

T.C.  
SELÇUK ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI  
YÖNETİM BİLİMLERİ BİLİM DALI

113828

TÜRKİYE'DE  
BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ VE GELİŞİMİ

YÜKSEK LİSANS TEZİ

113828

Danışman  
Doç. Dr. Ali ACAR

Hazırlayan  
Ali TÜRKMEN

KONYA-2002

T.C. YÜKSEKÖĞRETİM KURULU  
DOKÜMANTASYON MERKEZİ

## İÇİNDEKİLER

<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	i
<b>TABLolar</b> .....	iii
<b>KISALTMALAR</b> .....	iv
<b>GİRİŞ</b> .....	1

### BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ.....	3
1.1. KENT TANIMI .....	3
1.2. SANAYİ ÖNCESİ KENT .....	4
1.3. SANAYİ KENTİ VE BÜYÜKŞEHİRLER.....	8

### İKİNCİ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLERİN GELİŞİMİ .....	11
2.1.BÖLGELER İTİBARIYLA KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLER.....	13
2.2. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİRLERİN BAŞLICA SORUNLARI.....	16
2.3. KLASİK KENTLEŞME NEDENLERİ.....	17
2.4. TÜRKİYE'YE ÖZGÜ KENTLEŞME NEDENLERİ .....	19
2.4.1. İtici Nedenler .....	20
2.4.2. Çekici Nedenler.....	23
2.4.3. İletici Nedenler .....	24
2.4.4. Siyasal Nedenler .....	25
2.5.TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞME SÜRECİ .....	26
2.6. DÜNYADA KENT YÖNETİMİNİN TARİHİ .....	27
2.7. TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİNİN TARİHİ .....	29
2.8. MODERN BELEDİYELERİN KURULUŞ NEDENLERİ .....	31
2.9. 1946'YA KADAR BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ .....	37
2.10. 1946-1960 ARASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ .....	38
2.11. 1960-1980 ARASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ .....	39
2.12. 1980 SONRASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ .....	41
2.13. ALKINMA PLANLARINDA BÜYÜKŞEHİR ALANLARIYLA İLGİLİ ÇALIŞMALAR.....	44
2.13.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında.....	44
2.13.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında.....	45
2.13.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında .....	47
2.13.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında.....	48
2.13.5. Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında.....	49
2.13.6. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında .....	50
2.14. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ .....	51

### ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER.....	54
3.1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KURUMLARI.....	56
3.1.1. Büyükşehir Belediyesi.....	56
3.1.1.1. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	57

3.1.1.2. <i>Büyükşehir Belediye Encümeni</i> .....	58
3.1.1.3. <i>Büyükşehir Belediye Meclisi</i> .....	59
3.1.2. <i>Büyükşehir Belediyeleri ve İdari Vesayet</i> .....	60
3.1.3. <i>İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri</i> .....	61
3.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MALİYESİ .....	63
3.2.1. <i>Büyükşehir Belediyesi Gelirleri</i> .....	63
3.2.2. <i>Büyükşehir Belediyesinin Giderleri</i> .....	64
3.2.3. <i>Büyükşehir Belediye Bütçesi</i> .....	64
3.3. ÖZEL AMAÇLI BELEDİYE ÖRGÜTLERİ .....	65
3.3.1. <i>Su ve Kanalizasyon İdareleri</i> .....	66
3.3.2. <i>Kentiçi Ulaşım ve Gaz İdareleri</i> .....	68
3.4. KOORDİNASYON MERKEZLERİ .....	69
3.4.1. <i>Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)</i> .....	69
3.4.2. <i>Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)</i> .....	70
3.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER.....	71

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİRLERDE KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR.....	73
4.1. GENEL OLARAK KENT HİZMETLERİ .....	74
4.2. KENT HİZMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ.....	76
4.2.1. <i>Ekonomik ve Sosyal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri</i> .....	76
4.2.2. <i>Kurumsal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri</i> .....	77
4.3. KENT HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI.....	77
4.3.1. <i>Niteliklerine Göre Kent Hizmetleri</i> .....	78
4.3.2. <i>Hizmeti Sunan Kişilere Göre</i> .....	85
4.3.3. <i>Hizmetlerin İşletiliş Biçimlerine Göre Kent Hizmetleri</i> .....	86
SONUÇ .....	88
KAYNAKÇA.....	91

***TABLÖLÄR***

**Tablo-1.....14**  
**Tablo-2.....16**  
**Tablo-3.....20**



## ***KISALTMALAR***

AİD	:Amme İdaresi dergisi
AÜ	:Ankara Üniversitesi
DPT	:Devlet Planlama Teşkilatı
EGO	:Ankara Elektrik Gaz ve Otobüs İşletmeleri
İİBF	:İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi
KHK	:Kanun Hükmünde Kararname
MİD	:Mahalli İdareleri Dergisi
SBF	:Siyasal Bilgiler Fakültesi
SÜ	:Selçuk Üniversitesi
TB	:Türk Belediyecilik Dergisi
Tİ	:Türk İdare Dergisi
A.g.e.	:Adı geçen eser
A.g.m.	:Adı geçen makale

## GİRİŞ

Kalkınmanın temel gereklerinden biri olarak kabul edilen kentleşme süreci, batıda sanayileşme ile birlikte başlamıştır. Yeni üretim sürecinde gerekli olan plan, organizasyon, koordinasyon gibi kavramların yerleşmesi, sosyo-ekonomik gelişmeyi de hızlandırmıştır. Buna karşın gelişmekte olan ülkelerdeki plansız ve hızlı kentleşme, çözümü gittikçe ağırlaşan sosyal, ekonomik ve kültürel sorunları ortaya çıkarmıştır.

