, İran ve Almanya gelmektedir. Almanya, İngiltere ve Birleşik Arap Emirlikleri de en çok ihracat yaptığı ülkelerdir. (KBB, 2014: 6).

22 Mart 2008 tarih ve 26824 sayılı ile Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı kanun ile Kocaeli'de 6 yeni ilçe kurulmuş ve ilçe sayısı 12'ye ulaşmıştır. Bu ilçeler: 73.327 nüfus ile Başiskele, 98.367 nüfus ile Çayirova, 157.304 nüfus ile Darıca, 128.810 nüfus ile Derince, 44.981 nüfus ile Dilovası, 319.307 nüfus ile Gebze, 143.867 nüfus ile Gölcük, 327.435 nüfus ile İzmit, 50.042 nüfus ile Kandıra, 52.621 nüfus ile Karamürsel, 99.410 nüfus ile Kartepe ve 139.220 nüfus ile Körfez ilçeleridir. Bu verilere göre 2012 yılında Kocaeli ilinin toplam nüfusu 1.634.691'dir (KBB, 2014: 6).

3.4. İl Sınırında Büyükşehir Belediyesi Uygulaması

Dünya'daki gelişmelere paralel bir şekilde, Türkiye'de de yönetim paradigması değişmektedir. Bu değişim, yeni değerleri ve yönetim modellerini beraberinde getirmiştir. Etkin, verimli, vatandaş odaklı, hesap verebilen, katılımcı, şeffaf ve yerinden yönetim anlayışı pek çok gelişmiş ülke gibi, Türkiye'de de kamu yönetimi reformları için temel ilke ve değerler olarak ön plana çıkmıştır. Bu ilke ve değerler bir taraftan hizmet kalitesini geliştirerek vatandaş memnuniyetini arttırmayı ve vatandaşların kamu yönetimine daha fazla katılımını sağlamayı amaçlarken, diğer

tarafından etkinliği, verimliliği ve vatandaşın artan hizmetbeklentilerini en uygun ölçekte karşılayabilecek yeni yönetim modellerini zorunlu hale getirmiştir (Bingöl vd, 2013: 16).

Yeni yönetim modellerine temel olmak üzere ve büyükşehir belediyesi yönetimlerinin hukukî statülerinin düzenlenmesi ile buralardaki hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içinde yürütölmesi amacıyla 5216 Sayılı Kanun çıkarılmış, bu kanun ile aynı zamanda İstanbul ve Kocaeli illerinde büyükşehir belediye sınırları, il mülki sınırı olarak kabul edilmiştir (Bingöl vd, 2013: 18).

İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin aşağıda belirtilen olumlu gelişmeleri ortaya çıkaracağı öngörölmüştür (Bingöl vd, 2013: 19):

- Hizmet sunum kapasitesi büyürken, birim başına hizmet maliyetleri azalacak ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

- İnsan kaynakları kapasitesi niteliksel ve niceliksel olarak artacaktır.

- Karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği artacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

- Araç, gereç ve ekipman parkı niceliksel ve niteliksel yönden gelişecek, verimlilik artacak ve israf azalacaktır.

- Hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanma mümkün olacaktır.

- İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; verimlilik yükselirken maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

- Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecektir.

- Daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi mümkün olacaktır.

- Koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulacaktır.

- Kaynakların kullanımında il genelinde daha adil bir dağılım olacaktır.

- Hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti artacaktır.

3.5. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinin Dayandığı Değerler ve İlkeler

İl sınırında büyükşehir modeli esasen yerel yönetim sisteminde ölçek optimizasyonuna yönelik bir yeniden yapılandırma girişimidir. Bir kamu hizmeti hangi ölçekte üretildiğinde daha hızlı, daha kaliteli ve daha düşük maliyetle sunulur ve kamu kaynakları daha etkin bir şekilde kullanılırsa, o ölçek optimal ölçektir. Bu çerçevede son yapılan değişikliklerle, bir yandan merkezden sunulması ile optimal olmayan kamu hizmetleri yerel yönetimlere devredilirken, diğer yandan da optimal ölçeğin altında olmaları nedeniyle bazı yerel yönetim birimleri kapatılarak ve/veya birleştirilerek yerel yönetimlerde optimal ölçek düzeyine ulaşılması hedeflenmektedir (Bingöl vd, 2013: 43).

Türkiye’de merkezi yönetimin yetkilerinin yerel yönetime devredilmesinin rasyonelleri konusunda genel bir aşinalık olmakla birlikte, yerel yönetim birimlerinin daha optimal bir ölçeğe göre yeniden düzenlenmesinin rasyonelleri konusunda aynı tespitin yapılması o kadar kolay değildir. Bu nedenle, çok küçük ölçekli yerel yönetim birimlerinin kapatılması ve/veya birleştirilmesi ve büyükşehir belediyelerinin hizmet sınırlarının genişletilerek sayıca da artırılması yoluyla yerel yönetimlerde optimal hizmet ölçeğine ulaşma hedefinin rasyonellerine değinmekte yarar vardır. Ölçek optimizasyonun yararlarını aşağıdaki şekilde sıralamak mümkündür (Bingöl vd, 2013: 43-44):

- Ölçek büyümesi hizmet sunum kapasitesini büyütürken, birim başına hizmet maliyetlerini azaltacak ve kaynakların daha etkin kullanımını sağlayacaktır.

▪ Ölçek büyümesi ile birlikte insan kaynakları kapasitesi gerek niteliksel gerekse niceliksel olarak artacaktır.

▪ Seçmenlerin daha büyük bir ölçekte seçim yapma imkanı, karar organlarında görev alan seçilmiş temsilcilerin çeşitliliği ve sofistikasyonu açısından yararlar sağlayacak, daha uzmanlaşmış komisyonlar kurulabilecektir.

▪ Araç, gereç ve ekipman parkı gerek niceliksel gerekse niteliksel olarak artış gösterecek; aynı havuzdan kullanım imkanı ise verimliliği artıracak ve israfı azaltacaktır.

▪ Ölçek büyümesi ile sağlanan kaynak artışı ve nitelikli personel istihdamı hizmetlerin sunumunda daha ileri teknolojilerden yararlanmayı da mümkün kılacaktır.

▪ İşbölümü ve uzmanlaşma artacak; böylece bir yandan verimlilik yükselirken diğer yandan maliyetler düşecek ve kaynaklar daha etkin kullanılacaktır.

▪ Kentin bütününe kapsayan imar planlarının yapılması mümkün hale gelecek; parçacıl, birbiriyle çelişen planların uygulamada doğurduğu sıkıntılar ortadan kalkacaktır.

▪ Birden fazla belde ve/veya ilçeyi sınırları içine alan daha büyük ölçekli projeleri hayata geçirmek kolaylaşacaktır.

▪ İl genelinde koordinasyon gerektiren hizmetlerin sunulmasında yaşanan koordinasyon eksiklikleri ortadan kalkacak; böylece hizmetler daha hızlı ve etkili bir şekilde sunulabilir hale gelecektir.

▪ Kentin bütününe ilgilendiren hizmetlerin tek noktadan yönetilmesi kaynakların kullanımı ve sahip olunacak imkanlar açısından daha adil bir dağılıma imkan verecektir.

Tüm bu avantajların bir sonucu olarak, hizmetlerin sunumunda kalite, hız, ekonomiklik ve verimlilik artacağından; nihai olarak hizmetlerden yararlanan halkın memnuniyeti de artacaktır.

Böylece müşteri odaklı, çalışanların yetiştirilmesine de gerekli önemi veren, şeffaf, katılımcı vd. özellikleri de içinde barındıran bir yerel yönetim yapılanması oluşturulacaktır.

3.6. İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli ve Yönetimde Değişim

İl sınırında büyükşehir belediye modelinin yerel yönetim sisteminde ortaya çıkardığı değişiklikleri; idari, hukuki ve mali olmak üzere üç ana başlık altında incelemek mümkündür.

3.6.1. Yönetimsel Açıdan Değişim

İl sınırında büyükşehir belediye modeli, esasen üç aşamadan geçerek bugünkü halini almıştır. İlk uygulama İstanbul ve Kocaeli illerinde 2004 yılında başlatılmıştır. 2008 yılında yapılan yeni değişikliklerle sistem revize edilmiş ve son olarak 2012’de yapılan değişikliklerle bugünkü halini almıştır (Bingöl vd, 2013: 45).

2004 yılında çıkarılan 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu’nun Geçici 2/1. Maddesinde; “Bu Kanunun yürürlüğe girdiği tarihte; büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli illerinde, il mülki sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur” hükmü getirilmiş; böylelikle İstanbul ve Kocaeli’nde büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülki sınırı olarak belirlenmiştir (Bingöl vd, 2013: 45).

Bu düzenleme öncesinde Kocaeli il sınırları içinde, sorumluluk alanı bugünkü İzmit İlçe Belediyesi sorumluluk alanlarından 15 kat daha küçük olan bir İzmit Büyükşehir Belediyesi (İBB), 6 ilçe belediyesi, 37 belde belediyesi bulunmaktaydı. 5216 Sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesinin hizmet alanı il mülki sınırlarına genişletilerek KBB kurulmuş; tüm ilçe belediyeleri büyükşehir sınırları içine alınarak büyükşehir ilçe belediyesine dönüştürülmüş ve tüm belde belediyeleri de büyükşehir sınırları içine alınarak ilk kademe belediyesine dönüştürülmüştür. Böylece, Kocaeli mülki sınırları içinde toplam 44 belediye ile hizmet vermeye başlanılmıştır (Bingöl vd, 2013: 45-46). Böylece çalışmanın ikinci bölümünde anlatılan Fransa'daki yerel yönetim sisteminin Paris örneğindeki modele yakın bir sistem kurularak ilçe belediyelerinin faaliyet alanları daraltılmıştır.

2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Kanunun Geçici 2/3. Maddesi; “Bu sınırlar içinde kalan köylerin tüzel kişiliği sona ererek mahalleye dönüşür. Bu şekilde oluşan mahallelerin katılacağı ilçe veya ilk kademe belediyesi, büyükşehir belediye meclisince belirlenir. Orman köylerinin tüzel kişiliği devam eder. Ancak ormanlarla ilgili diğer kanun hükümleri saklı kalmak üzere bu köyler imar bakımından büyükşehir belediyesinin mücavir alanı sayılırlar. Bu köylerde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütme görev ve yetkisi ilgili büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresine aittir” şeklinde düzenlenmiştir. Buna göre, İstanbul ve Kocaeli’nde köylerin tüzel kişiliği kaldırılmış, orman köylerinin tüzel kişiliği ise korunmuştur. Orman köyleri büyükşehir sınırları içinde olmakla birlikte bulundukları ilçenin ilçe belediyesi sınırları dışında tutulmuşlardır (Bingöl vd, 2013: 47).

Köylerin tüzel kişiliğinin kaldırılarak mahalleye çevrilmesiyle birlikte değerlendirildiğinde, il sınırında büyükşehir belediye modeline geçen illerde, yerel hizmetlerin tek elden yürütülmeye başlanacağını söylemek mümkündür. Başka bir ifadeyle, yeni düzenleme ile birlikte artık büyükşehir kurulan illerde köy idaresi ve il özel idaresi kalmamakta; tek yerel yönetim birimi belediyeler olmaktadır. İlçe belediyesinin varlığını devam ettirmesi, bir mükerrerlik olmayıp bir ölçek optimizasyonu meselesi olarak görülmelidir. Başka bir ifadeyle, sunulacak olan kamu hizmetinin niteliğine bağlı olarak, o hizmet hangi ölçekteki yerel yönetim biriminde sunulması daha optimal ise o ölçekteki yerel yönetimin yetkisine

verilmektedir. İl sınırında büyükşehir belediye modelinde; rutin, küçük ölçekli ve günlük ihtiyaçlara dönük kamu hizmetleri ilçe belediyeleri tarafından karşılanırken; daha üst ölçekli, il bazında planlama ve koordinasyon gerektiren ve büyük çaplı hizmetlerin ise büyükşehir belediyeleri tarafından verilmesi sağlanmaktadır (Bingöl vd, 2013: 48).

İl sınırında büyükşehir belediye modelinde, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlama konusunda ise büyükşehir belediye meclisi yetkili kılınmıştır. Bu düzenlemeyle daha önce de bahsi geçen Paris büyükşehir yönetimine yakın bir yapı oluşturulması amaçlanmıştır. 5216 sayılı Kanunun 6360 sayılı kanunla değişik 27/1. maddesinde “Büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanır. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkilidir” denilerek, ilçe belediyeleri arasında veya ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ihtilafların çözümünde, büyükşehir belediye meclisi yetkili kılınmıştır (Bingöl vd, 2013: 48).

Yapılan son düzenleme ile köylerin tüzel kişiliği kaldırılırken, orman köyleri konusuna da netlik kazandırılmıştır. 2004-2012 yılları arasında Kocaeli’nde orman köyleri büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmakla birlikte, ilgili ilçe belediyesinin sınırları dışında kalmaktaydı. Bu durum ise söz konusu köylerin imar ve altyapısı hakkında karar veren büyükşehir belediye meclisinde bir temsil sorunu yaratmaktaydı. Çünkü büyükşehir belediye meclisleri, ilçe belediye meclis üyelerinden ve belediye başkanlarından oluşmakta, ilçe belediye meclisinde temsilcisi bulunmayan orman köylerinin büyükşehir meclisinde temsilcisi bulunmamaktaydı. Yapılacak olan ilk yerel seçimlerde orman köyleri de ilçe belediye seçimlerinde oy kullanacakları için köylerin temsil sorunu ortadan kalkacak ve bu sayede katılımcı demokrasi açısından son derece önemli bir gelişme ortaya çıkacaktır (Bingöl vd, 2013: 49).

3.6.2. Hukuki Açıdan Değişim

Çalışmanın önceki kısımlarında bahsi geçen 1580 Sayılı Belediye Kanunu zaman içinde çeşitli değişikliklere uğramakla birlikte, 2004 yılında tamamen yürürlükten kaldırılmıştır. Bu kanunu yürürlükten kaldıran 5272 Sayılı Belediye Kanunu Anayasa Mahkemesi tarafından iptal edilse de, bir yıl sonra, 5393 Sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bununla birlikte 1984 tarihinde yürürlüğe konulan ve büyükşehir yapılanmasını bünyesinde barındıran 3030 sayılı kanun, 2004 yılında çıkarılan 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile kaldırılmış ve sonrasında ise bu kanuna 6360 sayılı kanun ile getirilen yeni düzenlemeler eklenmiştir.

6360 sayılı kanunun yürürlüğe girmesiyle ilk kademe belediyeleri kaldırılmış (Madde 3 / d) ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan iller büyükşehir belediyesi kapsamına alınmıştır. (Madde 4) Ayrıca büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülki sınırlar olarak belirlenmiş (Madde 5) ve bununla birlikte büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları konusunda yeni düzenlemeler getirilmiştir. (Madde 7 / g,m,n,z.) Ulaşım hizmetleri, (Madde 9) belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyon konularında da yeni düzenlemelerin getirildiği kanunda, (Madde 27, Ek Fıkra 8) yeni kurulacak beldelerin nüfusu için 20.000'den az olmaması koşulu getirilmiş ve böylece 50.000'den az olmama şartı kaldırılmıştır. Yine aynı kanunla belediye sınırları içinde nüfusu 500'ün altında mahalle kurulamaz (Madde 9) denilmiş ve orman köyleri ile ilgili yeni düzenlemeler yapılmıştır.(Madde 12) Tüm anlatılanların yanı sıra bazı farklı düzenlemelere de gidilmiştir.(Ör: Madde 14 / a,b, Madde 15 Ek Bent r, Ek Fıkra r, Madde 75 / c Ek Fıkra)

3.6.3. Mali Açıdan Değişim

İl sınırında büyükşehir modelinin tüm büyükşehir belediyelerine yaygınlaştırılmasına yönelik olarak çıkarılan 6360 Sayılı Kanun ile sadece büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yetki alanları genişletilmekle kalınmamış, aynı zamanda yerel yönetimlerin mali imkanlarını artırmaya yönelik değişiklikler de yapılmıştır. 6360 sayılı kanunla, Genel Bütçe Vergi Gelirleri (GBVG) paylarının

dağıtım oranlarında meydana gelen değişikliklere bakıldığında, mahalli idarelerin genel bütçe vergi gelirlerinden alacakları pay oranları büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri kapsamında arttırılmıştır. Bu kapsamda büyükşehir belediyelerinin GBVG'den aldığı pay oranı %5'den %6'ya çıkartılmış, benzer şekilde büyükşehir ilçe belediyelerinin pay oranları da %2,5'den %4,5'e çıkartılmıştır (Bingöl vd, 2013: 59).

6360 sayılı kanunla belediyelerin mali imkanlarını arttırmaya yönelik diğer bazı değişiklikler yapılmıştır. Bu çerçevede, 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanunun 5. maddesinin son fıkrasında yazılı olan “büyükşehir belediye paylarındaki artış, bir önceki yılın aynı ayında tahakkuk eden tutarların yüzde 20'sinden fazla olamaz,” hükmü 6360 sayılı kanunla yürürlükten kaldırılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyelerinin il dahilinde gerçekleşecek vergi tahsilatı artışından kısıtlama olmaksızın yararlanması sağlanacaktır. Yine aynı kanunla, genel bütçe vergi paylarının dağıtım oranlarının değişmesi yanında, dağıtım esaslarında da değişikliğe gidilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin %5 olan GBVG payı %6 olarak belirlenmesine rağmen, mevcut uygulamada bu payın%70'i doğrudan büyükşehirle aktarılacak ve %30'u havuza alınmak suretiyle diğer büyükşehirler arasında nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. 6360 sayılı kanun sonrası bu dağıtım şekli; %60'ı doğrudan büyükşehirle aktarım, %40'ı havuza alınmak ve bunun %70'inin büyükşehirler arasında nüfus, kalan %30'unun ise yüzölçümü esasına göre dağıtımı şeklinde olacaktır. Bu sayede, nüfusun belirleyiciliğinin yanına yüzölçümü faktörü de eklenerek daha adil bir dağıtım hedeflenmiştir (Bingöl vd, 2013: 62).