Kentler, birey ve toplum olarak insanın çok yönlü gereksinimlerinin karşılandığı alanlar olmak zorundadır. Bu zorunluluk, kentlerin uygar bir yaşam ortamı olması gereğini ortaya çıkarır.

Kentleşme hareketlerine bağlı olarak, yerel yönetimlerin yaptığı veya yapmak zorunda olduğu hizmetlerin artma eğilimi göstermesi, kamu harcamalarının yönü tartışmalarına süreklilik kazandırmaktadır. Hangi hizmetlerin nasıl ve kim tarafından yapılacağı bu tartışmaların odak noktasını oluşturmaktadır. Artık kamu hizmeti anlayışında değişiklikler meydana gelmektedir. Kamusal hizmetler yeniden tanımlanmakta, bazıları reddedilmekte veya önceki işlevini yitirdiği düşüncesiyle tartışılmaktadır. Yeni anlayışta vergi yükü, hizmet etkinliği, kârlılık ve demokratiklik gibi unsurlar göz önüne alınmaktadır.

Ülkemizde 1980'li yıllarda, aşırı nüfus artışı ve göçlerle yoğunlaşan kentsel sorunları çözmek için yeni bir yerel yönetim modelinin oluşturulması çalışmaları yoğunluk kazanmıştır. 3030 Sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunla yasal ifadesini bulan bu çalışmalarla, belli büyüklükteki şehirlerde büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. Daha sonraları yapılan yasal düzenlemelerle sayıları artırılan Büyükşehir belediyeleri ile belli yoğunluk alanlarının oluşturulması amaçlanmıştır. Önemli gelişmeler kaydedilmekle beraber, çeşitli sosyal ve ekonomik nedenlerle göç ve gecekondu olgusunun yaşanmaya devam etmesi, büyükşehir belediyelerini bazı sorunlarla karşı karşıya getirmektedir.

Ekonomik, sosyal ve siyasal altyapının yetersiz oluşu bu sorunların temelinde yatan en önemli sebeptir. Ekonomik, sosyal ve siyasal yapı gelişip değiştikçe mevcut düzenlemeler daha verimli uygulanacak ve ihtiyaç hissedilen konularda da yeni hukukî düzenlemeler yapılacaktır.

Bu çalışmadaki amaç; yerel yönetimler gibi çok önemli bir konuda son zamanlarda yapılan bir yasal düzenleme ile oluşturulan büyükşehir yönetim modelinin Türkiye'deki gelişimi, yapısı ve karşılaşılan sorunları analiz etmektir. Nüfusumuzun önemli bir kısmının büyükşehir belediyeleri sınırları içinde yaşadığı dikkate alındığında bu idarelerin halka sunduğu hizmetlerin çeşitliliği ve kapsamındaki yoğunluğun artacağı kesindir. Bu yoğunluktaki artışı ve karşılaşılan sorunları analiz etmek asıl amacımızdır.

Çalışmanın ilk bölümünde kent ve büyükşehir olgusu, tarihî seyir ve teorik çerçeve içinde analiz edilerek genel olarak dünyadaki gelişim süreci ele alınmıştır. İkinci bölümde ise kentleşme ve büyükşehir olgusunun Türkiye'de izlediği gelişim, ilk kurumsal adımlardan son yasal düzenlemelere değin yaşanan aşamalar gözlenmeye çalışılmıştır. Üçüncü bölümse mevcut büyükşehir yönetim modelini oluşturan kurumlar ve bunları yapılandıran yasal çerçeve ve ilişkilerin tartışılmasına ayrılmıştır. Dördüncü bölümde ise söz konusu yönetimlerin sunduğu kent hizmetleri, bunların çeşitlilik ve etkinliği ile yerine getirilmesinde karşılaşılan durum ve sorunları tahlil edilmektedir. Çalışma, sonuç ve kaynakça kısmıyla son bulmaktadır.

Araştırmanın kavramsal çerçevesine ilişkin çalışmalar daha çok kütüphane araştırmalarına dayandırılarak, konu ile ilgili kitap ve makalelerden yararlanılmıştır. Konunun hukukî boyutunun hazırlanmasında başta Anayasa olmak üzere ilgili yasalardan faydalanılmıştır.

# BİRİNCİ BÖLÜM

## BÜYÜKŞEHİR KAVRAMININ TARİHSEL GELİŞİMİ

### 1.1. KENT TANIMI

Tarihte insanların yerleşik hayata geçmesinden itibaren yerleşik göçebe ikilemi ortaya çıkmıştır. Tarih yazının kullanıma sokulmasından başlatıldığı ve bunu yapanlar yerleşik medeniyetler olduğu için söz konusu ikilem onlar tarafından daha sıklıkla kullanılmıştır. Romalıların kendi dışındaki daha az gelişmiş medeniyetleri de içine katarak göçebe toplulukları genelde ‘barbar’ olarak adlandırdıklarını görmekteyiz.

İbn-i Haldun’dan günümüze yapılan tarihî ve sosyolojik incelemeler göçebelerin daha savaşçı karakterde ve daha az karmaşık bir sosyolojik hayat çerçevesi içinde yaşadıklarını ortaya sermiştir. Bugünkü dünyadaki esas ayırım ise artık göçebelik ve yerleşiklik değil, kentlilik-köylülük ayırımıdır.<sup>1</sup> Modernleşme ve kapitalist üretim tarzı günümüz dünyasında kentsel alanları yaygınlaştırmış, eski zamanın pek çok önemli kentini ise devasa büyüklükteki büyükşehirlere dönüştürmüştür.