Yukarıda anlatılanlar dışında büyükşehir belediyelerine, arasında gelir getirici özellik taşıyan hizmetlerin de bulunduğu; terminal ve otopark, mezarlık, mezbaha, hal, temizlik hizmetleri, adres ve numaralandırma hizmetlerini meclis kararı ile ilçe belediyelerine devri veya birlikte yapma yetkisi verilmiştir. Yine belediyelerin amatör spor kulüplerine aynı yardım yanında, tahakkuk eden bir önceki yılın GBVG payının binde 7'sini aşmamak şartıyla nakdi yardımda yapabilmesine imkan tanınmıştır (Bingöl vd, 2013: 63).

6360 sayılı kanunla mali konularda getirilen tüm bu değişiklikler, yerel yönetimlerin mali yapısını güçlendirecektir. Böylece, sadece yerel yönetimlerin yetki alanı genişletilmekle kalınmamakta aynı zamanda bu yetkiyle paralel bir mali destek de sağlanmaktadır. Daha sonraki yıllarda bu desteğin artırılması, yerel yönetimleri mali konuda daha da güçlendirecektir (Bingöl vd, 2013: 63).

3.7. Kocaeli Büyükşehir Belediyesi

İl sınırında büyükşehir belediyesi uygulamasını içinde barındıran 2004 tarihli ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Kocaeli Büyükşehir Belediyesi açısından bir milat olmuştur. Zira bu kanundan önce mevcut Saraybahçe ve Bekirpaşa ilk kademe belediyelerini içeren İBB'nin hizmet alanı sadece 32 km² iken, kanunla belediye sınırları il sınırları ile eşitlenmiş ve hizmet alanı 3.505 km²'ye çıkartılmıştır. Böylece hizmet alanı yaklaşık 110 kat artmış ve adeta yeni bir büyükşehir belediyesi ortaya çıkmıştır (KBB, 2007: 5). Bunun yanı sıra hizmet verilen kişi sayısı 202.000'den 1.635.000 kişiye çıkartılarak, yaklaşık %800 oranında arttırılmıştır (Bingöl vd, 2013: 20). Bu değişiklik ile daha önce İngiltere'deki yerel yönetim sisteminin Londra örneğindeki benzer şekilde oluşturulan güçlü ilçe belediyeleri modeli değiştirilerek, Fransa'da uygulanan Paris Büyükşehir Belediyesi modeline yakın bir sisteme geçilmiştir. Paris'te uygulanan sistemden farkı ise ilçe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin korunmasıdır.

5216 sayılı kanundan önce; şehrin tamamını kuşatan bütüncül bir hizmet felsefesi yerine, dağınık bir yapının ortaya koyulduğu Kocaeli'de, yeni kanunla daha etkin bir belediyecilik modeli geliştirilmiştir. Hatta bu model, 6360 sayılı kanunla yeni büyükşehir olacak belediyelere de örnek teşkil etmektedir (Bingöl vd, 2013: 13). Ayrıca 5216 sayılı kanunla İstanbul ve Kocaeli illerinde belediye sınırlarının il mülki sınırı olarak kabul edilmesi ile köylerde büyükşehir belediyesinin hizmet alanına girmiş ve bu kapsamda Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü kaldırılarak Büyükşehir Belediyesi'ne devredilmiştir (KBB 2007: 5).

2004 yılında yapılan bu düzenlemeye ek olarak 22 Mart 2008 tarihinde Resmi Gazete'de yayımlanan 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe

Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun ile Kocaeli’nde belde ve alt kademe belediyeleri kapatılarak, belediyelerin birleşmesi ve bütünleşmesi sağlanmıştır. Yapılan bu düzenleme ile 44 olan belediye sayısı 13’e düşürülmüş; Derince, Gebze, Gölcük, Kandıra, Karamürsel ve Körfez olmak üzere 6 olan ilçe belediyesi sayısı, belde ve alt kademe belediyelerinin kapatılması ve/veya birleştirilmesiyle oluşturulan Başiskele, Çayırova, Darıca, Dilovası, İzmit ve Kartepe ilçelerinin eklenmesiyle 12’ye çıkarılmıştır. Kocaeli’nde yerel yönetimler hâlihazırda bir büyükşehir ve 12 ilçe belediyesiyle hizmet vermektedir (Bingöl vd, 2013: 20).

2008 yılındaki bu düzenlemeden sonra çıkartılan 6360 sayılı kanunla tüm büyükşehir belediyelerinin İstanbul ve Kocaeli’nde uygulandığı şekliyle il sınırında büyükşehir haline getirilmesi, KBB’yi yönetim, planlama ve koordinasyon açısından en uygun ölçekte hizmet üreten güçlü bir yerel yönetim modeli olarak ön plana çıkartmış ve oldukça önemli bir konuma getirmiştir. Nitekim TBMM Genel Kurulu’nda kabul edilen ve Resmi Gazete’de yayımlanarak yasalaşan 6360 sayılı kanunun genel gerekçesinde Kocaeli’ne özel olarak atıfta bulunulmakta; Kocaeli deneyimi, etkin yönetimin başarılı bir örneği olarak vurgulanmakta ve 2004 yılından itibaren İstanbul ve Kocaeli illerinde yürürlükte olan modelin “İmar, planlama, ulaşım, itfaiye gibi geniş çerçevede eşgüdüm ve bütünlük içerisinde yürütülmesi gereken mahalli müşterek nitelikteki kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik sağladığı görülmüştür” denilmektedir (Bingöl vd, 2013: 20).

Kanunun genel gerekçesinde de işaret edildiği gibi 2004 yılından bu yana ortaya koyulan hizmet, uygulama ve deneyimlerle KBB, hemmerkezi yönetim açısından, hem de il sınırında büyükşehir belediye modeline dönüşecek²⁷ yerel yönetim açısından, oldukça önemli bir konuma gelmiş ve yaşanan deneyimlerin ilgili kesim ve birimlere aktarılması ihtiyacı ortaya çıkmıştır (Bingöl vd, 2013: 21).

Yukarıda anlatılan tüm hususların yanı sıra, 6360 sayılı kanunla yapılan son değişiklikle il sınırında büyükşehir modeline geçilen illerde, il özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kaldırılmasının kararlaştırılması ve bu kararın alınmasında İstanbul ve Kocaeli deneyimlerinin etken olması, yerel yönetimler açısından önemli bir paradigma değişikliğinin ortaya çıktığını anlatmaktadır. Kuşkusuz bu değişim

nihayete ermiş değildir ve zaman içinde yeni paradigmlar da ortaya koyulacaktır. Fakat yine de il sınırında büyükşehir belediye modeli, değişime ve değişimin doğurduğu yeni ihtiyaçlara en etkili şekilde cevap verme zorunluluğu çerçevesindeki arayışların en yenisi olma özelliğini an itibariyle korumaktadır (Bingöl vd, 2013: 42).

3.8. Öncesi ve Sonrası ile İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modelinin Genel Görünümü

Çalışmanın bu kısmında yerel yönetimler açısından paradigma değişikliği anlamına gelen bu yeni model, öncesi ve sonrası ile ortaya koyulmaya çalışılacaktır. Bunu yaparken öncelikle il sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önceki yapı anlatılacaktır.

3.8.1. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli Öncesi Genel Görünüm

İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce KBB'nin genel görünümünü maddeler halinde aşağıdaki şekilde özetlemek mümkündür(Bingöl vd, 2013: 82-202):

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce Kocaeli'de *Anadolu'nun pek çok bölgesinde olduğu gibi* mikro yerel değerler ön plana çıkmış ve İBB'nin sadece bir ilçeyi kapsamasının da etkisiyle kentlilik bilinci yeterince oluşmamıştır. Bu nedenledir ki Kocaeli halkı kendisini Kocaelili diye tanımlamaktan ziyade, Gölcüklü, Karamürselli, Kandıralı, Gebzeli diye tanımlamıştır ve böylece aidiyet olarak ilçelerin ön planda olduğu bir şehir kültürü ortaya çıkmıştır. Bu duruma 2007 yılında KBB'nin yaptırdığı anketi örnek olarak göstermek mümkündür. Bu ankette Gebze ilçesinde mukim halkın %40'ı kendilerini İstanbul'lu olarak hissettiklerini beyan etmişlerdir. Bu konu ile ilgili yapılan son anketlerde aynı oranın %10'un altına düştüğü görülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce trafik artışı, kentleşmenin beraberinde gelen yoğunluk ve otopark yetersizliği ulaşım açısından ciddi sorunlar oluşmasına neden olmuştur. Koordinasyonun İzmit Büyükşehir Belediye başkanının başkanlığında ve Kocaeli'nin sadece bir kısmında faaliyet

gösteren birinci kademe belediyelerinin temsilcileri ile birlikte 11 üyeli Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) Komisyonu tarafından sağlandığı bu yapının çalışmaları tali bir mesele olarak görülmüş ve etkin bir ulaşım planlamasına gidilememiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce büyükşehir belediyesinin trafik düzenleme yetkisi 32 km²'lik bir alanla sınırlandırılmıştır. Bu alanın dışında kalan bölgelerde trafiği düzenleme yetkisinin ilçe ve il trafik komisyonlarında olması koordinasyon noktasında ciddi sıkıntıların doğmasına neden olmuştur. Örneğin Karamürsel ve/veya Gebze gibi ilçelerden şehir merkezine gelecek olan toplu taşıma araçlarının güzergahı ile ilgili kararlar ilçe ve il trafik komisyonlarında alındıktan sonra, şehir merkezinde ortaya çıkması muhtemel bir trafik problemi ile ilgili UKOME'ye söz hakkı tanınmamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, altyapı ve üst yapı kurumları arasında kurumsal anlamda bir koordinasyon yapılamamış ve altyapıya ait konum bilgisinin olmaması sebebiyle ciddi anlamda kaynak israfı yaşanmıştır. Farklı altyapı faaliyetlerinde bulunan farklı kurumların birbirlerinin hatlarına zarar vermesi söz konusu olabilmiş, mükerrer kazılar yapılarak araç ve yaya trafiğinde ciddi aksamalar ortaya çıkmıştır. Yine altyapı çalışmaları sırasında günlük yaşam olumsuz olarak etkilenmiş, ayrıca yapılan imalatların kalitesi ile ilgili ciddi sorunlar yaşanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, kent yönetimi için elzem bilgi ve veriler farklı kurum ve birimler tarafından derlenmiş, farklı birimlerce toplanan bu bilgi ve verilerin nasıl toplandığı, kaynağının ve güvenilirliğinin ne olduğu, güncel olup olmadıkları gibi konular muallakta kalmıştır. Diğer taraftan, aynı veriler birden fazla birim tarafından üretildiğinden, ciddi anlamda iş gücü, zaman ve ekonomik kayıplar ortaya çıkmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, sayısı 44'ü bulan ilçe ve belde belediyeleri imar yasasının ve diğer ilgili yasal düzenlemelerin belirlediği yetki alanları çerçevesinde ve kendi sınırları dâhilinde nazım ve uygulama imar planları ile ilgili çalışmalar yapmış, fakat bu çalışmalar denetim, bütüncül bir

anlayış, bilimsellik, uzmanlaşmış kadro ve yeterli teknik alt yapı donanımı gibi hususlardaki eksiklikler nedeniyle verimli olamamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’ndeki ilçe ve belde belediyeleri planlama ve proje çalışmalarının en önemli sacayaklarından biri olan hâlihazır haritaları yüksek maliyeti sebebiyle yaptıramamış, her belediye merkezi idare tarafından yaptırılan halihazır haritaları, planlama çalışmalarına esas almıştır. Fakat bu haritaların güncel olmaması ve aynı zamanda yerel koordinat değerlerine sahip olması kullanışlılık noktasında ciddi sorunları da beraberinde getirmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’ndeki tüm ilçe ve belde belediyeleri kendi sınırları içerisindeki inşaat faaliyetlerini denetlemede tek yetkili kurum olarak faaliyet sürdürmüştür. Bu durum bazı belediyelerde ciddi anlamda istismarlara yol açmış, teknik yetersizliklerden dolayı iyi işleyen bir denetim mekanizması kurulamamış ve neticede Kocaeli’nde önlenemez kaçak yapılaşma sorununu beraberinde getirmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’ndeki ilçe ve belde belediyeleri ilgili yasal düzenlemelerin belirlediği yetki alanları ile kendi sınırları içinde yer alan taşınmaz kültür varlıkları ve sit alanları ile ilgili çalışmalar yapılmıştır. Fakat kadro ve teknik alt yapı donanımlarının yetersizliği, bu tür işlerle uğraşabilecek maddi kaynaktan yoksunluk gibi sebeplerden dolayı ilgili eserler ve alanlar ile ilgili tatmin edici çalışmalar yapılamamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’nde yer alan ilçe ve belde belediyeleri ilgili yasal düzenlemelerin belirlediği yetki alanları ile kendi sınırları içinde hafriyat ve inşaat atıklarının bertarafı ile ilgili çalışmaları yapmıştır. Ancak kadro ve teknik alt yapı donanımlarının yetersizliği ve denetimsizlik gibi gerekçelerden dolayı çevresel anlamda ciddi sıkıntılar yaşanmış, özellikle ilgili yönetmelik gereği doldurulması yasak olan dere yatakları, deniz gibi yerler kontrolsüz bir şekilde doldurulmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’nde yer alan ilçe ve belde belediyeleri ilgili yasal düzenlemelerin belirlediği yetki alanları ile kendi sınırları içinde numarataj çalışmalarını yapmıştır. Ancak coğrafi bilgi sistemine geçişte ve diğer pek çok işte elzem olan numarataj çalışmaları, ilgili mevzuat yeterince bilinmediği, uzman personel tarafından yapılmadığı, il tamamında bütüncül ve standartlaşma sağlanamadığı için yanlışlıkları da bünyesinde barındırmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ulaşım hizmetlerinin il kapsamında sağlıklı bir şekilde planlanamaması, il genelinde entegrasyonun sağlanamaması ve sistemin kontrolsüz ve denetimsiz bir şekilde işletilmeye çalışılması, ulaşım ve toplu taşıma konularında karmaşık bir yapının oluşmasına neden olmuştur. Bu yapı dâhilinde, farklı bölgelerde faaliyet gösteren farklı toplu taşıma esnaf grupları arasında haksız rekabet vuku bulmuş ve yolcu kapma v.b. diğer nedenlerden dolayı karşı karşıya gelmeler yaşanmıştır. Ayrıca araç sürücülerine yönelik eğitimlerin olmaması, bu sürücülerle ilgili hiçbir kayıtlı bilginin bulunmaması da sistemin verimli olmadığı hakkında fikir vermektedir. Tüm bu durumlar, toplu taşıma hizmetleri konusunda vatandaş memnuniyetsizliğinin had safhaya ulaşmasını beraberinde getirmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ulaşım planları yapılırken sadece İBB sınırları dâhilindeki dar bir bölge dikkate alınmış, bu bölgeyle ulaşım ve toplu taşıma ilişkilerinin mahiyetine bakılmaksızın belediye sınırları dışında kalan ilçeler ulaşım ana planlarında ayrıntılı olarak incelenmemiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, enerji ve aydınlatma hizmetleri; dağınık, kontrolsüz, plansız, standart dışı ve sürekliliği olmayan bir şekilde ve yeterli derecede donanımlı ve uzman ekipten yoksun personelle yürütülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’nde tüm kentsel alanlar ve köy yollarında yatay ve düşey işaretlemeler, trafik yönlendirme levhaları ve sinyalizasyon sistemleri, ilgili kurumlar ve ilçe/belde belediyelerinin ellerindeki kıt kaynaklarla ve yetersiz teknik elemanlarca yapılmış,

dolayısıyla uygulamada bir standart sağlanamamıştır. Ayrıca ilçe ve belde belediyeleri tarafından gerçekleştirilen trafik işaretlemelerinde bir bütünlük sağlanamamış, ulusal veya uluslararası standartların uzağında uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Diğer taraftan, il genelindeki kamu ve özel kurumların kendi adreslerinin bulunması amacıyla farklı formlarda ve farklı kaynaklarca uyguladığı yönlendirme tabela ve işaretlemelerindeki düzensizlikler ciddi bir görüntü kirliliğinin ortaya çıkmasına neden olmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ilçe belediyelerinin kısıtlı imkanları ile sinyalize kavşak imalatı gerçekleştirilmesi mümkün olmamıştır. Bu dönemde sadece birkaç kavşakta yer alan sinyalizasyon sistemleri Karayolları Bölge Müdürlükleri tarafından yapılmış, ancak bu sistemlerin işletilmesinde ciddi aksaklıklar gözlenmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ilçe ve belde belediyeleri tarafından yürütülen atık yönetimi çalışmalarında ciddi sorunlar yaşanmıştır. Bu dönemde ilçe ve belde belediyeleri atıkları kaynağında ayrıştıramamış, taşıma ve bertaraf maliyetlerinin yüksek olması sebebiyle evsel atıkları hiçbir önlem almadan kendi sınırları içinde oluşturdukları vahşi depolama alanlarına düzensiz bir şekilde aktarmıştır. Bu düzensiz yapı nedeniyle de dönem dönem yangınların ve diğer bazı çevre sorunlarının ortaya çıktığı görülmüştür. Bu duruma örnek olarak Gebze vahşi çöp alanında 2004 yılının ilk çeyreğinde çıkan yangın ve çöp kayması hadiselerini göstermek mümkündür. Ayrıca ilçe ve belde belediyelerinin kontrol ve güvenlik konularında yetersiz kalması sebebiyle, kendi sınırları içerisinde yer alan vahşi depolama alanlarına izinsiz evsel atıkların yanı sıra, *yasal olmamasına rağmen* her türlü endüstriyel atık da dökülmüş ve bu durum ciddi çevre kirliliği sorunlarını beraberinde getirmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Gayri Sıhhi Müesseselerin (GSM) ruhsatlandırma ve denetleme iş ve işlemleri büyükşehir belediyelerinin yetki alanının dışında tutulmuştur. Bu iş ve işlemler, birinci sınıf GSM'ler için Sağlık Bakanlığı, ikinci sınıf GSM'ler için valilikler ve üçüncü sınıf GSM'ler için ise kaymakamlıklar tarafından yapılmış; sekretarya hizmetleri ise il sağlık müdürlükleri ile ilçe kaymakamlıklarına bağlı sağlık grup başkanlıkları

tarafından yürütülmüştür. Kocaeli'nin önemli bir sanayi kenti olması, plansız gelişme ve çevre sorunları gibi nedenlerle merkezi ve taşra teşkilatlarında farklı kurumlar tarafından yürütülen bu çalışmalarda bütünlük sağlanamamıştır. Bu dönemde, GSM'lerin ruhsatlandırılması konusunda ilgili kurumlarda uzman olmayan ve sayıca yetersiz personel ile araç-gereç sıkıntısından dolayı başvurular zamanında sonuçlandırılmamış ve denetleme konusunda ciddi sıkıntılar yaşanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, il genelinde hava, su, deniz ve gürültü kirliliğinin önlenmesi ya da çevrenin korunmasına yönelik bütüncül bir politika geliştirilememiştir. Bu dönemde çevre kirliliğiyle ilgili yaşanan olumsuzluklar ya da halkın bu konudaki şikayet veya talepleri Çevre Bakanlığı ve taşra teşkilatları vasıtasıyla çözülmeye çalışılmıştır. Bu sorunların zamanında ve yerinde çözüme kavuşturulmasında ilgili kurumların personel, araç ve ekipman yetersizliklerinden dolayı ciddi anlamda aksamalar oluşmuş, bu da vatandaş memnuniyetine negatif yönde etki etmiştir. Diğer taraftan, bu dönemde ilin sadece sınırlı bir alanında faaliyet gösteren İBB, söz konusu sorunlara sorumluluk sahasının sınırlı olmasından dolayı bütüncül bir şekilde eğilememiştir. Yine bu dönemde İzmit Körfezi etrafındaki altı ilçe ve on altı belde belediyesinin çevre koruma birimlerinin olmaması, personel eksikliği ve konu hakkında bilgi ve çevre bilinci yetersizliğinden dolayı, çevre kirliliğine yönelik tedbirler alınamamış ve halkın beklentileri karşılanamamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, park, bahçe ve yeşil alanlarla ilgili uygulamalar ilçe ve belde belediyeleri tarafından koordinasyondan uzak bir şekilde yürütülmüştür. Alt kademe belediyelerinde bu çalışmaları yapmakla sorumlu birimlerde nitelikli personel yetersizliğinin olması ve iş yoğunluğu gibi sebeplerle planlı, estetik, engellilerin de dâhil olduğu projeler üretilmemiştir. Bu alanda ancak kısmi çalışmalar yapılabilmiş ve doğası itibarıyla lokal çözümler üretilmeye çalışılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ilçe veya büyükşehir bünyesinde rekreasyon alanında ciddi ve planlı bir çalışma yapıldığını söylemek mümkün değildir. İlçe ve belde belediyeleri tarafından yapılan kısmi çalışmalar koordinasyondan uzak ve dağınık bir şekilde yapılmıştır. Bu durumun

böyle olmasında diğer birçok hizmet alanında olduğu gibi nitelikli personel azlığı, ekonomik yetersizlikler ve iş yoğunluğu en temel gerekçeler olarak ön plana çıkmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, köylerin imarı ile ilgili yetkiyi elinde bulunduran valilik, kadro ve iş yoğunluğu gibi gerekçelerle yapılması gereken imar faaliyetlerini etkin bir şekilde yerine getirememiştir. Bu dönemde, orman köylerinde sadece Köy Kanunu çerçevesinde imar planlaması yapılabilmektedir. Bu kanun çerçevesinde, köyün gelişimi için hazine arazilerinin köy gelişim planı adı altında planlanması dışında herhangi bir planlama ve çarpık yapılaşmayı engellemeye yönelik herhangi bir denetim yapılamamıştır. Bu durum, özellikle gelişme baskısı altındaki köylerde düzensiz yapılaşmanın önünü açmıştır. Birçok köyde kadastral duruma göre yapılaşmaya gidilmesi neticesinde, içinden bir aracın dahi geçemeyeceği yollar oluşmuş, köyün ihtiyacı olan cami ve köy konağı gibi sosyal donatı alanlarının yapılabileceği alan oluşturulamamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, köy hizmetleri, merkezde Köy Hizmetleri Genel Müdürlüğü, taşrada Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü tarafından yürütülmüş, bu dönemde yapılan çalışmalar sınırlı ve yetersiz kalmıştır. Benzer şekilde, köye götürülen hizmet çeşidi sınırlı olup köylerle ilgili sorunların tamamına, yerinde, bütüncül bir gözle bakılamamış ve karar mekanizmasının hizmet alan köylere uzak olması sebebiyle etkin ve yerinde kararlar verilememiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, köylerdeki çöp toplama ve temizlik işleri ile atık yönetimi sadece sanayi ve turizm bölgesinde olan köylerle sınırlı olmak üzere valilikler tarafından yürütülmüş, ancak yetersiz personel ve ekipman sebebiyle ciddi kısıtlar oluşmuş ve bu hizmetlerden köylerin tamamı yararlanamamıştır. Ana arterlerde ve çevre yollarında yol temizliği yetersiz kalmış, kaymakamlıkların uhdesinde verilmeye çalışılan sahil temizlik hizmetleri de benzer gerekçelerle kifayetsiz kalmıştır. Bu dönemde köylerde çıkan evsel, hayvansal ve bitkisel atıkların köye yakın alanlara dökülmesi sebebiyle çevre ve insan sağlığı açısından tehlikeli durumlar ortaya çıkmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’ndeki üretim faaliyetlerinin %70’i sanayi, %27’si diğer hizmetler ve %3’ü tarım sektöründen oluşmuş, köydeki üretimin çok büyük bir kısmını oluşturan tarım ve hayvancılık hizmetleri, Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü ve Ziraat Odaları tarafından doğrudan veya dolaylı olarak desteklenmiştir. Kocaeli’ndeki köylerin tamamına yakınının orman köyü statüsünde olması sebebiyle, Orman-Köy İlişkileri Genel Müdürlüğü ve orman işletme şeflikleri tarafından bu köylerde tarım ve hayvancılığa yönelik projeler yapılmıştır. Daha çok ağaçların kesilmesini engellemeye yönelik olarak yapılan bu projelerle orman köylerinde tarım ve hayvancılığa bazı önemli katkılar sunulmakla birlikte, merkezi ve taşra teşkilatlarından farklı kurum ve kuruluşlar vasıtasıyla yapılan köye hizmet çalışmalarının bütünlük, etkinlik, yerindelik ve verimlilik açısından başarılı olduğunu söylemek mümkün değildir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, Kocaeli’nde faaliyet gösteren 44 belediyenin bazılarında itfaiye teşkilatı dahi kurulamamışken, bir kısmı da müdahale konusunda zaman zaman zaafiyet göstermiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, ilçe ve belde belediyeleri tarafından yürütülen zabıta hizmetlerinde *özellikle küçük beldelerde* halk ve belediye görevlileri birbirlerini yakından tanıdığından verim alınamamıştır. Bu dönemde zabıta görevlileri yalnız veya başka birimler ile denetime çıktığında akrabası ya da tanıdıklarını denetlemek durumunda kalmıştır. Belde belediyeleri bu sorunu çözebilmek için zaman zaman merkezden zabıta hizmeti talep etme durumunda bile kalmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, il geneline yayılmış altı ilçe ve otuz yedi belde belediyesinin çoğunda ambulans ve hasta nakil hizmeti verilememiştir. Bu hizmetin verildiği belediyelerde ise mevcut araçlar ilgili yönetmeliğin öngördüğü yeterlilikten uzak olup, çoğunlukla sağlık personeli olmaksızın hasta nakil işi için kullanılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmeden önce, faaliyette olan İBB çatısı altında kurumsal bir sosyal hizmet faaliyeti yapılamamıştır. Bu dönemde

Kocaeli il sınırları içerisinde, farklı kurum ve kuruluşlar tarafından sosyal yardımlar yapılırken, bu durum bir taraftan mükerrer yardımların yapılmasını, diğer taraftan yardımların gerçek ihtiyaç sahiplerine ulaşmaması sorununu beraberinde getirmiştir. Zira vatandaş ihtiyacı paralelinde talebini yöneltebileceği mercileri tam olarak bilememiş, ya da kurumların hizmet alanlarına yönelik sınırları, vatandaşa bu hizmetleri götürmeye elverişli olamamıştır.

3.8.2. İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli Sonrası Genel Görünüm

İl sınırında büyükşehir belediye modeli sonrası Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin genel görünümünü ve meydana gelen değişiklikleri aşağıdaki şekilde ve maddeler halinde özetlemek mümkündür (Bingöl vd, 2013: 67-216):

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, daha önce de anlatıldığı gibi şehrin nüfusu yaklaşık %800 artarken, hizmet alanı 110 kat büyümüştür. Bu çerçevede; 2004 yılından itibaren büyükşehir belediyesinin hizmet alanı, mevzuatı, organizasyon yapısı, kaynakları ve bütçesi değişmek durumunda kalmıştır. Bu durum kaynakları planlı, etkin ve verimli kullanmayı, dolayısıyla şeffaflığı ve hesap verilebilirliği zorunlu hale getirmiştir. Başka bir ifadeyle, il sınırında büyükşehir modeline geçişle birlikte, stratejik planlama dönemi de başlamıştır. Hizmet alanı 110 kat büyüyen KBB, stratejik planlama aracılığı ile yönetilebilir hale gelmiştir.

- Stratejik planlamanın yapılmasında, belediyenin aynı zamanda bir siyasal kurum olduğu akılda tutularak, büyükşehir belediyesinin vizyonu ve misyonu belirlenmiştir. Belediye kanunlarında belirtilen görev, yetki ve sorumluluk alanları aynı zamanda yatırımların yoğunlaştırılacağı strateji alanları olarak belirlenmiştir. Stratejik planlamayla kurumun tüm süreçlerinin belirlenmesi, tanımlanması ve bunlara uygun sorumluların atanması, kurumda kişilere bağımlılığı ortadan kaldırarak kurumsallaşmayı sağlamıştır. Stratejik planlamada önemli sacayaklarından bir tanesi de kurumun stratejik planının bir yıllık dilime düşen çalışma programı olarak tanımlanan yıllık performans programlarının hazırlanmasıdır. Performans programları, stratejik planda yer alan amaç ve hedeflere ulaşmak için ilgili yılda

gerçekleştirilmesi gereken performans hedeflerini, yürütülecek proje ve faaliyetleri ve ölçümü yapılacak göstergeleri içermektedir. Performans programlarında yer alan proje ve faaliyetlerin maliyetleri analitik bütçe hazırlığına altlık teşkil etmektedir. Bu anlamda proje ve faaliyetlerin maliyetlendirilmesi bütçe hazırlama, uygulama ve denetim süreçlerini güçlendirmektedir. Bu beklentilerin gerçekleştirilmesi kaynak dağılımını stratejik önceliklere göre yapmayı, dolayısı ile tasarrufu, saydamlığı, hesap verebilirliği sağlayacağı öngörülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, performans programı hazırlama süreci her yılın mayıs ayı sonunda üst yönetimin yapmış olduğu çağrı ile başlamakta ve daire başkanlıklarından birim performans programı çalışmalarını yapmaları istenmektedir. Her yıl, o yılın stratejik amaç ve hedefleri gözden geçirilmekte, önceki yılların verileri incelenmekte ve analizler yapılarak birimlerin performans programı taslakları oluşturulmaktadır. Tüm birimlerin taslak programları birleştirilerek kurumun performans programı, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Performans Programı Hakkında Yönetmelik ve Performans Programı Hazırlama Rehberi'ndeki usul ve esaslara uygun bir biçimde hazırlanmaktadır. Tasarı performans programı meclis bütçe komisyonuna sevk edilmekte ve bütçe komisyonu görüşmeleri sonrasında nihai şeklini alan performans programı en geç aralık ayı meclisinde onaylanmaktadır. Performans programı onaylandıktan sonra birimlerin performans göstergeleri listelenmekte ve birimlerden bu göstergelerin ağırlık puanlarını, ölçüm periyotlarını ve periyot hedeflerini belirlemeleri istenmektedir. Yıl içerisinde birimlerin belirlemiş olduğu periyotlarda yapılan toplantılar sonucunda bu göstergelerin gerçekleşme verileri tutulan kayıtlar ile birlikte ilgili birimden istenmektedir. Alınan bu veriler elektronik ortama aktarılmakta ve böylece gösterge durum raporları oluşturulmaktadır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, hem seçilmiş hem de atanmış mevkilerde iş bölümü ve uzmanlaşma açısından oldukça olumlu ve önemli gelişmeler ortaya çıkmıştır. Her ilçeden ilk sıralarda aday gösterilen meclis üyeleri mimar, mühendis, avukat, mali müşavir gibi kalifiye meslek sahibi kişilerden oluşmuş ve bu üyelerin ilçelerini temsilen büyükşehir belediye meclisini oluşturmasıyla nitelikli bir büyükşehir belediye meclisi ortaya çıkmıştır. Buna paralel

olarak oluşturulan ihtisas komisyonları da gerçek anlamda alanlarında uzmanlaşmış ve komisyon çalışmalarına ciddi anlamda katkı sunan nitelikli belediye meclis üyelerinden oluşturulmaya başlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modelinin getirdiği ölçek büyümesi sayesinde atanmış mevkilerde de uzmanlaşmış, nitelikli ve donanımlı bir işgücünün istihdamı mümkün olmuştur. İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte KBB bünyesinde devir işlemleri için bir komisyon oluşturulmuş, bu komisyon tarafından daire başkanlıklarından gelen personel talep ve ihtiyaçları dikkate alınarak personel planlaması yapılmıştır. Bu çalışmalarda, uzmanlaşmaya büyük bir hassasiyet gösterilmiştir. İhtiyaç duyulan personelin statüleri, ihtisas alanları ve nitelikleri dikkate alınarak işbölümü yapılmış ve ilgili birimlerde istihdamları sağlanmıştır. Daha önce ilçe ve/veya belde belediyelerindeki personel uzmanlık alanı olmadığı halde birçok işi yaparken, büyükşehir belediyesinde yapılan planlamalar neticesinde herkes ihtisas alanına göre birimlere dağıtılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, Köy Hizmetleri İl Müdürlüğü kaldırılmış ve tüm personeli ile tesis, araç ve gereçleri KBB'ye devredilmiştir. Alt yapı hizmetleri ile ilgili olan bu personel, araç, gereç ve malzemeler belediyenin bağlı kuruluşu olan Kocaeli Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'ne (İSU) bir protokol ile devredilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde tüm satın alma ve ihale işlemleri merkezileştirilerek il geneli için yapılan tüm ihalelerin tek elden, konularında uzman ekipler tarafından yapılması sağlanmıştır. Bu kapsamda Destek Hizmetleri Daire Başkanlığı'na bağlı İhale Şube Müdürlüğü kurulmuş ve bu şubede alanlarında uzmanlaşmış yetkin personel istihdam edilmiştir. Bu şube müdürlüğünde ihtisas alanları oluşturulmuş ve mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleriyle alakalı alt bölümler oluşturulmuştur. İhale Şube Müdürlüğü, tüm daire başkanlıklarından gelen ihale talepleri doğrultusunda ihale onayının alınmasından sözleşmenin imzalanmasına kadar geçen tüm süreçleri yönetmek üzere yetkilendirilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesi, halkla ilişkiler ve tanıtım faaliyetlerinin il geneline yaygınlaştırılmasını beraberinde getirmiş, Kocaeli'nin marka bir şehir haline gelmesine katkı sunmuş, kozmopolit bir sosyolojik yapıya sahip olan Kocaeli'nde kurumsal bir kimliğin oluşması ve kentlilik bilincinin yaygınlaşması imkânı doğmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, daha önce büyükşehir belediye sınırları dışında kalan Kocaeli'ne ait pek çok değer, KBB'nin yetki ve sorumluluk alanı içerisine girmiş; bu değerlerin ulusal ve uluslararası çapta tanıtılması mümkün olmuştur. Örneğin mimari açıdan Türkiye'deki Mısır İslam medeniyetinin etkisi açıkça görülen tek tarihi eser olan Gebze'deki Çoban Mustafa Paşa Camii ve Külliyesi bir taraftan tanınma imkânına sahip olurken, diğer taraftan Kocaeli'nin marka değeri olarak ön plana çıkmıştır. Benzer şekilde, dünya kültür literatüründe Kaplumbağa Terbiyecisi olarak bilinen büyük ressam, müzeci ve arkeolog Osman Hamdi Bey'in yaşadığı Gebze'deki tarihi köşk Büyükşehir Belediyesi tarafından restore edilmiş ve bu sayede Kocaeli'nin ve Türkiye'nin kültür hazinesi güçlendirilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Yöresel Kùltürler Fuarı, Roman Festivali, Sevgide Buluşalım ve Kent Bayramlaşması gibi proje ve programlar hayata geçirilerek şehrin kozmopolit yapısının tek ve bütüncül bir yapıya kavuşturulması, aidiyet duygusunun pekiştirilmesi ve kent insanının hafızasına Kocaelilik (kentlilik) bilincinin doğru bir şekilde işlenmesi amacı güdülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB bünyesinde oluşturulan Çözüm Masası ve Çağrı Merkezi ile kentte yaşayan yurttaşların tüm dilek, öneri ve şikâyetleri koordine edilerek, ilçe belediyeleri ile kurulan ortak internet yazılım altyapısı ile süreçlerin tek bir çatı altında yönetilebilmesi sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Avrupa Birliği proje ve hibelerinden yararlanma imkânı daha da güçlenmiştir. Önceki dönemde, Kocaeli genelindeki birçok ilçe ve belde belediyesi bu tür projelere

müracaat etmek bir tarafa, bünyelerinde bir AB ofisi dahi bulunmadığından, bu kaynaklardan istifade edememiş, ya da sınırlı düzeyde katkı alabilmiştir. Örneğin Metropolis gibi bazı uluslararası ödül programlarına nüfusu 1 milyondan büyük şehirler başvurabildiğinden ve 2004 öncesi İBB'nin nüfusu iki yüz bin civarı olduğundan, bu imkândan da yararlanılamamıştır. Benzer bir örnekte Karadeniz Sınırötesi İşbirliği hibe programında yaşanmıştır. Önceki dönemde söz konusu hibe programına sadece Karadeniz'e sınırı olan belediyeler başvuru yapabildiklerinden, yalnız Kandıra Belediyesi böyle bir başvuruyu gerçekleştirebilmiştir. İl sınırında büyükşehir belediyesi olduktan sonra ise Kocaeli geneli için başvuru yapılmış ve Gebze ile Kartepe ilçelerindeki ekolojik arıtma tesisleri için fon alınabilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildiği 2004 yılından itibaren, toplu taşıma, servis araçları, ticari taksiler, otopark ve parkomatlar ile çekici ve kurtarıcı faaliyetleri ile ilgili koordinasyon, kontrol ve denetimlerin sağlıklı ve planlı bir şekilde yürütülmesi için yönetmelik çalışmalarına öncelik verilmiştir. Bu çerçevede, meclis kararıyla Toplu Taşıma Yönetmeliği, Servis Araçları Hizmet Yönetmeliği, Ticari Taksi Taşımacılığı Yönetmeliği, Otopark ve Parkomatlar Yönetmeliği ve Çekici-Kurtarıcılar Yönetmeliği çıkarılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra il sınırlarının tamamında altyapı çalışmalarını koordine etmek ve denetlemekle sorumlu Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) kurulmuştur. AYKOME'nin amacı; altyapı işlerinin yerinde ve zamanında yapılmasını sağlayarak kaynak israfının önüne geçmek, kentte yaşayan vatandaşlara rahatsızlık vermeden, yapılan çalışmaların güvenli bir şekilde yürütülmesi ve ulaşım akslarının sıkıntısız çalışmasını sağlamak ve üçüncü şahısların oluşabilecek kazalara karşı güvenliklerini temin etmektir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, KBB tarafından bilgiyi yönetim anlayışı içerisinde etkin kılmak ve teknoloji ile birleştirmek amacıyla Yönetim Bilgi Sistemleri Projesi başlatılmıştır. Bu projeye, iş ve süreç odaklı bir bilgi ağının kurgulanması, işletilmesi ve kurumda gerçekleşen periyodik veya anlık iş akışlarının bilgisayar sistemleri üzerinden takibi ve ölçümlemesi hedeflenmiştir. Bunu gerçekleştirmek için yeni bir anlayış ile iş süreci, doküman, arşiv ve varlık yönetiminin bir arada değerlendirileceği bütünleşik, Coğrafi

Bilgi Sistemi ile entegre çalışan, internet tabanlı ve açık kaynak kodlu özel bir yazılım üretilmiştir.