İsbir’e göre bir şehir tanımı değişik açılardan yapılabilir. Siyasî açıdan şehirler, belirli idarî sınırlara sahip alanlar içerisinde görev yapan yönetimlere sahip birimlerdir. Fonksiyonel açıdan şehir ise ekonomik, sosyal ve kültürel faaliyetlerin yapıldıkları yerleşme alanlarıdır.<sup>2</sup>

Keleş büyükşehiri bir ülkenin ya da bölgenin, çevresindeki tüm kentsel ve kırsal yörelere ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin başka ülkelerle olan her türlü ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti<sup>3</sup> olarak tanımlamaktadır.

Büyükşehirleri diğer herhangi bir kentten ayıran ölçütler üzerinde durmakta yarar vardır. İnsan yerleşiminin bir doğurgusu olduğundan nüfus yoğunluğunu ilk ölçün olarak kabul edebiliriz. Zaten kenti kırsaldan ayıran etmenlerden belki de en önemlisi budur. İşte söz konusu olan büyükşehir olduğunda bu yoğunluk normal bir kenti kat kat aşar. Bu konuda tam bir uzlaşma olmamakla birlikte nüfusu 20.000’den fazla yerler kent sayılabilir. Büyükşehirler için kabul edilen ise nüfusun 250.000 dolaylarında veya daha

<sup>1</sup> Karaman, Zerrin T.; **Kent Yönetimi ve Politikası**, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1995, s.6-8

<sup>2</sup> İsbir, Eyüp G.; **Şehirleşme ve Meseleleri**, Gazi Büro Yay., Ankara, 1991, s.5

<sup>3</sup> Keleş, Ruşen ; **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, İmge Yay., Ankara, 1998, s.17



fazla olmasıdır.<sup>4</sup> Şehir tanımı için 100.000'lik nüfus ölçeği kullanılsa bile büyükşehirlerin nüfus yönünden devasalıkları orta yerde kalmaya devam eder. Büyükşehirleri şehirden ayıran diğer bir ölçün, ekonomik faaliyet yoğunluğu ve iş bölümünde uzmanlaşmadır. Büyükşehirler ya bir ülkenin ve dolayısıyla o ülke ekonomisinin birkaç taşıyıcısından biri veya en başta olanıdır. Bu şehirler buldukları ülkelerde ekonomik faaliyetin kalbi durumundadırlar. Türkiye ölçeğinde İstanbul'un ekonomideki payı buna en iyi örneklerden biridir.

Büyükşehirlerin bir diğer özelliği de bunların ülkelerin sosyo-kültürel yaşamındaki ağırlığıdır. Bu şehirlerden bir kısmı, Paris örneğinde olduğu gibi, dünya ölçeğinde kültürel başkentler konumundadırlar.

Konuyla ilgili bir diğer kavram da büyükşehir bölgesidir. Büyükşehir bölgesi, ekonomik ve toplumsal yaşamın, daha çok merkezdeki kentin etkisi altında bulunduğu, ortak çıkarlarla ona bağlı olan, sınırlarını doğal koşullardan ve yasal kurallardan çok günlük iş gidiş gelişlerinin belirlediği, sınırları yönetsel sınırlarla her zaman çakışmayan büyük ölçüde kentleşmiş alandır.<sup>5</sup>

## 1.2. SANAYİ ÖNCESİ KENT

Kentlerin tarihinin uygarlıkla, onun ortaya çıkışıyla paralellik gösterdiği üzerinde genelde bir uzlaşma vardır. Kentin ortaya çıkışı uygarlığı ihtiyaç duyduğu gibi uygarlık da canlılığını sürdürebilmek için kente ihtiyaç duymuştur. Kent bu etkisini siyasetten bilime, felsefeye kadar hemen tüm insan uğraşları üstünde göstermiştir. İlk çağ Yunan filozoflarının ve bir kısım orta çağ düşünürünün düşüncelerini kenti ve onun türevi sayılabilecek bir takım olgu ve değerleri korumaya adanmışları, kenti insanlık gelişiminin uç sınırlarına işaret eden bir yapılanma olarak gördükleri ileri sürülebilir. Nitekim Platon'un devletten kastı hep kent devleti olmuş, İbn Haldun temel tezini insanların göçebelikten medeniyete daha doğru bir söylemle kentleşmeye nasıl dönüştüğü üzerine kurmuştur.<sup>6</sup>

Öte taraftan kent kavramının varlığı üzerindeki bu uzlaşmaya karşın değişik dönemlerde farklı anlamlar yüklene gelen dinamik bir yapıya sahiplik ettiği söylenebilir.

<sup>4</sup> Keleş, Ruşen; *Kentleşme Politikası*, İmge Yay., Ankara, 1996, s.76

<sup>5</sup> Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, s. 17-18

<sup>6</sup> Karaman, a.g.e., s.6-7

Kent kavramındaki teorik farklılıklardan daha az önemli olmamak üzere kentlerin somut yapılanmalarında da içinde yaşanılan çağın ekonomik ve sosyal kavrayışlarını yansıtan dönüşümler gözlenmiştir. Çalışmamızın bu yerinde söz konusu tarihi seyre kısıtlı bir ölçüde de olsa değinmeyi faydalı ve gerekli görüyoruz.

### **1.2.1. Antik Zamanlarda Kent**

İnsanlık tarihinde ilk kentler Mezopotamya, Peru ve Çin'deki Sarı Nehir havzalarındaki yiyecek üreten toplumlar tarafından inşa edilmiştir. Bunda elverişli kültür, ekonomik ve çevre şartları etkili olmuştur. M.Ö.5000-3000 yılları arasında Mezopotamya'daki ilk şehirleşmeye tekerlekli taşıma araçları, karasaban, nehir kayıkları, sulama kanalları ve madenleri işleme sanatının gelişmesi önayak olmuştur. Bu arada Doğu Avrupa'da şehirleşme M.Ö.3000-2000 yılları arasında gelişim göstermiş bunda yeni zanaat çeşitleriyle Akdeniz bölgesinde ticari faaliyetler etkili olmuştur.<sup>7</sup>

Bilindiği gibi tarım bu devrin temel ekonomik uğraşısı durumundadır. Sanayileşmenin ilk nüveleri sayılabilecek imalat, ticaret ve madencilik henüz ilkel şartlarda yapılmakta, daha sonra sanayi devriminin gerçekleştirilmesine zemin hazırlayacak olan bilgi, kısıtlı ve kısır bir dinsel zümrenin egemenliğindedir.