- YBS'nin yanı sıra Coğrafi Bilgi Sistemi (CBS), Kent Bilgi Sistemleri (KBS), Alt Yapı Bilgi Sistemi (ABİS), Tapu Kadastro Bilgi Sistemi (TAKBİS), Hafriyat Takip Sistemi, Mekânsal Adres Kayıt Sistemi (MAKS) ve Şehir Rehberi modülleri de oluşturularak bilişim altyapısı daha da kuvvetlendirilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB tek merkezli bilişim alt yapısını oluşturarak farklı mekânlarda hizmet veren yapılar bu merkeze bağlanmıştır. Tüm işlemlerin merkezden yönetilmesiyle her birimde ayrı ayrı güvenlik sistemlerinin kurulmasının önüne geçilmiş ve bu sayede mali ve teknik açıdan ciddi avantajlar sağlanmıştır. Belediyenin coğrafi alanı genişledikçe de bu avantajlar tedricen artmaktadır. Bilişim hizmetlerinin tek bir merkezden yönetilmesi; bilgi güvenliğini sağlama, verilere anında ulaşma ve bu verilerin kişilere bağlı olmadan kurum hafızasının oluşmasına katkı sağlamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, bilişim hizmetlerinin tek merkezden yürütülmesi sayesinde, hem bu alandaki hizmetlerde etkinlik sağlanmış, hem de sayısı 38'i bulan dış birimlerde kurulmuş dağınık haldeki internet sistemlerinin bakım, onarım ve güvenliği için ayrılan mekân ve personel masrafları azaltılarak ciddi anlamda tasarruf sağlanmıştır. Benzer şekilde Büyükşehir Belediyesi bünyesinde oluşturulan Merkezi Baskı Projesi ile belediye birimlerinde kullanılan tüm yazıcı, tarayıcı, fotokopi ve faks çıktılarının baskı maliyetleri azaltılmıştır. Bu sayede makine alımları, bakım onarım giderleri, kartuş toner değişimleri ve gereksiz kâğıt tüketimleri gibi maliyetler ortadan kaldırılmış ve önemli oranda tasarruf sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmakla yükümlü olan belediyeler,⁶ bu sistemlerin kurulmasıyla vatandaşlara daha planlı ve etkin hizmet sunulması, aynı zamanda yerel yöneticilerin karar alma süreçlerinde bu sistemlerin sağladığı bilgileri kullanarak hizmet süreçlerini asgari zamanda ve doğru bir biçimde yönetmesi sağlanmıştır. Bu sistemle,

⁶ Söz konusu yükümlülük 2004 yılında kabul edilen 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyelerine getirilmiştir.

yöneticilere yatırım kararları verme, şehir planlamasına yön verme ve istihdam alanlarının yerleşkelerini hazırlama gibi hususlarda gerekli veriler sağlanmaktadır. Ayrıca kent bilgi sistemleri sayesinde vatandaşların da kent hakkında bilgi edinme süreleri kısaltılarak yönetimde şeffaflık ve hesap verebilirlik güçlendirilmiştir. Şahsa dayalı bilgi anlayışı terk edilerek bilginin tekelleşmesi ortadan kaldırılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB il genelinde hafriyat döküm işini koordine etmek, denetim yapmak ve şehri kötü atıklardan korumak amacıyla hafriyat takip sistemini kurmuştur. Bu sistem, il içerisinde gerçekleşen tüm hafriyat işlemlerinin dijital ortamda gerçekleşmesi için tasarlanmış bir yazılım sistemi olup, Büyükşehir Belediyesi'yle birlikte ilçe belediyeleri ve hafriyat firmaları aracılığıyla binlerce kamyonun yer aldığı bir iş sürecini ifade etmektedir. Sistem; merkez yönetim modülü, ilçe belediyeler modülü ve hafriyat sahası modülü ile web servislerinden oluşmaktadır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB Ulusal Adres Veri Tabanı'ndaki sözel adres kayıtlarını, Kocaeli Coğrafi Bilgi Sistemine aktarma noktasında başarılı çalışma ve uygulamalar gerçekleştirmiştir. Bu uygulama, Nüfus ve Vatandaşlık İşleri Genel Müdürlüğü tarafından MAKS Projesi'nden model olarak alınmış ve KBB pilot olarak seçilmiştir. Bu kapsamda KBB bünyesinde, veri entegrasyon çalışmaları devam etmektedir. Bu sistem ile birlikte, numarataj çalışmaları ve kontrol yetkisi KBB'ye geçmiş, ilçe belediyelerinin inşaat ruhsatı ve iskân belgesinin verilebilmesi işlemi, KBB'nin kontrolünde yapılmaya başlanmıştır. Bu hususta etkin bir yönetim ortaya koymak amacıyla 12 ilçe belediyesi ile koordinasyon sağlanmış, bu belediyelerin mevcut yapıları çıkarılmış ve web tabanlı bir program oluşturularak işlemlerin bu sistem üzerinden yürütülmesi sağlanmıştır. Bu programla; ilçe belediyelerine lisans ve kullanıcı maliyetleri de dâhil olmak üzere ilave maliyet getirmeden, kullanımı son derece kolay ve her çizim programına uyumlu bir sistem oluşturulmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, il genelinde tüm veriler bir araya getirilmiş ve bütünleşik yeni bir yapı kurulmuştur. İlçe belediyeleriyle de koordineli bir şekilde, sistemin tüm altyapı ve uygulamaları yeni yapıya uygun olarak güncellenmiştir. Bugün, Şehir Rehberi aracılığı ile dünyanın her

yerindeki vatandaşlara kent envanteri sunulmaktadır. Bu uygulamada adres sorgulaması, kadastral veri görüntüleme (ada/parsel sorgu), imar planları görüntüleme, nöbetçi eczaneler, altyapı kazılarının yapılacağı alanların görüntülenmesi, ulaşım hatlarının görüntülenmesi gibi konularda hizmet sunulmaktadır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, KBB, sınırlarının tamamını kapsayan bütüncül, kentin gelecek ile ilgili gelişme potansiyelini esas alan, Kocaeli halkının sağlık ve yaşam düzeyinin geliştirilmesine yönelik sürdürülebilir; sanayi, hizmet ve tarım sektörlerinin faaliyet alanlarında yaşama, çalışma ve dinlenme eylemlerini içeren mekânın sağlık ve çevre şartlarına uygun oluşması, ayrıca kırsal ve kentsel alanda arazinin ve doğal kaynakların en uygun şekilde korunması, kullanılması ve geliştirilmesi hedeflerine yönelik çevre düzeni planları oluşturmuştur. Bu planların çevreyi çok iyi tanıyan yerelde yapılması/yaptırılması, planların daha uygulanabilir olmasını beraberinde getirmiştir. Kocaeli il sınırlarının tamamının büyükşehir belediye sınırı olmasından sonra, bu sınırların tamamını kapsayan alanda planlama çalışmaları başlatılmış ve bu çalışmalar sonucunda 2006 yılında 1/50.000 ölçekli çevre düzeni planları Büyükşehir Belediye Meclisi'nde onaylanarak yürürlüğe girmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen nazım ve uygulama imar planı çalışmaları, denetim altına alınmış ve anlamlı bir planlama alanı bütünlüğü çerçevesinde bu alandaki sorun ve tereddütler en aza indirgenecek şekilde planlama çalışmalarının önü açılmıştır. 2004 yılından itibaren ilçe ve ilk kademe belediyelerinin uygulama imar planı ile ilgili aldığı kararlar, büyükşehir belediye meclisince nazım imar planına uygunluk açısından denetlenmekte ve aynen ya da tadil edilerek kabul edilebilmektedir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli'ndeki eski ilçe ve ilk kademe belediyelerden alınan planların incelenmesinde, birbirleriyle ortak sınırlara sahip belediyelerin planlarında ciddi anlamda uyumsuzluklar tespit edilmiştir. Örneğin, Saraybahçe Belediyesi'nin sınırlarında bir imar yolu 12.00 metre olarak belirlenirken, aynı imar yolunun devamı Kullar Belediyesi'nin sınırları

içerisinde 7.00 metre olarak planlandığı görülmüştür. Benzer şekilde, bir belediyenin merkezine uzak olması dolayısıyla sanayi alanı olarak planlanmış alanın hemen yanında bir başka belediyenin konut alanlarının bulunduğu müşahade edilmiştir. Bu tespit ve uygulamalar, bir üst ölçekli plan otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen nazım ve uygulama imar planı planlama çalışmalarında ne tür olumsuzluklar yaşanabileceğini göstermesi açısından önem arz etmektedir. 2004 yılından itibaren il sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçilmesiyle Kocaeli’ndeki eski-yeni tüm ilçe ve ilk kademe belediyelerinin tamamına ait nazım imar planları üst ölçekli plan çerçevesinde yeniden ele alınmış ve anlamlı bir planlama alanı bütünlüğü içerisinde söz konusu planlar kullanım kararı, ulaşım şeması, yoğunluk değeri gibi hususlarda uyumlu hale getirilmiştir. Bu kapsamda yapılan planlama çalışmaları 2008 yılında tamamlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçildikten sonra, KBB tüm il sınırını kapsayacak şekilde uluslararası koordinat değerleri ile bütüncül çerçevede hâlihazır haritalar yaptırmıştır. Bu haritalar, ilçe ve belde belediyelerinin kendi sınırları içinde bağımsız olarak harita yaptırmaları durumunda ödeyeceği rakamın %40’ı gibi ciddi anlamda düşük bir maliyete yaptırılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, üst denetim otoritesinden yoksun ve denetimsiz bir şekilde yürütülen faaliyetler kontrol ve denetim altına alınarak kaçak, ruhsatsız veya ruhsatına aykırı şekilde yapılaşmanın ciddi anlamda önüne geçilmiştir. Kocaeli il sınırlarının tamamının Büyükşehir Belediye sınırı olması sonrası bu sınırlar içerisinde yapılaşmanın genel seyrini takip edebilme ve il sınırları içerisinde yer alan yapıların tamamı ile ilgili bilgileri kayıt altına alma amacıyla Kocaeli Uydu Takip Sistemi (KUTAS) projesi hayata geçirilmiştir. Bu proje, 2006 yılından itibaren etkin hale getirilmiştir. Periyodik olarak yapılan uydu çekimleri ile yapılaşma sürekli olarak takip altına alınmıştır. Sistemin etkinliği halk nezdinde de caydırıcılığı sağlamış ve kaçak ve/veya ruhsatsız yapılaşma teşebbüslerinde %90’lara varan azalmalar görülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra oluşturulan kadro ve sahip olunan teknik imkânlar sayesinde yıllarca ihmal edilen sit alanları ve taşınmaz kültür varlıkları ile ilgili çalışmalar bütünsel koruma ve yaşatma politikası

doğrultusunda ele alınmıştır. 2004 yılından itibaren Kocaeli sınırları içerisinde yer alan tüm taşınmaz kültür varlıkları ile sit alanlarına ait envanter hazırlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli sınırlarının tamamında hazırlanan ve ilgili bakanlığa onaylatılan atık yönetim planı ile hafriyatların bertarafı konusunda Hafriyat Otomasyon Sistemi kurulmuş, ceza konusunda yetki alınmak suretiyle caydırıcılık sağlanmıştır. 2011 yılında faaliyete geçirilen hafriyat otomasyon sistemiyle, il sınırının tamamında hafriyat hareketleri kontrol altına alınmış, hafriyat araçlarına takılan GPS ile de hafriyat araçlarının hareketleri takip altına alınmıştır. Ayrıca il sınırları içerisinde takip edilen hafriyatın kullanılabilecek nitelikte olanları özellikle park bahçeler ve fen işleri çalışmalarına ücretsiz olarak yönlendirilmiş ve bu sayede belediye bütçesine ciddi anlamda katkı sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli il sınırlarının tamamında mevcut yönetmelik çerçevesinde tüm numarataj çalışmaları gözden geçirilmiş ve tamamına yakını yenilenmiştir. Yenilenen numarataj çalışması sonrası sokak ve cadde isimleri ile kapı numaraları uygulamaları yapılarak, tüm çalışmalar 2006 yılında tamamlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, il genelinde emlak ve istimlâk hizmet ve uygulamalarında yönetim, planlama ve koordinasyon açısından etkinlik sağlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesiyle öncelikle kamunun ihtiyaç ve beklentileri yeniden tespit edilmiş, yeni bir misyon-vizyon belirlenmiş ve yönetim, planlama, koordinasyon, kamu menfaatine uygun hedefler ve etkin ve kaliteli hizmet anlayışına zemin oluşturacak şekilde bir kurumsal yapı oluşturulmuştur.

- Belediye sınırlarının il mülki sınırı olması sebebiyle, imar planlarının bir bütün olarak değerlendirilme imkânı ortaya çıkmıştır. Kamulaştırma işlemlerinin dayanağı imar planı olduğundan ve il genelinde yapılan imar planlarında kamu hizmetine ayrılan alanlar kamulaştırıldığından, kamulaştırma alanı genişlemiştir. Daha önce belediye sınırları dışında kamulaştırma yapabilmek için Valilik Makamı'ndan kamu yararı kararı alınması gerekmekte idi. İl sınırında büyükşehir

belediyesi olunmasıyla birlikte, Valilikten kamu yararı kararı alınmasına gerek kalmamış ve işlemin hızı ile vatandaşın memnuniyeti sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, ilçe belediyeleri ile koordinasyon halinde yeniden yetki ve işbölümü düzenlemesi yapılabilmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 7/f, g ve p bentleri ile verilen şehir içi ulaşım yetkisi nedeniyle şehrin tüm ulaşım planını yapabilmek mümkün olmuş ve daha önceleri belediyelerin sadece kendi yetki alanlarında kalan ulaşım yolları planlama ve inşaa sorunu ortadan kaldırılarak tek elden planlama sağlanmıştır. İl genelindeki yolların inşası, bakım ve onarımına ilişkin yetki sınırları da bu çerçevede belirlenmiştir. Bu kapsamda 14,50 metreden daha geniş ana arterlerde tüm yetki ve sorumluluk büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmiştir. Bu sayede ilgili alanların kamulaştırma hizmetleri Büyükşehir Belediyesi tarafından yapılmış, yolların ulaşımına açılmasıyla özellikle kent içi trafik akışına olumlu yönde katkı sağlanmıştır. İlçe belediyeleri ile yetki ve işbölümü çerçevesinde, 20.000,00 m²'den büyük park ve yeşil alanların aynı şekilde sorumluluğu ve dolayısıyla mülkiyetlerine ilişkin tüm çözümleri de büyükşehir belediyesine intikal etmiştir. İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, il genelinde kamuya ait birçok tesisin yıllardır süregelen mülkiyet sorunları çözüme ulaştırılmıştır. Bu çerçevede örnek olarak İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminali verilebilir. KBB yeni dönemde yıllardır mülkiyet sorunu devam eden İzmit Şehirlerarası Otobüs Terminali'nin tüm mülkiyet sorunlarını çözmüş, kamulaştırmasını tamamlamış, işyerlerinin kiralanmasındaki hukuki sakıncaların tamamen önüne geçmiş ve terminalin tamamen Büyükşehir Belediye'sinin tasarrufuna geçmesini sağlamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra imar planlarının kamu yararına uygunlaştırılmasıyla kamu alanlarının kamulaştırılmasında hiçbir engel kalmamış ve Büyükşehir Belediyesi Emlak ve İstimlak Dairesi'ndeki tüm projelerin kamulaştırılması bu sayede hız kazanmıştır. Özellikle Gebze Güzeller Mahallesi, İzmit Yeni Mahalle, Derince ve Körfez ilçeleri arasında yer alan Yenikent Mahallesi, İzmit Karabaş Mahallesi Fuar Alanı ve Derince İlçesi Gişeler bölgesi gibi kentsel dönüşüm bölgelerinde yapılan kamulaştırmalar, bu tür işlemlere örnek olarak verilebilir. İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, ana

ulaşım ağlarının sorumluluğunun Büyükşehir Belediyesi'ne geçmesi sebebiyle ana arterlerin kamulaştırmaları yapılabilmiş ve imalatları da yapılarak hizmete açılmaları sağlanmıştır. Yaklaşık 50 bin  ğrencisi ve günlük ortalama 17 bin yolcu nakli sebebiyle önemli bir sorun olan Kocaeli Üniversitesi Umuttepe Merkez Yerleşkesi yolu kamulaştırması yapılarak hizmete açılan ana arter örneklerinden sadece bir tanesidir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, ulaşıma yönelik sorunlarla ilgili tüm paydaşlarla görüşülerek ve bilimsel verilere dayalı bir şekilde c z mler üretilmeye başlanmıştır. Bu çerçevede, vatandaşlardan gelen talepler, işletmelerin belirlediği sorunlar ve yeni oluşan bölgelerin toplu taşıma ihtiyaçlarına yönelik ön inceleme raporları birlikte değerlendirilerek, sorunların sadece belli bir bölge veya odağa yönelik değil, tüm ili ve ulaşımın tüm paydaşlarını kapsayacak şekilde c z lmesi yoluna gidilmiştir.

- 2004 yılından itibaren KBB bünyesinde 5216 sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu'na istinaden ulaşım ve toplu taşıma ile ilgili yönetmelik çalışmalarına başlanmıştır. Toplu taşıma haklarından kaynaklı sorunların giderilmesi, esnaf arasında iş barışı ve huzurun sağlanması ve toplu taşımaya yönelik vatandaş memnuniyetinin en üst seviyeye çıkarılması amacıyla bu alanda uzman personelce Toplu Taşıma Araçları alışma Yönetmeliği ve ayrıca bütünleşik ve yasal dayanağı bulunan Seyahat Kartları Yönetmeliği ıkartılmıştır. Benzer şekilde, konuyla ilgili diğer kamu kurum ve kuruluşlar ile elektronik ortamda bilgi akışı sağlanmış ve vatandaş odaklı bir sistem kurulmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, tüm toplu taşıma araçları elektronik ücret toplama ve araç takip sistemine alınmıştır. Bu sayede, tüm araçların 7 gün 24 saat elektronik ortamda denetlenmesi sağlanmıştır. Bu denetimler, oluşturulan uzman personel tarafından yapılan saha denetimleriyle de desteklenmektedir. Denetim personeline sürekli olarak hizmet içi eğitimler verilerek güncel bilgiyle donanımları sağlanmaktadır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, ulaşım alanında eğitim faaliyetlerine de büyük bir önem verilmiştir. Tüm toplu taşıma araç

sürücülerini bir günlük genel eğitim programına tabi tutulmuş, bu eğitim sonrasında profesyonel eğitimciler tarafından üç günlük Toplu Taşıma Araçları Çalışma Yönetmeliği, Trafik Kuralları, Yolculara Karşı Davranış ve Pratik İngilizce gibi başlıklar altında toplu taşımada karşılaşılabilecek tüm konularla ilgili eğitimler verilmiştir. Bu eğitimler sırasında tüm sürücülere elektronik ücret toplama sistemleriyle entegreli Şoför Kartı uygulamasına yönelik bilgiler aktarılmış ve ayrıca eğitimlere katılan tüm sürücüler kayıt altına alınarak kontrol ve denetim sağlanmıştır. Sürücü eğitimleri sonrasında, şoförlerden kaynaklı şikâyetlerde %50'lere varan azalma gerçekleşmiştir. İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri KBB'ye bağlı kalifiye personel ve son teknolojiyle donatılmış kaliteli ekipmanla çözülme yoluna gidilmiş, böylelikle Kocaeli il sınırındaki tüm vatandaşlara hizmetlerin adil, kaliteli, standart ve kesintisiz olarak sunulması sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesinden sonra, toplu taşımacılıkta büyükşehir belediyesinin il sınırlarının tamamından sorumlu hale gelmesi ve yetkilerinin artmasıyla birlikte, KBB'nin toplu taşımada daha hızlı karar almasını beraberinde getirmiş ve deniz ulaşımı ile toplu taşımacılığın gelişmesi ciddi anlamda ivme kazanmıştır. 2004 yılı öncesinde 5 iskele ve 2 yolcu vapuru ile verilen hizmet, 2004 yılı sonrasında 11 iskele, 2 yolcu vapuru, 4 deniz otobüsü ve 3 kiralık yolcu motoru ile yılda yaklaşık 1 milyon yolcu kapasitesine ulaşarak Kocaeli ilinin tamamını kapsayacak şekilde gelişmiştir. İl sınırında büyükşehir belediyesi olunmasıyla birlikte, deniz ulaşım faaliyetlerinde ilin tamamını kapsayacak şekilde büyük gelişim sağlanmıştır. Deniz ulaşımında karşılaşılabilecek muhtemel en temel sorun büyükşehir kanunu ile alakalı olmayıp, maliyetlerle ilgilidir. Gerek denizcilik piyasasının genel olarak yüksek maliyetli olması ve gerekse yakıt maliyetlerinin artması nedeni ile yüksek hızlı çok yakıt harcayan deniz otobüsleri yerine, düşük hızlı az yakıt harcayan yolcu motorlarının tercih edilmesi önem arz etmektedir.

- İl sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçildikten sonra, KBB bünyesinde tüm il sınırlarını kapsayacak şekilde ulaşım ana planı ve lojistik ana planı olmak üzere iki büyük planlama çalışması yapılmıştır. Şehir içi ulaşım ve toplu taşıma sistemlerinin verimli kullanılmasını arttırmak amacıyla başlatılan Kocaeli

ulaşım ana planı çalışmaları kapsamında öncelikle yaklaşık 10.000 hanede 28.000 bireyle anket uygulaması yapılmıştır. İki yıl süren plan kapsamında Kocaeli içerisinde bireyler tarafından günlük olarak yapılan bütün yolculuklar modellenmiştir. Mevcut sistem ve nazım imar planı projeksiyon yılı baz alınarak gerçekleştirilen planda toplamda 456 trafik *zonu* oluşturulmuş ve yaklaşık 10.000 kilometrelik yol ağı, otopark alanları, transfer merkezleri, dolaşım planları, bisiklet yolları gibi ulaşım ile ilgili bir çok konu bütüncül olarak ele alınmıştır.

- Bu alışmalar neticesinde daha önce kısmi ve sağlıksız yapılan planlamaların önüne geçilerek şehrin tamamını kapsayacak bütüncül uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Örneğin, İBB sınırları dışında yer alan Körfez ilçesi merkezle yoğun bir toplu taşıma faaliyeti içerisinde olmasına rağmen, eski ulaşım ana planlarında tali olarak değerlendirilmeye alınmaktaydı. İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesinin ardından, ulaşım ana planında Körfez ilçesi ile İzmit ilçesi arasındaki güçlü ilişki analiz ve tespit edilerek, bu iki ilçe arasında Batı'da Körfez'den başlayıp Doğu'da Cengiz Topel Hava Alanı'nda sona eren kitlesel bir toplu taşıma hattı planlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, şehir içi ve şehir dışından gelip Kocaeli üzerinden yrtlen lojistik yk ve faaliyetlerin KBB yol ağı üzerinde oluşturduğu ağır vasıta trafiğinin modellenmesi amacı ile planlama çalışmaları başlatılmıştır. Kocaeli içerisinde lojistik faaliyette bulunan kk-büyük bütün firmaların lokasyon verileri elde edilmiş, bu firmaların büyük bir çoğunluğuyla yk anketleri yapılmıştır. Bugün itibari ile oluşturulan modellerde Kocaeli'nde kurulacak herhangi bir lojistik tesisin üreteceği ve çekeceği ağır vasıta trafiği bilgisayar programları ile simüle edilebilmektedir. Kocaeli içerisinde oluşturulacak tesislerin etkileri, deneme-yanılma yöntemi ile değil, bilimsel ve istatistiki yöntemler ile yapılabilmektedir.

- İl sınırında büyükşehir modeline geçilmesiyle birlikte, il genelinde vatandaşlara toplu taşıma hizmeti veren kooperatiflerin ortak paydada buluşmaları sağlanmaya çalışılmıştır. Bu bağlamda, geçmişten gelen dağınık sistemlerin birbiri ile entegrasyonunu sağlamak amacıyla, KBB'ce farklı çatı altında yönetilen kooperatiflerin birleştirilerek tek çatı altına toplanması ve gelir-gider havuzu ile ortak

rotasyon sistemlerine geçilmesi için çaba harcanmıştır. Bu kapsamda hatlar, duraklar, ruhsat ve personel dahil olmak üzere tüm veriler derlenerek, bu veriler uzman personel tarafından dijital ortama aktarılmıştır. Yapılan çalışmalar neticesinde, özel ve resmi toplu taşımacılık hizmetlerinin yönetim sistemleri ile sistematik şekilde planlanması, yürütülmesi ve büyükşehir belediyesinin diğer bilişim sistemleri ile entegreli bir şekilde işlemesi sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli'nin şehir içi ve şehirlerarası ulaşım ağında bulunan yollarında kesintisiz ulaşımı sağlamak amacıyla karayolları ve demiryollarının ilgili kurumlarıyla yapılan protokollerle çok sayıda yol, köprülÜ kavşak ve battı-çıkıtı projeleri hayata geçirilmiştir. Bu çerçevede, herhangi bir ilçe belediyesinin kendi imkânlarıyla tek başına yapamayacağı veya zorlanabileceği ölçekte Değirmendere D-130 Giriş Kavşağı, Derince Demiryolu Köprüsü, Gölcük 2 Kavşağı, Bahçecik Kavşağı, Suadiye KöprülÜ Kavşağı ve Bağlantı Yolu, Derince D-100 Karayolu Tüneli, SEKA Büyük Tüneli, Eskihisar KöprülÜ Kavşağı ve Gebze Tatlıkuyu Köprüsü gibi büyük projelerin yapımı KBB tarafından gerçekleştirilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, şehir aydınlatmada daha verimli, etkin, planlı, standart ve düzenli hizmetler yürütölmeye başlanmıştır. Bu çerçevede; kaliteli ve standart projeler geliştirilmiş, enerji ve elektrifikasyon tesisleri merkezden kontrol ve kumanda edilebilir hale gelmiş, yenilenebilir ve doğal enerji kaynakları değerlendirilmiş, enerji sarfiyatı ve enerji tasarrufu merkezi bir sistemle yönetölmeye başlanmış ve artan enerji ihtiyacı *serbest tüketici* olarak indirimli tarife ile piyasadan temin etme yoluna gidilebilmiştir. Bu dönemde, elektrik ve doğalgaz abone ve tahakkuk hizmetleri tek merkezde toplanmış ve serbest tüketici belgesiyle indirimli enerji temini sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, İSU Genel Müdürlüğü tarafından su temini, kanalizasyon hizmetleri, su havzalarının korunması, hızla gelişen sanayiciye su temin edilmesi ve sanayicilerin alıcı ortamlara deşarjları nedeniyle verdikleri zararın en aza indirgenmesi hususları öncelikli sorunlar olarak

belirlenmiştir. Bu sorunlarla ilgili; Sapanca Gölü havzası koruma altına alınmış,⁷ SEKA tesislerine ait isale hatları çalışır hale getirilmiş, Kandıra bölgesi, Körfez ve Derince'nin kuzeyinde kalan köylerin 100 yıllık su ihtiyacını karşılayacak Namazgah Barajı inşaatına başlanmış, Sapanca Gölü'nden ve yerel kaynaklardan temin edilen sularla Kartepe ve Kandıra köylerine su verilmiş ve böylece halihazırda Kocaeli'de susuz köy kalmamıştır. Ayrıca Gebze bölgesinde Denizli Göleti'nden su temin edilerek, sanayiciye ve köylere su verilmiştir. İhsaniye ve Avcıdere Barajlarının plan ve proje çalışmaları ise halen devam etmektedir. Mevcut çalışmalarla Kocaeli ilinin 2040 yılına kadar olan su ihtiyacı planlanmıştır. Tüm bunların yanı sıra İSU'nun çalışmaları ile Büyükşehir Belediye sınırları dâhilinde kayıp kaçak oranı %70'in üzerinde iken, bugün bu oran yapılan çalışmalara paralel olarak %33'e düşürülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, 2004 ve 2005 yılları arasında KBB tarafından ilin bütününe kapsayan atık yönetim çalışmaları yapılmış, mevcut vahşi depolama alanları kapatılmış, bu alanlarla ilgili rehabilitasyon çalışmaları yapılmış, yeni ve düzenli depolama sahaları oluşturulmuştur. Bu sahalarda bertarafı yapılan evsel atık miktarı yıllık 200.000 tondan 450.000 tona ulaşarak il genelinde oluşan evsel atıkların tamamının düzenli depolanması sağlanmıştır. Bu sayede, il genelinde vahşi depolama neticesinde toprakta, yeraltı ve yüzey sularında ve havada oluşan kirlilik ortadan kaldırılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, birinci sınıf Gayri Sıhhi Müesseseler (GSM) büyükşehir belediyelerinin; ikinci ve üçüncü sınıf GSM'ler ise ilçe belediyelerinin yetki alanına girmiştir. Ruhsatlandırma ve denetleme ile birlikte imar planlama yetkisinin de KBB'ye geçmesi ile birlikte, Kocaeli genelindeki mevcut sanayi tesislerinin sorunlarının çözümü çalışmalarına ivedilikle başlanmış, yeni kurulacak sanayi tesislerinin planlanması, ruhsatlandırılması ve denetlenmesi konusunda yetki karmaşası ortadan kalkarak işlemler tek elden yürütölmeye başlanmıştır.

⁷ Not: Sakarya Su ve Kanalizasyon İdaresi (SASKİ) Genel Müdürlüğü ile birlikte yürütölen Sapanca Gölü havzası koruma çalışmaları devam etmektedir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, yoğun ağaç dikme faaliyetlerine girilmiş ve kişi başına düşen yeşil alan miktarı önemli oranda arttırılmıştır. Örneğin 2004 yılında 500.000 adet fidan dikilmiş iken, bu sayı 2012 yılında 5.434.357 adete yükselmiştir. Açık yeşil alan miktarı da benzer şekilde 2004 yılında 500.000 m² iken, 2012 yılında 15.329.872 m² olmuştur. Böylece kişi başına düşen yeşil alan miktarı 2004 yılında sadece 1 m² iken, 2012 yılında neredeyse on katı artarak 9.82 m² olmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli sınırları içerisinde yer alan ve büyükşehir belediyesinin mücavir alanı haline gelen köylerde öncelikle merkez köy niteliğinde olan ve yerleşim yerlerinin hemen bitişiğinde yer alan köylerde uygulama imar planı ile ilgili çalışmalara başlanmış ve 2009 yılı itibariyle bu çalışmaların önemli bir kısmı tamamlanmıştır. Ayrıca köylerdeki yaşam kalitesini artırmaya yönelik birden fazla köye hitap eden grup köy yolları yapılmış ve köylerin kendi aralarında ve şehir merkeziyle arasındaki ulaşım rahatlatılmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, bir taraftan köye götürülen hizmetlerde çeşitlilik sağlanmış, diğer taraftan köylülerin tarım ve hayvancılıktan yeterli ekonomik kazanç sağlamalarına yönelik tedbirler alınarak şehre göçün önüne geçilmeye çalışılmıştır. Bu kapsamda insanların bir araya gelebileceği sosyal tesisler, çocuk parkları, camiler, köy fırınları, köy konakları, köy meydanları, mezarlık çevre düzenlemeleri gibi birçok köy donatıları yapılmıştır. Köylerin estetik ve fonksiyonel bir yapıya kavuşturulması için, onarılması gereken mevcut yapılara malzeme desteği verilmiş ve bu sayede köyden kente olan göç tersine dönüştürülmüştür.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB bünyesinde Köye Hizmet Şube Müdürlüğü oluşturulmuş ve bu birim ile Gıda Tarım ve Hayvancılık İl Müdürlüğü ve diğer paydaş birimlerle bu alandaki hizmetler il genelinde koordineli bir şekilde yürütülmeye başlanmıştır. Tarım ve hayvancılığın geliştirilmesine yönelik faaliyetlerin yürütülmesinde, yetki sınırları ve görev tanımları saha çalışmaları sürdürülürken belirlenmiş; görevli personelin sayısı ve

yeterliliği, uygulanacak projeler, köylerin yapısı ve çiftçilerin ihtiyacına göre faaliyetler geliştirilmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, Kocaeli köylerinde tarıma uygun olup kullanılmayan veya kuru tarım uygulamaları yapılan sahaların sulu tarıma kazandırılması amacıyla köylerden gelen talepler ve yapılan fizibilite çalışmaları doğrultusunda arazinin durumuna göre kapalı ve açık sistem sulama kanalları yapılmıştır. Bu çerçevede Kandıra Arıklar Sulama Göleti havzasında AB hibe programları kapsamında örnek bir alan seçilmiş, modern sulama sistemleriyle birlikte bu alanda açıkta sebze ve meyve bahçeleri ve yüksek tünel tesisi kurulmuştur. Sahada bölgeye kazandırılabilcek alternatif ürünler ekilmiş ve dikilmiştir. Bu sayede köylülerin tarıma dayalı üretim kapasitelerinin artırılması hedeflenmiştir.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle birlikte, Kocaeli dâhilinde bulunan itfaiye teşkilatlarının tamamı KBB İtfaiye Dairesi Başkanlığı bünyesine katılmıştır. Hâlihazırda, il genelinde itfaiye hizmetleri 478 personel ve 91 araç ile yürütölmektedir. Eğer eski sistemde devam edilmiş olsa ve her bir belediyede ideal ölçekte bir itfaiye teşkilatı kurulacak olsaydı, yaklaşık 1.000 kadar personele ihtiyaç duyulacaktı. Yeni yapılanma sayesinde, çok daha donanımlı ve kalifiye personelle çalışma imkânı doğmuş; yaklaşık 600 personel ve 40 araç tasarruf edilmiştir. Ayrıca eski dönemde 44 farklı belediyenin olduğu düşünöürse, her birine yönelik ayrı yerde itfaiye birimleri için yeni veya tadilat edilecek hizmet binası harcamalarına ihtiyaç kalmamıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli’nde meydana gelebilecek afet olaylarında görev alacak personel ile kullanılacak araç ve malzeme envanterinin organizasyonunu sağlamak üzere, 2005 yılında Kocaeli Afet Koordinasyon Merkezi (KAFKOM) kurulmuştur. Bu birim, muhtemel bir afet olayı durumunda, İtfaiye Daire Başkanlığı hizmet binasında yer alan Brifing Salonu’nda toplanıp gerekli organizasyon çalışmalarını gerçekleştirmektedir. Bu kapsamda, İtfaiye Daire Başkanlığı bünyesinde yer alan 123 personelin, arama ve kurtarmaya yönelik gerekli eğitimleri yapılmış ve tamamlanmıştır.