### **1.2.2. Ortaçağda Kent**

Orta çağın önemi, bu çağın tarım devri ile sanayi devrimi arasında bir geçiş aşaması olmasındadır. Tarım devrinin siyasal baş aktörleri olan patrimonial imparatorlukların en köklüsü olan Roma'nın yıkılışı ve bu şokun yarattığı belirsiz siyasal durum, ortaya çıkardığı siyasal karmaşa yanında yeni ve evrensel bir takım dönüşümlerin tohumlarının atılmasına fırsat vermiştir. Egemen sınıf olan aristokrasinin kendi içindeki ayrılık ve kavgalarının gölgesinde, halka önderlik edebilecek dönüşümcü ve dönüştürücü bir sınıf olan burjuvazi sessizce yol almıştır. Söz konusu belirsizliğin bir karara varması ancak dönemin sonlarına doğru olabilmiş ve Avrupa bunalımından zenginleşip güçlenerek çıkmıştır.

Yakından bakıldığında görülecek olan yeni egemen sınıf olan burjuvazinin adını ve gücünü ticaretle zenginleşip gelişen kentten ve bu kentin aristokratik egemenliğinden bıkmış ahalisinden devşirdiğidir. Gerçekten de burjuvaların eski egemenler gibi şatoları yoktu. Onların tek sığınağı artık ticaret ve zanaatın geleneksel sınırları zorladığı her

---

<sup>7</sup> İsbir, a.g.e., s.15-16

yeniliğe aç ve açık olan yeni kentsel alanlardı. Tüm bunlar çağın sonuna doğru Avrupa'da kentin önemini göz ardı edilemez hale getirdi.

### **1.2.2.1. Ortaçağda Avrupa Kenti**

İlk söylenebilecek olan Ortaçağ Avrupa'sında şehirlerin sayıca artış göstermiş olmasıdır. Bunda gelişen deniz ticareti kadar siyasî parçalanmaya yol açan feodal karakter de etkilidir. Bu çağda şehirleşmeyi doğuran iki ana faktör üretilen malların satıldığı pazarların öneminin artması ve belirli bir yerde yaşayanların güvenlik gereksinmesidir.

Ortaçağ sonlarında ise artık ekonomik karakter kapitalist ekonominin gelişmesiyle belirlenmekte, siyasî yapıda ise feodalite yerine güçlü krallarca yönetilen ulus devletlere bırakılmaktadır. Böylelikle farklı yerlerde bulunan yerleşme alanları (site-polis'ler) tek tek sahip oldukları siyasî iktidarı millî devlete devretmekteydiler. Gelişen devlet bürokrasisi, az sayıdaki şehirlerde, hatta bir tek şehirde toplandığından dolayı bu yerleşme alanları ekonomik, sosyal ve kültürel fonksiyonlar kazanmaktaydı.<sup>8</sup>

Özellikle bu dönemde siyasî faaliyetlerin ardından iktisadî yayılma ve hâkimiyet arzusu ile yapılan Haçlı seferleri Avrupa kentlerinin gelişmelerini sağlamıştır. Bu arada ticaret erbabı loncalar halinde teşkilâtlanarak iktisadî üstünlük kazanmışlardır. Bu dönemde sanat bir bakıma kentin görüntüsü sayılmış ve kentler meslek faaliyetleriyle bütünleşerek birlikte gelişmişlerdir.<sup>9</sup>

### **1.2.2.2. Türk-İslâm Kenti**

İslâmiyet'in kabulünden önce Göktürkler ve Uygurlar şehir yerine "Balık" sözcüğünü kullanmaktaydı. Daha sonraları 11. yüzyılda Karahanlılar ve Oğuz Türkleri balık kelimesini bırakıp kend sözcüğünü tercih ettiler. Coğrafya bilgini İbn Khurdadbih o tarihlerde on altı Türk şehriden bahsetmektedir. Ancak bu şehirleşme olayının Moğol istilasıyla yavaşladığı ve bir müddet sonra yerleşik hayat tarzının terk edilmesi sonucu büyükşehirlerin ekonomik ve kültürel işlevlerini kaybettikleri görülür.

Türk'lerin batıya doğru göçleri ve özellikle Anadolu'yu fethetmelerinden sonra buradaki yerleşme gelişimini etkileri altına aldıkları bilinmektedir. Anadolu'daki şehirler belirli yönlendirici prensipler olmadığı için organik bir gelişme göstermiş ve bu da geometrik bir şekillenmenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Yine bu şehirler, şehir

---

<sup>8</sup> İsbir, a.g.e., s.17

<sup>9</sup> Karaman, a.g.e., s.3

merkezinin ortasında yer alan Cuma Camisi ile ona bağı devamlı pazar yerinden oluşan iki ana elemana yer verirler. Bir diğ er özellikleri, surlarla  vrenenmiş bir yapı düzeninin varlığıdır. Bu şehirlerin ticarî, idarî, dinî, kültürel ve sağlık hizmetleri fonksiyonlarını yerine getiren merkezler olduklarını görmekteyiz. Büyük ve önemli şehirler geniş sokaklar, kalabalık çarşılar, cami, mescit, medrese, tekke ve sarayları bulunan hububat, meyve, pamuk üretimi ve dokuma sanayii olan bayındır merkezlerdi.