▪ İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesiyle ortaya çıkan coğrafi ve nüfus genişlemesi, zabıta hizmetlerinde uzmanlaşmayı zorunlu kılmıştır. Bu çerçevede; trafik, hal, terminal, gıda, hafriyat, imar, çevre ve deniz gibi zabıta hizmet alanları belirlenmiş ve bu alanlarda görev alan zabıta görevlilerinin alanlarıyla ilgili uzmanlaşmaları sağlanmıştır. Zabıtada uzmanlaşmayı destekleyecek şekilde büyükşehir belediyesinde kurumsal yapılaşmaya gidilmiş ve bu çerçevede İhtisas Zabıta Şube Müdürlüğü'nün yanı sıra -Türkiye'de ilk kez- Trafik Zabıta Şube Müdürlüğü oluşturulmuştur. Ayrıca Kocaeli Valiliği İl Emniyet Müdürlüğü ile yapılan protokol çerçevesinde, şehir merkezlerinde trafik hizmetlerinin kalitesini arttırmaya yönelik olarak-Türkiye'de ilk kez- Büyükşehir Trafik Zabıta ve Emniyet Trafik Polisleri tarafından koordineli bir şekilde trafik hizmetleri verilmeye başlanmıştır. Bu uygulama şehir merkezlerinde şehir içi trafiğinin yönlendirilmesinde etkili olmuş ve vatandaş memnuniyetinin artması sağlanmıştır.

▪ İl sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçilmesiyle öncelikle halk sağlık hizmetleri ve eğitimi konusunda mevcut durum ve ihtiyaç tespiti yapılmıştır. Ardından, il düzeyinde coğrafi konum ve nüfus yoğunluğuna göre istasyonlar oluşturularak, bu istasyonlardaki tam donanımlı ambulanslarda acil tıp teknisyeni ve hemşire gibi sağlık görevlisi eşliğinde hizmet verilmeye başlanmıştır. Bu yapılanmada ilin 112 Acil Sağlık Hizmetleri ve hastaneler gibi konu ile ilgili diğer paydaşları ile iletişime geçilerek koordineli bir çalışma yürütülmektedir.

▪ İl sınırında büyükşehir belediyesi modeline geçilmesiyle, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi bünyesinde sosyal yardım başvurularını kabul eden ve sadece bu iş ile meşgul olan ayrı bir birim oluşturulmuştur. Başvuruları yerinde değerlendiren, sosyolog ve sosyal hizmet uzmanlarının da dâhil olduğu mesleki açıdan uzman personelden oluşmuş ve il genelindeki ihtiyaç sahiplerini yaşam alanları içerisinde inceleyen bir saha ekibi oluşturulmuştur. Bu tip çalışmaların ürünü olarak; Barınma ve Sosyal Yardım Merkezi kurulmuş ve Gönül Kazan Donuk Gıda ile 41 Kart gibi projeler ortaya koyulmuştur.

▪ İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçtikten sonra, KBB konservatuarı aracılığıyla Kocaelililere, özel sanat merkezleri aracılığıyla gerçekleştirilemeyecek sayıda ve 40 farklı branşta eğitim hizmetleri verilmeye

başlanmıştır. Bu çerçevede verilen kurslarda Türk sanat müziği, Türk halk müziği, tasavvuf musikisi ve Batı müziği çalgıları, bale, geleneksel sanatlar ve halk oyunları da olmak üzere çok farklı alanlarda eğitimler verilmektedir. Bu kurslarda temel amaç, öğrencilerin Güzel Sanatlar Lisesi ve Devlet Konservatuvarı sınavlarına hazırlanması ile hayat boyu öğrenme çerçevesinde akademik bir eğitim almalarıdır. Ayrıca 2004 yılı öncesi belediye faaliyetleri içerisinde yer almayıp büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra hayata geçirilen projelerden bir tanesi de Bilgi Evleri'dir. Bilgi Evleri'nde ilk ve ortaokul çağındaki öğrencilere yönelik olarak çeşitli eğitim ve kültür faaliyetleri yapılmaktadır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli Büyükşehir Belediyesi tarafından tarihi dokunun korunmasına yönelik olarak, kent tarihi bakımından önem taşıyan binaların restorasyonunun yapılması da mümkün olabilmıştır. Bu çerçevede, Sekapark Kağıt Fabrikası Bilim Merkezi ve Kağıt Müzesinin yapım işiyle birlikte, Sırrıpaşa Konağı, Süleyman Paşa Hamamı, Portakal Mescidi, Tavşancıl Çarşı Cami, Böcekhanne Binası ve Yumurtacı Mescidi gibi yapıların restorasyonları yapılabilmektedir. Bu sayede, Kocaeli kent tarihi bakımından önemli binalar korunarak gelecek nesillere aktarılması sağlanmış, kent ve ülke kültür ve turizmüne katkı sağlanmıştır.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, KBB; sporu tabana yaymayı amaçlayan proje ve faaliyetler gerçekleştirmiştir. Bu kapsamda spor tesisi yapımlarına ve spor okulları vasıtasıyla spor eğitime öncelik verilmiş, amatör spor kulüpleri özellikle malzeme yardımı noktasında desteklenmiş ve yapılan başarılı çalışmalar neticesinde ulusal ve uluslararası çapta birçok başarılı sporcunun yetişmesine katkı sunulmuştur.

- İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçildikten sonra, Kocaeli Büyükşehir Belediyespor'un 2004 yılında SEKA Kağıtspor Kulübü'nün bünyesine dâhil olması sağlanmış ve Kocaeli Büyükşehir Belediye Kağıtspor Kulübü adı altında yeniden yapılanması sağlanmıştır. KBB'nin amatör spor branşlarına verdiği destek doğrultusunda Kocaeli Büyükşehir Belediye Kağıtspor Kulübü 2004 yılından günümüze; 7 olan branş sayısını 30'a, 30 olan sporcu sayısını ise 6387'e çıkararak, amatör branşlarda Türkiye'nin en büyük spor kulüplerinden biri haline gelmiştir.

3.9. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeline Yönelik Eleştiriler

İl sınırında büyükşehir belediye modeline geçilmesi, kuşkusuz bazı eleştirileri de beraberinde getirmiştir. Çalışmanın bu kısmında bu yeni belediyecilik modelinin, bu paradigma değişikliğinin beraberinde gelen eleştiriler anlatılacaktır. Her yenilikte olduğu gibi, bu yeni modelde şüphesiz eleştirilerden muaf değildir ve yine *yapıcı* eleştirilerin varlığı, yerel yönetim kültürünün gelişmesi açısından önem arz etmektedir. Bu eleştiriler ilk defa kanun mecliste görüşülürken milletvekilleri tarafından dile getirilmiştir. Aşağıda meclis tutanaklarından alınan eleştiriler anlatılacaktır.

Bu yeni model mecliste görüşülürken; dönemin Ak Parti Ankara Milletvekili Ersönmez Yarbay söz almış ve bu modelin Türkiye’de iller arasında ayrıma sebep olacağını belirterek, ülkenin başına *bela* getireceği noktası üzerinde durmuştur. İller arasında sadece başkentlere böyle bir hakkın tanınabileceğini söyleyen Yarbay, İstanbul ve Kocaeli için böyle bir düzenleme getirmenin ileride Türkiye'nin başına daha büyük problemler açacağını söylemiştir. Hatta bu düzenlemenin İstanbul ve Kocaeli için ileride bir birleşmeye vesile olacağını söyleyerek, “terör” gibi büyük sorunların ortaya çıkacağını belirtmiştir. Ayrıca bu yeni modelin Ankara’yı gölgede bırakacak yeni bir iklim oluşturacağını ve bunun bir neticesi olarakta bütün yatırımların bu bölgede yoğunlaşacağı üzerinde durmuştur. Hizmette fırsat eşitliğini engelleyecek ve iller arasında ayrıma neden olacak bir model olduğu üzerinde duran Yarbay, teklifin geri çevrilmesini istemiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>).

Dönemin İçişleri Bakanı, Ak Parti İstanbul Milletvekili Abdülkadir Aksu ise Yarbay’ın görüşlerine katılmadığını belirterek büyükşehirlerin asıl kuruluş amaçlarının modern, metropol kentlere doğru bir adım atılması olduğunu ve belediyecilik anlayışının kabuk değiştirdiğini söylemiştir. Metropol kentlere doğru gidişin hızlandığı bu yapıda, en uygun metropol kentin İstanbul ve Kocaeli olduğunu da sözlerine ekleyen Aksu, bu iki kentte de bütün coğrafyanın bir şehir haline geldiğini ve bu yasayla da bu iki kentin hak ettiği yönetim şekline kavuşturulduğunu belirtmiştir. Ayrıca ileride bütün illerin bu yeni modele kavuşturulması gerektiği

üzerinde duran Aksu, bu model ile elli yıldır üzerinde durulan ve fakat bir türlü gerçekleştirilemeyen reformun realize edildiğini söylemiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>).

Dönemin CHP Malatya Milletvekili Muharrem Kılıç ise bu düzenlemenin açık bir eşitsizlik ve çifte standart meydana getireceğini söylemiş ve her ilin eşit olduğu standart bir modelin oluşturulması gerektiği üzerinde durmuştur (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>).

Yine CHP'den İzmir Milletvekili Bülent Baratalı ise bu düzenlemenin Anayasaya ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı olduğunu belirterek, belediye, köy veya mahallede yaşayan yurttaş ve hemşerilere sorulmadan, onların kararını, rızasını ve son söyleyeceklerini almadan, Bakanlar Kurulu kararıyla bunların tüzelkişiliklerinin kaldırılmaması gerektiğini söylemiştir. Ayrıca bu durumun subsidiarite veya yerindenlik ilkesine de aykırı olduğu üzerinde durmuştur. Konuşmasının son kısmında ise bu çalışmanın ikinci bölümünde de anlatılan Fransa'daki belediyecilik modelinin Türk yerel yönetim sistemi tarafından örnek alındığı ve Fransa'da olduğu gibi Türkiye'de de çok sayıda yerel yönetim tüzel kişiliği olduğunu söyleyen Baratalı, bu yeni modelin köylülüğü ortadan kaldırarak, kentleşmeyi daha da arttıracaklarını ve kırsalın bu durumdan zarar göreceğini söylemiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>).

İl sınırında büyükşehir belediyesi modeli ile ilgili Meclis tutanaklarında yer alan karşı oy yazısında ise bu yeni modele: Türk idari yapısını kökünden değiştirdiği, tasarındaki anlayışın Osmanlı Devletinde Prens Sabahattin tarafından ileri sürülen ve bu çalışma da bahsi geçen Adem-i Merkeziyet anlayışının yansıması olduğu ve yerelleşme anlayışını içeren bu model ile tarikatların özgür gelişimine olanak sağlanması amaçlandığı gerekçeleri ile karşı çıkıldığı yazılmıştır. Yazının devamında Prens Sabahattin'in görüşlerinin laikliğe karşı olduğu ve devlet için tehlike arz ettiği üzerinde durulmuştur. Onun görüşlerine de benzeyen bu tür bir yerelleşme anlayışının Türkiye için tehlike arz ettiği de belirtilmiştir (<http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>).

TBMM’de kanun görüşülürken yapılan eleştirilerin özeti yukarıda anlatıldı. Konu ile ilgili yapılan araştırmada eleştirilerin genelde benzer hususlar üzerinde olduğu anlaşılmıştır. Kemal Gözler’in Legal Hukuk Dergisi’ndeki makalesinde bu eleştirilerin birçoğunu görmek mümkündür. Her ne kadar bu makale, çalışmada daha önce bahsi geçen 6360 Sayılı Kanun ile ilgili olsa da, bu kanunun 5216 Sayılı Kanun’un geçici 2. Maddesi ile benzer özellik taşıması nedeniyle bu çalışmanın kapsamına alınmıştır. Gözler, makalesinin ilk kısmında il özel idaresi, belediye ve köylerin kaldırılmasının Anayasanın 127. Maddesi’nin ilk fıkrasına aykırı olduğunu söylemiştir.⁸ Bunu söylerken Fransa’nın idari teşkilatlanmasında bizim il özel idaresi dediğimiz şeyin aslında *il* olduğunu ve il özel idaresini kaldırmanın *ili* ortadan kaldırmak anlamına geleceği üzerinde durmuştur. Belediye ve köylerin kaldırılması hususunda da benzer şekilde anayasaya aykırılık olduğunu söyleyen Gözler, belde veya köy halkının kendi seçtiği organlar tarafından yönetilmesi gerektiği ve mevcut durumun hangi kamu tüzel kişiliğini gerektirdiğinin önemli olduğunu belirtmektedir. Yani resen köyün veya belediyenin mahalleye dönüştürülmesinin hukuka aykırı olduğu iddia edilmektedir (Gözler, 2013: 38-40).

Gözler’in savunduğu bir diğer tez ise köyün veya belde belediyesinin merkeze olan uzaklığı ile alakalıdır. Bu teze göre şayet köy veya belde belediyesi merkeze çok yakın ve adeta merkezle bütünleşmiş bir şekilde ise, bu durumda tüzel kişiliğin ortadan kaldırılması Anayasaya aykırı değildir. Gözler’e göre aynı durum merkezden uzak olan köy veya belde belediyeleri için geçerli olmamalı, söz konusu tüzel kişilikler varlıklarını devam ettirmelidirler (Gözler, 2013: 44).

Bir diğer görüş ise *köy halkı* veya *il halkının belediye halkına* dönüştürülmesinin uygun olmadığı ile ilgilidir. Zira üç çeşit halkın da mahalli müşterek ihtiyaçları birbirinden farklı olabilmektedir. Köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçları ile belediye halkının mahalli müşterek ihtiyaçları birbirinden farklı olacak ve bu ihtiyaçların karşılanması hususu da bu halkların kendi seçtiği yöneticiler tarafından sağlanamayacaktır. Ayrıca Anayasamıza göre örneğin bir köy halkının

⁸ Not: 127. Madde’nin ilk fıkrası: Mahalli idareler; il, belediye veya köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.

köy halkı olarak kalmak istemesi de bir haktır ve bunu engellemek anayasaya aykırıdır (Gözler, 2013: 46).

Gözler'in eleştirilerine devam etmek mümkün olmakla birlikte, geneli itibariyle benzer noktalardan bahsedildiğinden ve de amacın hasıl olduğu düşünüldüğünden buna gerek görülmemiştir. Zaten bu çalışmanın konusu olan Kocaeli ilinde bu yeni modelin uygulanması hususu, diğer illere nazaran kısmen de olsa farklılık arz etmektedir. Zira İstanbul ve Kocaeli illeri bu yeni model için en uygun şehirlerdir.

Yapılan uygulamaların başarısı neticesiyle de 6360 Sayılı Kanuna gerek görülmüş ve bu kapsamda yeni büyükşehirler ile beraber bütün büyükşehirlerde bu yeni modele 30 Mart 2014 tarihi itibariyle geçilmesi kararı alınmıştır. Diğer illerdeki coğrafi ve demografik yapının bu model için ne derece uygun olduğu konusu tartışılmakla beraber, bu yeni model ve beraberinde gelen paradigma değişikliğinin yerel yönetim kültürüne müspet yönde etki ettiği ortadadır.

Sonuç

Bu çalışmada, genelde dünyadaki ve özelde Türkiye’deki gelişmelere paralel bir şekilde ortaya çıkan ve yeni yönetim paradigmasının bir örneği sayılabilecek, il sınırında büyükşehir belediyesi modeli, Kocaeli bağlamında anlatılmıştır. Çalışma, daha önce konuyla ilgili bu formatta bir araştırma yapılmadığından, bir başlangıç metni olma ve bundan sonra konu ile ilgili yapılacak olan çalışmalara perspektif oluşturma amacı taşımaktadır.

Birinci bölümde Türkiye’deki mevcut yerel yönetim kültürünün oluşumunda etkisi olduğu düşünülen tarihsel arka plan anlatılmıştır. Geleneksel ve kültürel kodların mevcut yapının oluşumunda etkisi olduğu savıyla böyle bir yöntem tercih edilmiştir. Bu anlatımdan hareketle Türkiye’de tüm kurumları ile demokratik bir yerel yönetim sistemi/kültürü oluşturma sosyolojik olarak ne kadar zor olduğu sonucuna da varılmıştır. Merkeziyetçi eğilimlerin -birinci bölümde anlatıldığı şekliyle- tarihte ve hatta günümüzde hala önemli ölçüde etkin olduğu ülkemizde, adem-i merkeziyetçiliğin kuvvetli olduğu bir yerel yönetim modeli oluşturma zorluğu ortadadır.

İkinci bölümde Türkiye’deki yerel yönetim sistemi Avrupa’dan bazı örneklerle beraber anlatılmıştır. Bu anlatımda Avrupa’dan İngiltere, Fransa ve Almanya’nın tercih edilme sebebi, Türkiye’nin hem modernleşme tarihi boyunca, hem de günümüzde mezkur ülkelerle olan yoğun ilişkileridir. Asırlardır devam eden bu ilişkilerin yerel yönetimler düzeyinde nasıl bir sonuç ortaya çıkardığını anlamak açısından, bu ülkelerin anlatımı önemlidir. Bu bölümle ilgili varılan sonuç ise şudur: Almanya istisna olmak üzere, Türkiye’nin diğer iki ülke ile -yerel yönetim sistemi açısından- büyük farkların olmadığı bir model oluşturduğu, fakat uygulamadaki aksaklıklar yüzünden demokraside kurumsallaşmanın zorluklarının yaşandığıdır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise Paris büyükşehir yönetimi ile benzerlikler taşıyan ve Türkiye’deki yeni yönetim paradigmasının bir eseri olan il sınırında büyükşehir belediyesi modeli analiz edilmeye çalışılmış ve bu yeni modelin Türkiye’de yerel yönetimler ve/veya büyükşehirler açısından olumlu sonuçlar

doğurabileceği saptaması yapılmıştır. Özellikle modelden önceki yapı iyice anlaşılırsa, böyle bir saptama yapmanın mümkün olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın sonucunda varılabilecek noktalardan biri, yerel yönetimlerde kurumsal ve yönetsel bir demokrasi oluşturma'nın tek bir boyutu olmadığı, bütüncül bir perspektif geliştirerek bunun sağlanabilmesinin mümkün olduğudur. Bu kapsamda hem yönetenler, hem de yönetilenler düzeyinde çağın sosyo-ekonomik, sosyo-kültürel vb. diğer şartlarının iyi okunabilmesi, iyi anlaşılabilmesi ve iyi uygulanabilmesi gereklidir. Türkiye'de önümüzdeki yerel seçimler itibariyle bütün büyükşehirlerde uygulanacak olan bu yeni belediyeçilik modeli ise yukarıda bahsi geçen şartlara uyum sağlamış gibi gözükmemekte ve yine her zaman olduğu gibi başarısı uygulayıcılarının başarısına bağlı olan bir özellik ihtiva etmektedir. On yıldır İstanbul ve Kocaeli'de başarılı bir şekilde uygulandığı hususu ise, tarihsel bir gerçekliktir.

Bu çalışmada yeni bir yerel yönetim modeli öncesi ve sonrası ile analiz edilmeye çalışılmış, fakat daha derinlemesine yapılması gereken analizlere olan ihtiyacı da ortadan kaldıramamıştır. Bu ihtiyacın ortadan kalkması için hem akademisyenlere, hem de belediyeçilere büyük iş düşmektedir. Zira hem yeni dönem itibariyle, bu yeni modelin uygulanacağı belediyelerdeki hizmetlerin, hem de bu uygulamalar ile ilgili araştırma sayısının nicelik ve nitelik itibariyle ciddi oranda arttırılmasına ihtiyaç vardır. Bu artışın beraberinde daha derin ve başarılı analizleri getireceği ise muhakkaktır. Dolayısıyla bu konu ile ilgili zamana ihtiyaç vardır. Yeni dönemde bu konunun ayrıntısı ile tartışılacağı düşünülmektedir.

Yeni yapılacak olan çalışmalarda makro bir bakış geliştirmek yerine, spesifik olarak il analizleri yapılması ve bu analizleri yaparken mutlaka karşılaştırmalı bir yöntem tercih edilmesi gerekmektedir. Modelin öncesi ve sonrası karşılaştırmalı bir yöntem izlenerek anlatılmış olsa da, bu modelin uygulanmadığı bir il ile karşılaştırmalı bir yöntemle gidilmemiştir. Söz gelimi Bursa Büyükşehir Belediyesi'nin 2004-2014 yılları arası hizmetleri ile Kocaeli Büyükşehir Belediyesi'nin aynı yıllardaki hizmetlerini karşılaştırmalı bir analize tabi tutarak değerlendirmek gerekmektedir.

Bu çalışmadaki sınırlılıklardan biri de geniş bir perspektifle anlatım yapılmasıdır. Bir ilk olma gayesi ile böyle bir yöntem tercih edildiğinden bu kabul edilebilir bir durumdur. Bundan sonra yapılacak olan çalışmalar, kapsamı daha dar tutulan, daha teknik çalışmalar olursa, konunun zenginleşmesi açısından faydası olacağı düşünülmektedir. Örneğin bu yeni modelin bir belediye için mali açıdan neler kazandırdığı ile ilgili ayrı bir çalışma yapmak mümkündür. Ya da bu modelin uygulandığı bir belediye ile uygulanmadığı bir belediye mali açıdan karşılaştırmalı bir bakışla analiz edilebilir. Örnekleri çoğaltmak mümkündür.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin, illere makro bir bakış geliştirmesi bakımından Türkiye'deki mevcut yerel yönetim kültürüne uygun bir model olduğu düşünülmektedir. Zira bu model ile illerin bütününe kapsayan imar planları yapmanın önü açılmış ve bu kapsamda daha büyük ölçekli projelerin hayata geçirilmesi kolaylaşmıştır. Hizmet sunumu ve insan kaynakları kapasitesini hem nitelik hem de nicelik yönüyle arttıran bu model, hem teknik hem de idari yönden işbölümü ve uzmanlaşma getirmesi bakımından da önemlidir. Yine bu model ile il bazında hizmetlerin sunumu ile ilgili koordinasyon sorunları ortadan kalkmış gözükmekte ve kaynakların dağılımı noktasında daha adaletli bir düzen getirdiği anlaşılmaktadır. Bu yenilikler nedeniyle de halkın memnuniyetinin arttığı -çeşitli anketler aracılığı ile- tespit edilmiştir. Zaten vatandaş memnuniyetinin artması, bir yerel yönetim modelinin hedefi olmalıdır.

Kuşkusuz bu yeni yerel yönetim modeli kusursuz değildir. İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin en büyük zaafı, ilçe belediyelerini pasifize eden bir yapıda olmasıdır. Bu model nedeniyle ilçe belediyelerinin maliyetli hizmetler ortaya koymasının önü kesilmiş ve içine kapanık bir yerel yönetim mekanizmasına dönüşmeleri sonucu doğmuştur. Ayrıca bu model ilçe belediyelerinin giderek sadece personeline maaş veren bir yapıya bürünmeleri riskini de beraberinde taşımaktadır. Nihayet bu modelin bir sonucu olarak uzun vadede ilçe belediyelerinin kapanması ihtimali de düşünülmelidir. Bu pasif yapının ve bu risklerin önceden hesabının iyi yapılması ve yeni kurulacak belediyeler vesilesiyle de bu durumun tedbirinin alınması kamunun faydasına olacaktır.

İl sınırında büyükşehir belediyesi modelinin vatandaşlarla birebir iletişim kurma noktasında zaman zaman sorunlar oluşturması da kaçınılmazdır. Makro bir modelin daha başarılı hizmetler sunması olası olsa da, yine de mikro düzeyde, halka daha yakın noktada zaaflar gösterilebileceği de hesaba katılmalıdır. Bu analizlerin iyi yapılması ve il-ilçe koordinasyonu sağlanarak olası problemlerin önüne geçilmesi gerekmektedir. Bu görüşlerden hareketle, il ve ilçelerinin eşgüdümlü bir şekilde çalıştığı şehirlerde, il sınırında büyükşehir belediyesi modelinin başarılı olacağı düşünülmektedir.

Son olarak, bu modelin başarılı olması için; beşeri sermayenin ve siyaset mekanizmasının iyi işlemesi/işletilmesi gerekmektedir. İstikrarın, güven ortamının ve sağlam ekonominin olduğu bir yapıda bu modelin başarılı olacağı düşünülmektedir. Ayrıca bu modelin başarı şartlarından birisi de, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin siyasi olarak aynı ideolojiyi, aynı düşünceyi ya da aynı programı uygulayan partilerden oluşması gerçeğidir. Ya da en azından benzer görüşlere sahip olunmalıdır. Bu konu tartışılmaya açık olmakla birlikte, Türkiye Cumhuriyeti'nin doksan yıllık yerel yönetim ve demokrasi tecrübesinden bu sonuç çıkarılmıştır.

Kaynakça

- Ahmad, Feroz (2008). Bir Kimlik Peşinde Türkiye. İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.
- Akçakaya, Murat (2003)“Fransa’da Yerel Yönetimler ve Halkın Karar alma Sürecine Katılımı.” Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi,(Sayı: 2003/1), ss. 153-174.
- Akgündüz, Ahmet (2005). Osmanlı Devletinde Belediye Teşkilatı ve Belediye Kanunları. İstanbul: Osmanlı Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Akyazan, Ahmet Emrah (2005). “Yeni Belediye Kanunun Getirdikleri.”Ankara Barosu Dergisi, (Sayı: 2005/3), ss. 121-136.
- Akyüz, Vecdi (1996). “Selçuklularda Şehir ve Yerel Yönetim Hizmetleri.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul:İlke Yayınları, ss. 227-240.
- Al, Hamza, (1996). “Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler II. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 21-57.
- Alada, Adalet (1990). “Türk Belediyeciliğine Kronolojik Yaklaşım 1930-1990”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları: Maya Matbaacılık: ss. 119-143.
- Alıcı, Orhan Veli (2012) Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği. İstanbul: Beta Yayınları.
- Altaban, Özcan (1990). “1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları: Maya Matbaacılık: ss. 317-325.
- Arslan, Rıfki (1990). “Diyarbakır ve Batman Kentleşmesi Örneği (1960-1973)”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları: Maya Matbaacılık: ss. 348-369.
- Aydınlı, Halil İbrahim (2003). “1980 Sonrası Türk Belediye Sisteminde Yeni Liberal ve Desentralist Eğilimler.” Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (5), (2003/1), ss. 73-86.
- Aykaç, Mustafa (1996). “Ahilik ve Yerel Yönetimler”Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul: İlke Yayınları. ss. 245-268.
- Ayman Güler, Birgül (2006). Yerel Yönetimler. Ankara: İmge Yayınevi.
- Aytaç, Fethi (1990). “Belediye Kanunu’nun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu,

- Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları: Maya Matbaacılık: ss. 86-106.
- Batal, Salih (2010).“Almanya’da Yerel Yönetimler ve Türkiye Yerel Yönetim Yapısı İle Mukayeseli Değerlendirilmesi.”
<http://www.mevzuatdergisi.com/2010/03a/03.htm/>(Erişim Tarihi: 09.11.2013).
- Baykara, Tuncer (1985). Türkiye Selçukluları Devrinde Konya. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Bayramoğlu Alada, Adalet (2004). Osmanlı’dan Cumhuriyet’e Yerel Yönetim Anlayışı Üzerine Notlar. İstanbul: Legal Yayınevi.
- Bilgiç, Veysel K. (2005). “Kamu Yönetimi ve Yerel Yönetimler Alanında Yeni Gelişmeler.” Beklenen Mahalli İdareler Dergisi, (Sayı:131), ss. 9-21.
- Bingöl, Yılmaz, Ersin Yazıcı, Tahir Büyükkakın (2013). İl Sınırlarında Büyükşehir Belediye Modeli-Kocaeli Deneyimi. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları.
- Bulaç, Ali (1997). Tarih, Toplum ve Gelenek. İstanbul: İz Yayıncılık.
- Can, Hasan H. (2009). Uygulamada Belediye Kanunları. Ankara: MYD Yayıncılık.
- Canpolat, Hasan (1999) Dünyada Mahalli İdareler. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Canpolat, Hasan (ty.). “İngiltere’de Mahalli İdareler”, ss. 1-14.
www.ziyaguney.com/dosyalar/word/ingiltere.doc / (Erişim tarihi: 10.11.2013)
- Canpolat, Hasan, M. İlker Haktankaçmaz (2010) “Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi.” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 19, (Sayı: 1), ss. 91-106.
- Council of Europe Publishing.
(2013).http://www.coe.int/T/E/Legal_Affairs_/Local_and_Regional_Democracy/Steering_Committee/ (Erişim Tarihi: 13.12.2013).
- Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi (1983). İstanbul. C: 10, s. 2839.
- Çapoğlu, Gökhan (1994). Türkiye’de Siyasi Tıkanıklığı Aşmak İçin. Ankara: Stratejik Araştırmalar Vakfı Yayınları.
- Çelik, Behiç (1995). “Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi.” Yeni Türkiye Yönetimde Yeniden Yapılanma, (Sayı-4), ss. 588-597.
- Çukurçayır, M.Akif (2003). Yurttaş Odaklı Yerel Yönetim. Konya: Çizgi Kitabevi.
- Çukurçayır, M.Akif (2009). Küreselleşme ve Türkiye’de Yerel Yönetimler. Ankara: Türkiye Belediyeler Birliği Yayınları, Gökçe Ofset.

- Delcamp, Alain (1994). “Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma”. Uluslararası Yerel Yönetimler Semineri. Ankara: Türk Belediyecilik Derneği (TBD) – Konrad Adenauer Vakfı (KAV) Yayınları.
- Demirel, Murat (2007). “Şehirleşme Serüvenleri ve Dünya Kenti Olma Ölçütü İtibariyle İki Metropol Karşılaştırması: Paris-İstanbul.” Yerel Siyaset Dergisi, (Sayı: 22), ss. 45-50.
- Demirkaya, Yüksel, Recep Bozdoğan (2005). “Londra Anakent Belediye Sistemi ile Türk Anakent Belediye Sistemi’nin Karşılaştırılması.”Şu kitapta: Ed. Muhammet Kösecik ve Hüseyin Özgür. Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar-1. Ankara: Nobel Yayın Dağıtım, ss. 499-511.
- Derbil, Süheyy (1960). “Belediyelerimizin Durumu.” İller ve Belediyeler Dergisi, (Sayı:177-178).
- Devlet İstatistik Enstitüsü (1994). Türkiye İstatistik Yıllığı.
- Dinçer, Ömer, Cevdet Yılmaz (2003). Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma: 1 Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim. Ankara: T.C. Başbakanlık Yayınları.
- Dönmez Sirkecioğlu, Zühal, (2005). “Belediye Yasası: Olmadı Baştan....”Memleket Mevzuat. (Sayı: 1), ss. 1-6.
- Egel, Dündar (1961). Belediyecilik. İstanbul: Milli Eğitim Basımevi.
- Elazar, Daniel J. (1997) Yirmibirinci Yüzyıla Yaklaşırken Merkezi ve Yerel Yönetim İlişkileri.Manisa: TBD-KAV Celal Bayar Üniversitesi Yayınları.
- Erbay, Yusuf (1999). “Fransa’da İdari Sistem ve Yerel Yönetimler.” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, (Sayı: 2), ss. 58-74.
- Erdem, Metin, Doğan Şenyüz, İsmail Tatlıoğlu (2006). Kamu Maliyesi. Bursa:Ekin Kitabevi.
- Ergin, Osman (1936) “Türkiye’de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı.” İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İktisat ve İctimaiyat Enstitüsü Neşriyatı.
- Ergin, Osman Nuri (ty) Mecelle-i Umur-i Belediye. I/335-358.
- Ergun, Turgay (1991). Kamu Yönetimi Araştırması-Genel Rapor (KAYA). Ankara: Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü (TODAİE). No: 238.
- Eryılmaz, Bilal (1996). “Osmanlı Yerel Yönetiminde İstanbul Şehremaneti.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 331-353.
- Eryılmaz, Bilal (2000). Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Matbaacılık.

- Eryılmaz, Bilal (2006).Tanzimat ve Yönetimde Modernleşme. İstanbul: İşaret Yayınları.
- Eryılmaz, Bilal(2007).Kamu Yönetimi. İstanbul: Erkam Matbaası.
- Es, Muharrem (1996). “İl Özel İdaresi”. Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler II. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 83-93.
- Es, Muharrem (2008). “Ahilik ve Yerel Yönetimler.” Yerel Siyaset Dergisi, Yıl: 3, Sayı: 28, ss. 34-39.
- Finkel, Caroline (2007). Rüyadan İmparatorluğa Osmanlı. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Geray, Cevat (1990). “Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediyesi Yayınları: Maya Matbaacılık: ss. 217-225.
- Giritli, İsmet (1983). Kamu Yönetimi Teşkilatı ve Personeli. İstanbul: Filiz Kitabevi.
- Görer, Nilgün (2003). “Altyapı Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamunun Değişen Sorumluluğu.” Şu kitapta: Ed. M.Akif Çukurçayır-Ayşe Tekel. Yerel ve Kentsel Politikalar. Konya: Çizgi Kitabevi, ss. 341-362.
- Görmez, Kemal (1988). Yerel Demokrasi ve Türk Belediyeciliği. Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Göymen, Korel (1980) Bir Yerel Yönetim Öyküsü. Ankara: Özgün Matbaacılık.
- Gözler, Kemal (2013). “6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun mudur?”Legal Hukuk Dergisi, Cilt 11, (Sayı 122), ss. 37-82.
- Güleç, Sertaç (2008). “1945 – 1980 Yılları Arasında Türkiye’de Refah Devleti.” Yerel Siyaset Dergisi, (Sayı: 31), ss. 48-55.
- Güler, Muammer (Haziran 2013). 2012 Yılı Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporu (No yok). Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları. (Sunuş yazısı), s. 1.
<http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf> / (Erişim Tarihi: 14.12.2013).
- Güneş, Mehmet (2009) “Almanya ve Türkiye’deki Yerel Yönetimlere Karşılaştırmalı Bir Bakış”. Ankara. ss. 145-165.
- http://www.kho.edu.tr/akademik/enstitu/savben_dergi/82/Makale7.pdf / (Erişim Tarihi: 05.01.2014).

- Gür, Osman, Bilal KARSLI (2013) 5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu – 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve İlgili Yönetmelikler. İstanbul: Yerelsen Yayınları.
- Gürdoğan, Nazif (1996). “Türkiye’de Yerel Yönetimlere Genel Bir Bakış.”Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler II.İstanbul: İlke Yayınları, ss. 123-131.
- Halaçoğlu, Yusuf (1991). Osmanlı’da Devlet Teşkilatı ve Sosyal Yapı. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.
- Hascke, Dieter (1998).“Local Government Constitution”. Ed. Sigrid Born, (translated by Janet Barton and produced by Ilona Orthen). <http://www.iuscomp.org/gla/literature/localgov.htm> (Erişim Tarihi: 19/09/2013).
- Hebbert, Michael (1995). Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler. Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı. Ankara: TBD – KAV Yayınları.
- <http://tr.wikipedia.org/wiki/Berlin/> (Erişim Tarihi: 25.12.2013).
- [http://www.lessites.service-public.fr /](http://www.lessites.service-public.fr/) (Erişim Tarihi: 10.10.2013).
- İçişleri Bakanlığı (1973). “50 Yılda Mahalli İdareler.”Mahalli İdareler Dergisi, (Özel Sayı).
- İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü (1999). Dünyada Mahalli İdareler. Ankara: İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını.
- İnaç, Hüsamettin, Feyzullah Ünal (2006). “İngiltere’de Yerel Yönetimler”.Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi,(Sayı: 16), s. 125-140.
- İnalcık, Halil (2000). The Ottoman Empire The Classical Age 1300-1600. London: Phoenix Press.
- İsbir, Eyüp (1991). Şehirleşme ve Meseleleri. Ankara: Gazi Büro Yayınları.
- İstanbul Metropolitan Municipality (1988). IULA-EMME/Metropolitan Management Profiles -The Second Summit Conference Of Major Cities Of The World. İstanbul: İstanbul Metropolitan Municipality Publication.
- Kahraman, Hasan Bülent (2008). Türk Siyasetinin Yapısal Analizi-I Kavramlar-Kuramlar-Kurumlar. İstanbul: Agora Kitaplığı.
- Kaplan Mengi, Ayşegül (1997) “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler.”Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt:6, (Sayı:4), ss. 93-112.
- Karaer, Tacettin (1990).“Fransa’da Yerel Yönetimin Reformu Üzerine.”Amme İdaresi Dergisi, Cilt 23, (Sayı 3), s. 45-56.