Türklerin Anadolu'ya h kimiyetinden sonra buradaki şehirlerin Türkleşmesi  ç Şekilde olmuştur:

- Eski şehirlerin gelişerek yeni bir Şehir yapısına kavuşması,
- Yeni şehirlerin kurulması veya kendiliğinden oluşmaları,
- G cebelerin şehirlere yerleşmeleri.

Selçuklu sultanlarının, özellikle yeni oluşan şehirlerin gelişmelerini sağlamak için mecbur  isk n yanında buralarda oturanlara tanıdıkları vergi muafiyeti ve vakıf tesisleri önemli roller icra etmiştir.

Osmanlı İmparatorluğu'nun 17-19. yüzyılları arası gösterdiği statik karakter Şehir mekânlarında da aynı etkiyi göstermiştir. Şehirler daha çok 14, 15 ve 16. yüzyıllarda, yani kuruluş ve yükseliş döneminde yeni kurulan mahallelerle hızla genişlemiş, 17. yüzyılda artık durağan sınırlara varmıştır. 19. yüzyılda ise Şehirleşmeyi yeni demiryolları, askerî ve idarî yeniden yapılanmalar etkilemiştir.<sup>10</sup>

Kimi yazarlara göre 16. yüzyıldaki hızlı nüfus artışı ve bunun sonucunda oluşan işsiz kitlelerin şehirlere akması var olan düzeni alt üst etmiştir. Nitekim bu dönemde Şehir nüfusu % 100 artmış ve toplum -birkaç zengin dışta tutulursa- bozuk ve güvensiz bir ekonomik yapı çerçevesinde yaşamaya başlamıştır. Gerek bazı hammadde kaynaklarının kuruması ve gerek ithal malların yerli pazarda egemenlik kurmaya başlaması zanaatları ve lonca sistemini geri dönülemez bir biçimde yozlaştırmıştı

Bazı yaklaşımlara göre İslâm'dan kaynaklanan hiçbir ortak payda olmaksızın "Türk Kenti"nden İnan Kentinden v.b. söz etmek gerekir. Bununla birlikte mimar  unsurlardan çok kentsel dokuyu ilgilendiren açık benzerliklerin, iklim koşullarından kaynaklanmadığı sürece rastlantısal olmadığı da gerçektir. İslâm'a aidiyet bireyin davranışını ve cemaatle ilişkilerini birbirinden ayrılmaz biçimde yöneten bir kanuna uyulması Şeklinde tanımlandığına göre hukuk burada İslâm kentinin dikkate alınması

---

<sup>10</sup> İsbir, a.g.e.,s.37

gereken zorlayıcı bir unsurdur. O halde İslâm kenti ile Batı kenti arasındaki olası karşıtlık Roma hukukunca yönetilen bir kent alanı ile İslâm hukukunca yönetilen bir kent alanı arasındaki farklılıkların sonucudur.<sup>11</sup>

### 1.3. SANAYİ KENTİ VE BÜYÜKŞEHİRLER

Endüstri devrimi, kentleşme sürecinde gelişmeyi etkileyen önemli bir aşamadır. Özellikle İngiltere’de endüstri alanındaki ilerlemeler ve mülkiyetle ilgili yeni gelişmeler, köylülerin endüstri bölgelerine göç etmelerine neden olmuştur. İngiltere’de başlayan endüstrileşme hareketleri kısa zamanda Almanya, Fransa, İsviçre ve Belçika gibi diğer Avrupa ülkelerine yayılmıştır. Bu ülkelerde de kırdan gelen insanlar kentlerin etrafında sefil bir şekilde ve aklın alamayacağı sağlık şartları içinde yerleşmeye başlamışlardır. Sanayi kenti bu anlamdaki kent sözcüğünün ilk örneklerindedir.<sup>12</sup>

Bu gelişme devam ederek Batıda uydu kentler (satelit) veya bahçe kentler (garden cities) şeklinde isimlendirilen yeni yerleşim birimleri meydana gelmiş ve metropoliten alan kavramı gün yüzüne çıkmıştır. Bu değişme son aşamasında geleneksel sayılabilen temizlik, ulaşım gibi yerel günlük ketsel hizmetlere kentin ekonomik sorunlarını da ilgilendiren yeni hizmetler katmıştır.<sup>13</sup>

Genellikle ülkeler kalkınmalarını sanayileşmeyle, ticaret ve madencilikle gerçekleştirirken bu tür faaliyetlerin yapıldığı alanlarda göze çarpan değişikliklerin başında nüfus oranındaki artış gelir. Gelişmiş ülkelerin şehirleşen ve zamanımızın “metropoliten alanının” çekirdeğini oluşturan yerleşme alanlarının genellikle sanayi bölgelerinde veya çevrelerinde ortaya çıkması rastlantı değildir. Bu tamamen sanayileşme ile şehirleşmenin organik bağlantısının sonucudur. Sanayileşmeyle başlayan şehirleşmenin karakteristik özelliğini, sıralar halinde ve tek bir bina görünümünü veren dikdörtgen şeklindeki blok yapılar meydana getirir.<sup>14</sup>

Şehirleşmenin başlangıcında belirli yerleşme alanlarının merkezlerinde toplanan nüfusun ve ekonomik faaliyetlerin (üretim, ticaret) dağılmasında ve çevre kentlerin (banliyöler) meydana gelmesine ulaşım ve haberleşme alanlarında kaydedilen ilerlemeler neden olmuştur. Bu gelişme sonucunda şehir merkezlerindeki alım, satım ve

<sup>11</sup>Dumont, Paul, Georgeon ,François; **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, Tarih Vakfı Yurt Yay., İstanbul-1996, s.10-11

<sup>12</sup> Karaman, a.g.e., s.3

<sup>13</sup> A.g.e., s.4

<sup>14</sup> İsbir, a.g.e., s.18-19

üretim merkezlerinin yerlerini, bölge veya daha doğru bir deyimle çevre kent alım, satım ve üretim merkezleri, almaya başlamıştır.

Sanayileşme, insanların zamanın şartlarına uygun çalışma bölgelerine göçmelerine neden olduğu gibi, şehirlerde de toparlanmanın başlıca sebebi sayılmıştır. Ancak bu nüfus dağılımında teknik ilerlemelerin etkisini de unutmamak gerekir.<sup>15</sup>

Sanayi devriminin başlangıcında, kentlerin ekonomik yapısında başlıca rol oynayan öğeler burjuvalar, tüccar ve bankacılarıdır. Gelişen bir ticaret yaşamı ile sanayi öncesi bir dönemin izlerini taşıyan zanaatlar bütünleşebilmişti. Bununla birlikte, sanayi devrimi, yani makineleşme ve rasyonelleşmenin sistemli bir biçimde ve geniş ölçüde uygulanması, zihniyet ve davranışların bu yeni dönemin ihtiyaçlarına uydurulmaya başlanması, geleneksel kent yapısını sarsmaya ve değiştirmeye önyak oldu. Tüm sanayi dalları eski kentlerin dışında, enerji kaynakları, ulaşım araçları, hammadde kaynakları ve insan gücü sunusunun ucuz ve kolay olduğu yerlerde yerleşmeyi yeğ tuttu. Fabrikalar yakınında sanayi kapitalizminin simgesi olan işçi kentleri doğdu. Şu halde, sanayi devrimi sonrasında, kentleşme sanayileşmenin bir yan ürünü olarak görünür. Bu özel koşullarda sanayileşme ve kentleşme ayrılmaz bir biçimde birbirine bağlı olaylardır.<sup>16</sup>

### 1.3.1. Az Gelişmiş Ülkelerde Kentleşme ve Büyükşehirler

Bu günün az gelişmiş ülkelerinin hemen hepsinde gözlemlenen kentleşme biçimi, Avrupa ve Kuzey Amerika kentlerinin sanayie dayalı kentleşmesinden çok, sömürgecilik çağının kentleşme biçimini andırdığı söylenmektedir. Batıda 1860-1890 yılları arasında faal nüfusun % 22 ile % 45'i imalât sanayiinde çalışırken, yaklaşık 100 yıl sonra (1951-1961) Cezayir, Fas, Tunus, Panama ve Pakistan gibi ülkelerde imalât sanayiinde çalışan faal nüfus oranının ancak % 5,6 ile % 6,9 arasında olması bu yerlerdeki kentleşmenin ekonomik bir altyapı ve destekten yoksun bir kentleşme olduğuna delil gösterilmektedir.<sup>17</sup>

Nüfusun hızla artmış olması ve artan nüfusun kırsalda tutunamayıp kente akmasında tıptaki ilerlemelerin dolaylı ve doğrudan etkileri olduğu ileri sürülmektedir. Nitekim bu ilerlemeler sonucunda kitlesel ölümlere yol açan tifo, kolera, veba gibi hastalıklar önemli oranda gerileyince çağımız bir nüfus patlaması çağına dönüşmüştür.

<sup>15</sup> İsbir, a.g.e., s.19

<sup>16</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.20

<sup>17</sup> A..g.e., s.21

Geçen yüzyılın başında gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerde % 2 olan nüfus artış hızı, gelişmekte olan ülkelerde % 2,8'i, bazılarında ise %3'ü bulmuş ve 1920 ile 1940 yılları arasında dünyada köy nüfusu 520 milyon artmış, köylerin barındırıp besleyemediği bu nüfus kentlere akın etmiştir.<sup>18</sup>

Dünya nüfusunun hızla çoğalması ve bunların büyük kısmının yaşamını kentlerde sürdürmeyi tercih etmesi 1950'lerden bu yana kentleşme sorununa bir de büyük kentler veya metropoller sorununu eklemiştir. Büyükşehirlerin ortaya çıkması sebebiyle şehir ile ilgili kamu hizmeti yükünü taşıyacak olan ekonomik gelişmenin önemi artmıştır. Çünkü artık geleneksel hizmetler ve onları yerine getiren geleneksel kent yönetimleri ortaya çıkan yeni sorunlara cevap veremez hale gelmiştir. Söz konusu sorunların çözümü ise yeni bir yönetim ve yeni malî kaynaklara ihtiyaç doğurmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerde tarımın Avrupa ve Kuzey Amerika'daki gibi büyükşehirlerin doğmasına yardımcı olan yiyecek fazlasını üretememesi bu ülkelerdeki şehirleşmenin bir diğer özelliğidir. Bu durum hem kırdaki hem de şehirde yoksulluk ve işsizliğe neden olmaktadır. Sanayileşmenin şehirleşmeyi geriden takip etmesi bir diğer özellik olarak kaydedilebilir. Saydığımız bu nedenler gelişmekte olan ülkelerdeki şehirleşmeyi gelişmiş ülkelerdeki şehirleşmeden demografik, ekonomik ve sosyal yönlerden ayırmaktadır.<sup>19</sup>