- Karahanoğulları, Onur (2009).“Fransa’da Kamu Yönetimi.”Şu kitapta:Ed. Birgül Ayman Güler.Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara: İmge Yayınları, ss. 39-168.
- Karaosmanoğlu, İbrahim (2013).“Yeni Yerel Yönetim Reformu-Sunuş Yazısı.” Şu kitapta: Haz. Yılmaz Bingöl-Ersin Yazıcı-Tahir Büyükakın. İl Sınırında Büyükşehir Belediye Modeli-Kocaeli Deneyimi. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Basın Yayın ve Halkla İlişkiler Dairesi Başkanlığı Yayınları, ss. 12-13.
- Karasu, Koray (2009) “İngiltere’de Kamu Yönetimi.” Şu kitapta: Ed. Birgül Ayman Güler. Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri. Ankara: İmge Yayınları.
- Karatepe, Şükrü (1996). “Şehirler Sahibini Arıyor.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler II, İstanbul: İlke Yayınları, ss. 301-311.
- Kavruk, Hikmet (2002). Anakent’e Bakış Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi. Ankara: Hizmet-İş Sendikası Yayınları.
- Kaya, Erol (2003) Yerel Yönetim Reformu ve Belediyelerde Yeniden Yapılanma. İstanbul: İlke Yayınları.
- Kayıkçı, Sabrina (2003). “1982 Reform Yasası Sonrası Fransa’da Yerel Yönetimler ve Yerel Özerklik Şartı.” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 12, (Sayı: 3), ss. 22-47.
- Kazıcı, Ziya (1996). “Osmanlı Şehir İdaresinde İhtisab Müessesesi.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul:İlke Yayınları, ss. 299-329.
- Keleş, Ruşen (1992). “Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik.” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt 1, (Sayı 2), ss. 9-14.
- Keleş, Ruşen (1993) Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992). İstanbul: IULA-EMME Yayınları.
- Keleş, Ruşen (1994).“Fransa’da Yerinden Yönetim.” Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi, Cilt: 3, (Sayı: 1), ss. 3-18.
- Keleş, Ruşen (2000). Yerinden Yönetim ve Siyaset. İstanbul: Cem Yayınevi.
- King, David (2006). “LocalGovernmentOrganizationand Finance: United Kingdom.” Şu kitapta: LocalGovernance in Industrial Countries. Ed. Anwar Shah. Washington: The World Bank Press, ss. 265-312.
- Kingdom, John (1992). “EnglandandWales.” Şu kitapta: LocalGovernment in Liberal Democracies.Ed. J. A. Chandler. Londonand New York: Routledge.
- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (KBB) (2008). Açık Hava Müzesi Kocaeli. Kocaeli: Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Yayını.

- Kocaeli Büyükşehir Belediyesi (KBB) (2014). 2014 Mali Yılı Performans Programı.
- Köprülü, Fuad (1986). Osmanlı İmparatorluğunun Kuruluşu. Ankara: Ötüken Yayınları.
- Kurmuş, Orhan (1974). The Role of British Capital in the Economic Development of Western-Anatolia. Doktora Tezi, University of London, Londra.
- London Assembly Members (2013).<http://www.london.gov.uk/who-runs-london/the-london-assembly/members> / (Erişim Tarihi: 07.10.2013).
- Mardin, Şerif (2010). Din ve İdeoloji. İstanbul: İletişim Yayınları.
- Meriç, Osman (1991). “Belediyelerimizin Gelişme Süreci.” İller ve Belediyeler Dergisi, (No:544).
- Michon, Jean-Louis (1992). “Dini Kurumlar.” Şu kitapta: Ed: R.B. SERJEANT. İslam Şehirleri, (Çev. Ali TOPÇUGİL), İstanbul:Ağaç Yayınları.
- Morel, Eugene (2000). Türkiye ve Reformları. Ankara: Ütopya Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil (1986). Mahalli İdareler. İstanbul: Beta Yayınları.
- Nadaroğlu, Halil (2001). Mahalli İdareler. İstanbul: Beta Basım-Yayım-Dağıtım.
- Nitas, Koraltay (2003). 21. Yüzyılda Yönetim. Ankara: Türk İdari Araştırmaları Vakfı Yayınları.
- Nizamülmülk (1981). Siyasetname. İstanbul: Dergah Yayınları.
- Ongan, Halit (1974). Ankara’nın İki Numaralı Şer’iye Sicili. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları. (No: 347-699-792 -1316-1416 -1758-1751-1753).
- Ortaylı, İlber (1974). Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler (1840-1878). Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İlber (1979). Türkiye İdare Tarihi. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Ortaylı, İlber (1985). Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği, İstanbul:Hil Yayınları
- Ortaylı, İlber (1990). “Yerel Yönetim: Devraldığımız Miras”. Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl Uluslararası Sempozyumu, Ankara: Ankara Büyükşehir Belediye Başkanlığı Yayınları, Maya Matbaacılık: ss. 63-74.
- Ortaylı, İlber (1996). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Yerel Yönetimler.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 445-466.
- Ortaylı, İlber (2000). Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahalli İdareleri (1840-1880). Ankara: Türk Tarih Kurumu Basımevi.

- Ortaylı, İlber (2003). Gelenekten Geleceğe, İstanbul: Da Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2007). Osmanlı Barışı. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2010). Osmanlı İmparatorluğunda Alman Nüfuzu. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2011). Türkiye'nin Yakın Tarihi. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2013a) İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2013b). Cumhuriyet'in İlk Yüzyılı 1923-2023. İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber (2013c). Yakın Tarihin Gerçekleri, İstanbul: Timaş Yayınları.
- Ortaylı, İlber, İlhan Tekeli (1978). Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi. (Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği Bilimsel Araştırma Dizisi: 2) Ankara: Ayyıldız Matbaası.
- Öner, Erdoğan (2005). Osmanlı İmparatorluğu ve Cumhuriyet Döneminde Mali İdare. Ankara: Maliye Bakanlığı Yayınları No: 2005/369.
- Öner, Erdoğan, Kamil Mutluer (2011). "Mahalli İdarelerin Gelir ve Giderlerinin Yapısal Durumu ve Bunların Düşündürdükleri", ss. 1-27.
- http://193.25.125.6/Yerel_Yonetimler_Forumu_2011/Sunum_Metinleri/Erdogan_On_er_Kamil_Mutluer.PDF/ (Erişim Tarihi: 03.12.2013).
- Öner, Şerif (1997). "Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Belediyeler Arasındaki İlişkilerin Yasal-Siyasal ve Ekonomik Analizi." Türk İdare Dergisi, (Sayı: 414), ss. 211-225.
- Öner, Şerif (2006). Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi. Ankara: Nobel Yayınları.
- Özden, Kemal, Melek Zorlu (2010). "Yerel Yönetimlerde Açılım: 1580 Sayılı Belediye Kanunu ile 5393 Sayılı Belediye Kanunu Arasındaki Farklar". Yerel Siyaset Dergisi, (Sayı: 37), ss. 39-46.
- Özer, Ahmet (1989). "İl Özel Yönetimlerimiz ve Fransa'daki Son Gelişmeler". Türk İdare Dergisi, (Sayı: 383), ss. 72-119.
- Özgür, Hüseyin (2008). "Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Serüvenine Dair bir Deneme." Yerel Siyaset Dergisi, (Sayı: 27), ss. 43-50.
- Öztüre, Avni (1981). Nicomedia Yöresindeki Yeni Bulgularla İzmit Tarihi. İstanbul: Avni Öztüre Yayınları.
- Parlak, Bekir (2005). Karşılaştırmalı Siyasal ve Yönetimsel Yapılar. İstanbul: Alfa Aktüel Yayınları.

- Prens Sabahattin (1999). Türkiye Nasıl Kurtarılabılır. İstanbul: Ayraç Yayınları.
- Refik, Ahmet (1987). Onuncu Asr-ı Hicride İstanbul Hayatı. Ankara: Kültür ve Turizm Bakanlığı Yayınları.
- Resmi Gazete (11.12.1980). Milli Güvenlik Konseyi 34 No’lu Karar, Sayı: 17187.
- Resmi Gazete (29.05.1981). Milli Güvenlik Konseyi 34 No’lu Karar, Sayı: 17354.
- Resmi Gazete (09.07.1984). 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Sayı 18453.
- Resmi Gazete (06.12.2012). On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 28489.
- Resmi Gazete (06.12.2012). 6360 Sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması ile Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, Sayı: 28489.
- Salıhoğlu, Enver (2008). “Köy Kurulması ve Kaldırılması ile İlgili Sorunlar.” Yerel Siyaset Dergisi, (Sayı: 34), ss. 21-28.
- Schefold, Dian (2012) “Local Government in Germany.” Şu kitapta: Ed. Angel-Manuel Moreno. In Local Government in the Member States of the European Union: a Comperative Legal Perspective. Madrid, ss. 230-253.
- Sırma, İhsan Süreyya (1990). Tanzimat’ın Götürdükleri. İstanbul: Beyan Yayınları.
- Stanyer, Jeffrey (1976). Understending Local Government. Oxford: Oxford Press.
- Şenel, Volkan (2012). Tarihi Yönüyle Derince. Kocaeli: Derince Belediyesi Kültür Yayınları.
- Şengül, Ramazan (2007). “Fransa’da Kamu Yönetiminde Merkeziyetçilikten Yerelleşmeye Doğru.” Şu kitapta: Ed. Bilal Eryılmaz-Musa Eken-Mustafa Lütfi Şen. Kamu Yönetimi Yazıları. Ankara: Nobel Yayıncılık, ss. 563-581.
- Şengül, Ramazan (2012). “Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri”. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, (Sayı: 20), ss. 31-44.
- Şengül, Ramazan (2014). Yerel Yönetimler, Kocaeli: Umuttepe Yayınları.
- Şentop, Mustafa (1996). “Osmanlı Yerel Yönetiminde Kadılık.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 281-287.
- Şentürk, Hulusi (2013). “Belediyeler İçin Modern Kent Yönetimi Rehberi”. ss. 1-62. www.platodanismanlik.com/v2/images/k9.doc/ (Erişim Tarihi: 19.10.2013).

- Tabakoğlu, Ahmet (1986). Türk İktisat Tarihi, İstanbul:Dergah Yayınları.
- Takvim-i Vakayi, I. Tertip, No: 529.
- Tekeli, İlhan (2009). Cumhuriyetin Belediyecilik Öyküsü (1923-1990). İstanbul: Tarih Vakfı Yurt Yayınları.
- Timur, Taner (2006). “Osmanlı Mirası.” Şu kitapta: Der. Irvin C. Schick, E. Ahmet Tonak. Geçiş Sürecinde Türkiye. İstanbul: Belge Yayınları, ss. 12-37.
- Toksoy, Ali Enver (1948). “25 Cumhuriyet Yılında Belediyelerimiz.” İller ve Belediyeler Dergisi, (Sayı:37).
- Tosun, Mustafa (1970). Türkiye'de Valilik Sistemi. Ankara: TODAİE Yayınları.
- Turan, İlter (1986). “Türkiye’de Siyasal Kültürün Oluşumu.” Şu kitapta: Ed. E.Kalaycıoğlu-Ali Yaşar Sarıbay. Türk Siyasal Hayatının Gelişimi. İstanbul: Beta Yayıncılık.
- Turan, Osman (1965). Selçuklular Tarihi ve Türk-İslam Medeniyeti. Ankara: Türk Kültürünü Araştırma Enstitüsü Yayınları.
- Turan, Osman (1971). Selçuklular Zamanında Türkiye. İstanbul: Turan Neşriyat.
- Turan, Osman (1993). “Selçuklular Zamanında Sivas Şehri.” Şu kitapta: Selçuklular ve İslamiyet. İstanbul: Boğaziçi Yayınları.
- Tuzcuoğlu, Ferruh (2003) Metropoliten Yönetim. Sakarya: Sakarya Kitapevi.
- Tuzcuoğlu, Ferruh (2007). “Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Genel Görüntüsü.” Şu kitapta: Ed. Davut Dursun, Hamza AL ve Burhanettin Duran. Dönüşüm Sürecindeki Türkiye. İstanbul: Alfa Yayınları.
- Tümerkan, Sıddık (1946). Türkiye’de Belediyeler. Seri: III, İstanbul: R.Zeliç Basımevi.
- Türkcan, Ergun (1982). Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru. Ankara: TİD Yayınları.
- Türkiye Büyük Millet Meclisi (T.B.M.M.) Tutanak Dergisi, Dönem: 22, Cilt: 55, Yasama Yılı: 2. Büyükşehir Belediyeleri Kanunu Tasarısı ile içişleri, Avrupa Birliği Uyum ve Plan ve Bütçe Komisyonları Raporları (1/768) <http://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/TUTANAK/TBMM/d22/c055/tbmm22055113.pdf>, (Erişim Tarihi: 15.01.2014).
- Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı (TESEV) (2009). Yerel Yönetim Sistemleri. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Türküne, Mümtaz’er (1995). Osmanlı Modernleşmesinin Kökleri. İstanbul: İz Yayıncılık.

- Ulusoy, Ahmet, Tekin Akdemir (2010)Mahalli İdareler (Teori-Uygulama-Maliye). Ankara: Seçkin Yayınları.
- Uyar, Hakkı (2004). “Türkiye’de ve Dünya’da Yerel Yönetimler: Kısa Bir Tarihçe.” Aydınlanma 1923 Dergisi, Yıl 8, (Sayı: 51), ss. 1-8.
- Ünal, Feyzullah (2011). “Tanzimat’tan Cumhuriyet’e Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü.” Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, (Sayı: 30), ss. 241-248.
- Ünisan, Teoman (1996) Avrupa’da Yerel Yönetimler. Ankara: T.C. İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları.
- Ünlü, Halil (1993). Yönetimler Arası İlişkiler. İstanbul: T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Yayını.
- Ünlü, Seyfettin (1996). “Selçuklu ve Şehir.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler I. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 241-244.
- Üstünişik, Belma, Enis Yeter (1998)Belediyelerde Özkaynak Sağlanması ve Mali Yapının Yeniden Şekillenmesi. Ankara: Türk Belediyeciler Derneği Yayınları.
- West, Karen (2003). “FromBilateralToTrileteral Govarnance In Local Government Contract In France” Public Administration, Vol:83, (No:2).
- Yalçındağ, Selçuk (1989). “Federal Almanya’da Yerel Yönetimler.” Amme İdaresi Dergisi, Cilt: 22, (Sayı: 1), ss. 33-66.
- Yayla, Yıldızhan (1977) Türkiye’de Belediyelerin Temel Sorunu. İstanbul: Onar Armağanı.
- Yayla, Yıldızhan (1983). “Anayasalarımızda Yönetim İlkeleri, Tevsi-i Mezuniyet Tefrik-i Vezaif.” İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi.
- Yazıcıoğlu, Recep (1996). “Demokratik Katılım ve Yeniden Yapılanma.” Şu kitapta: Ed. Vecdi Akyüz-Seyfettin Ünlü. İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler II. İstanbul: İlke Yayınları, ss. 229-243.
- Yerlikaya, İlhan (2002). “Tanzimat’tan Önce Osmanlı Devleti’nde Belediye Hizmetleri”. Türkler Ansiklopedisi, C:XI, Ankara: Yeni Türkiye Yayınları.
- Yıldırım, M.Ali (1990). “Tarihi Gelişim İçinde İngiliz Mahalli İdareleri.” Türk İdare Dergisi, (Sayı: 389), ss. 167-196.
- Yıldız, Hayrettin (2012).“Fransa’da Yerel Yönetim Sistemi.”Yalova Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, (Sayı: 2012/1), ss. 311-322.
- Yörükoğlu, Fuat, (2008). 5393 Sayılı Belediye Kanunu Bağlamında Türkiye’de Belediye Reformu. Yüksek Lisans Tezi, Sakarya Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Sakarya.

Yörükoğlu, Fuat (2009). “Türk Belediyeciliğinin Gelişim Süreci”. Mevzuat Dergisi, (Sayı: 135). <http://www.mevzuatdergisi.com/2009/03a/02.htm> / (Erişim Tarihi:25.10.2013).

Yüce, Rifat (1945) Kocaeli Tarih ve Rehberi. İzmit: Demkar Yayınları.

Yücel, Yaşar (1974). Osmanlı İmparatorluğunda Desantralizasyona Dair Gözlemler. Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınevi.

9 Temmuz 1961 Pazar Günü Halkoyuna Sunulacak Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, Seka Matbaası, 1961. (116. Madde).

Özgeçmiş

1969 yılında Düzce Gümüşova’da doğan Ersin Yazıcı, 1990 yılında İstanbul Üniversitesi’nden mezun oldu. 1992 yılında kaymakam olarak meslek hayatına başladı. İngiltere’de staj yaptı. 1995-1997 yılları arasında, Burdur Karamanlı Kaymakamlığı, 1997-1999 Artvin Ardanuç Kaymakamlığı, 1999-2001 Muş Vali Yardımcılığı, 2001-2003 Nevşehir Vali Yardımcılığı, 2003-2005 İçişleri Bakanlığı İdari Mali İşler Dairesi Başkan Yardımcılığı, 2005-2007 yılları arasında Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreter Yardımcılığı, 2007-2009 yılları arasında da İçişleri Bakanlığı İdari ve Mali İşler Daire Başkanlığı görevlerinde bulundu. Halen Kocaeli Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreterliği görevini sürdürmektedir. Evli ve 4 çocuk babası olan Yazıcı iyi derecede İngilizce biliyor.