Kentlerin büyümesi sorunu konusunda 1951-1964 dönemine ilişkin bazı rakamlar örnek gösterilmektedir: Buna göre en hızlı artış gösteren kentler Latin Amerika'dadır. Bunlar arasında % 160 artış gösterenler vardır. Dünyada en az on büyük kent % 100'lük artış kaydetmiştir. Dolayısıyla az gelişmiş ülkelerdeki kent büyümesi ortalaması % 42,5'tur. A.B.D'de bu oran birkaç istisna (Miami %142, Houston, Los Angeles %70) dışında %32'dir. Batı Avrupa'da nüfus artış oranında olduğu gibi yoğunluk oranında da düşük bir seyir kaydedilmiştir. Ancak Madrid'te % 50'nin üstünde, Roma'da % 44, Paris'te % 26 artış görülmüştür. Britanya'da bu dönemde en büyük beş kentin büyüme ortalaması % 6,3'tür.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, s.22

<sup>19</sup> İsbir, *a.g.e.*, s.23

<sup>20</sup> Nadaroğlu, Halil; *Mahalli İdareler*, Beta Yay., İstanbul-1998, s.106

## İKİNCİ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLERİN GELİŞİMİ

Osmanlı sisteminin 1838 Osmanlı-İngiliz Ticaret Anlaşmasıyla simgelenen dünya ekonomisine (kapitalizme) açılışı ve 1839 Tanzimat fermanıyla kendini iyice belli eden yeni yönetim biçimi arayışlarının, 19. yüzyılın ikinci yarısında kent yapısında önemli dönüşümlere yol açtığı belirtilmekte ve yeni benimsenen ekonomik ilişkiler ile yönetim biçiminin yeni kent merkezleri, yeni bir alt yapı ve yeni kurumlar gerektirdiği ileri sürülmektedir.<sup>21</sup>

19. yüzyılın ikinci yarısında Osmanlı kentlerinde çözüm bekleyen başlıca beş grup sorun olduğu söylenmektedir. Buna göre: ekonomik ve idarî dönüşümler neticesinde öncelikle merkezî bir iş bölgesinin yeniden yapılanmasına gerek vardı. Yine sosyal tabakalaşmanın değişmesi nedeniyle ikinci olarak konut alanlarında bir farklılaşma ihtiyacı doğuruyordu. Üçüncü sorun kent nüfusundaki hızlı artışın yeni konut alanlarına ihtiyaç doğurmasıydı. Nitekim 1828'den 1897'ye kadar yapılan nüfus sayımları İstanbul'un nüfusunun 359.000'den 1.077.000'e çıktığını gösteriyordu. Dördüncü grup sorun yeni kent gelişimine hizmet edebilecek bir altyapının oluşturulmasıydı. Beşincisi ise sık sık büyük yangınlara neden olan ahşap dokuların bu yan etkisine çözüm bulmak ihtiyacıydı.<sup>22</sup>

Türk şehrinin batılılaşma sürecine girdiğinden ötürü büyük değişiklikler yaşanmakta olduğu savunulmaktadır. Neticede bu değişikliklerin halkın siyasal düşüncesinden, davranış ve düşünce biçimine kadar kendini göstermiş; batılılaşma gayretleri şehrin yeni mekânlarındaki üslûbun değişmesinden malzeme ve tekniklerin kullanılmasına dek kendini göstermiş olduğu belirtilmektedir. Ve yine İstanbul şehrinin devletin başkenti olmasından dolayı kalıcı etkilerin yerleştiği bir şehir olarak birinci derecede önem arz etmiş olduğu eklenmektedir. Ancak şehir mekânları açısından baktığımızda İstanbul'daki hızlı değişme sürecinin Anadolu şehirlerinininkinden oldukça farklı olduğu ve hatta Ankara dahil birçok Anadolu şehrinde şehir mekânlarının belirgin

<sup>21</sup> Dumont, Georgeon, *Modernleşme Sürecinde...*, s.19

<sup>22</sup> A.g.e., s.20



bir değişim geçirmediği, belli başlı birkaç dönüşümün yeni ticaret merkezleri, idarî merkez ve askerî kışlaların oluşturulmasından ibaret kaldığı ifade edilmektedir.<sup>23</sup>

"Osmanlı İmparatorluğu büyük bir başkente sahipti ve Anadolu'daki kentli nüfusun % 40'ı burada yaşıyordu. 17-18. yüzyılda Anadolu'da şehirlerde yaşayan nüfusa oranı % 8-9 dolayında iken, 19. yüzyılda bu oran % 25'e yükselmiştir. Ancak tam anlamıyla kentleşme ülkemizde 1950'den sonra hız kazanmaya başlamıştır."<sup>24</sup>

10.000'den fazla nüfuslu yerler "kent" sayıldığı takdirde Türkiye'nin kentleşme düzeyinin 1990'da % 55,4 civarında olduğu sonucuna varılmıştır. Kent tanımında yönetsel statü ölçütü kullanılır, il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfusa kentsel nüfus denirse, bu anlamda kentleşme düzeyinin % 58,4'e vardığı vurgulanmıştır. Bu kentleşme düzeylerinin az gelişmiş ülkelerdeki kentleşme düzeylerinden çok yüksek, bununla birlikte sanayileşmiş ve gelişmiş ülkelerden hemen tümünün % 65'in üzerine çıkmış olan kentleşme düzeylerinin altında olduğu da kaydedilmiştir.<sup>25</sup>

Bir kısım araştırmacılar (Sadun Aren v.b.) 1945-1950 yılları arasında yaptıkları çalışmalar sonucu o dönemde Türkiye'de güçlü kentleşme eğilimleri bulunmadığı kanaatine varmışlardır. Oysa 1955'ten bugüne yapılan çalışmalar durumun değiştiğini özellikle 1950'den sonra hızlı bir kentleşme süreci içine girilmiş bulunduğunu göstermiştir. Kentleşmenin 1980'den sonra yeniden yavaşlama sürecine girmiş olduğu yolunda da görüşler vardır.

II.Dünya Savaşı yılları olan 1940-1945 arasında kentleşme hızı yavaşlamış, savaşın sona ermesiyle kentleşmenin hızı artmıştır. Ülkemizde kent sayısı da sürekli bir artış içerisindedir. Bunlardan bir bölümünün çok yavaş olan gelişme süreçleri içinde "kent" haline gelirken bir bölümünün de türlü sanayi etkinlikleri için kuruluş yeri olarak seçilmeleri sonucunda gösterdikleri hızlı bir gelişme ile kısa sürede kent oldukları kaydedilmiştir.

Ortalama kent büyüklüğü de artış göstermiştir. 1935'de 33.000 kişi olan kent büyüklüğü 1990'da 74.219'a kadar yükselmiştir. Nüfusu yüz bini aşmış ve Türkiye ölçüleri içinde "büyük kent" sayılabilecek kentler diğerlerine oranla daha büyük bir nüfus çıkış hızı göstermektedir. Bunların kentli nüfus içindeki payı 1950'de % 43,8'den 1970'de % 58,5'e ve 1990'da % 67,4'e yükselmiştir.

<sup>23</sup> İspir, a.g.e.,s.37

<sup>24</sup> a.g.e., s.37-38

<sup>25</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.41

Milyonluk kentlerimizin kentsel nüfus içindeki payları yüzde otuzların üzerine çıkmıştır. Hızlı yaygın ve düzensiz nitelikte olan bu ana kentleşme kentleri belediye sınırları içinden ibaret sayan eski kent tanımlarını kullanışsız hale getirmiştir. Milyonluk belediyelerin sınırları dışında kalmakla birlikte ekonomik ve sosyal ilişkileri bakımından onların ayrılmaz parçası sayılan küçük yerleşim yerlerinin de bu büyükşehirlerin nüfusuna katılması gerekir. Nitekim 1981 yılında yapılan bir düzenleme ile bu tür yerleşimler büyükşehirle yönetim açısından bütünleştirilmişler ve daha sonra da büyükşehir belediyesi düzeni içine alınmışlardır.<sup>26</sup>

## 2.1.BÖLGELER İTİBARIYLA KENTLEŞME VE BÜYÜKŞEHİRLER

Türkiye’de, mevcut yedi coğrafi bölgede kentleşme düzeyleri açısından önemli farklar görülmektedir. Bu bölgelerde yer alan büyükşehirlerin giderek büyümesiyle paralel bir biçimde, bu kentlere yakın civar yörelerin de bu hareketten kentsel gelişim yönünde etkilendikleri görülmektedir. Turizm uygulamalarını kolaylaştırıcı ve teşvik edici politikaların da turistik bölge ve illerde kentleşme hareketlerine önemli katkıları olduğu belirtilmiştir.

Ülkemizde diğer bölgelere sürekli göç vermiş olan Karadeniz ve Doğu Anadolu bölgeleri kentsel nüfus açısından en az yüzdeye sahip bölgelerdir(bkz. Tablo-1). Her iki bölge de kendi içinde birer büyükşehir belediyesine sahip olmak ile bölge dışına olan göçler, giderek bu kentlere yönelebileceği şeklinde bir kanı belirmiş, nitekim Karadeniz bölgesinde Samsun, Doğu Anadolu bölgesinde de Erzurum büyükşehir belediyesi haline getirilmiştir.

Güneydoğu Anadolu bölgesi ise özellikle 1970 sonrası hızlı bir kentleşme oranı ile Ege bölgesinin kentsel nüfus oranını geçtiği saptanmıştır. Diyarbakır ve Gaziantep gibi iki büyükşehir belediyesi kurulu kenti bünyesinde barındıran bölgenin kentsel nüfus yüzdesi yüzde 53,5’dir . Ege bölgesinde ise, turizm beldeleri çok sayıda olmakla birlikte sadece İzmir büyükşehir statüsündedir ve büyükşehir belediye yönetimi kuruludur.

---

<sup>26</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.41-44

Tablo-1 Bölgelere göre şehir ve köy nüfus artış hızı									
Bölgeler	1990 Genel Nüfus Sayımı kesin sonuçları			2000 Genel Nüfus Sayımı geçici sonuçları			Yıllık nüfus artış hızı %		
	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy	Toplam	Şehir	Köy
Toplam	56.473.035	33.656.275	22.816.760	67.844.903	44.109.336	23.735.567	18.34	27.04	3.95
1 Marmara	13.295.878	10.350.307	2.945.571	17.351.417	13.739.470	3.611.947	26.61	28.32	20.39
2 Ege	7.594.977	4.344.471	3.250.506	8.953.375	5.517.724	3.435.651	16.45	23.90	5.54
3 Akdeniz	7.026.489	4.051.596	2.974.893	8.723.839	5.239.500	3.484.339	21.63	25.70	15.80
4 İç Anadolu	9.913.306	6.412.910	3.500.396	11.625.109	8.046.723	3.578.386	15.92	22.69	2.20
5 Karadeniz	8.136.713	3.337.392	4.799.321	8.439.355	4.143.669	4.295.686	23.802	21.63	-11.08
6 Doğu Anadolu	5.348.512	2.285.798	3.062.714	6.147.603	3.267.692	2.879.911	13.92	35.73	-6.15
7 Güneydoğu Anadolu	5.157.160	2.873.801	2.283.359	6.604.205	4.154.558	2.449.647	24.73	36.85	7.03

1990 Genel Nüfus Sayımı'nın kesin sonuçları, 2000 Genel Nüfus Sayımı günündeki idari bölünüşe göre yeniden düzenlenmiştir.

**Kaynak;** <http://www.die.gov.tr/nufus-sayimi/02012002.htm>(30.05.2002)

Akdeniz bölgesinde İçel ve Adana sürekli göç alan il merkezleridir. Bölgedeki sahil turizminin yanı sıra Antalya ve Mersin serbest bölgelerinin de etkileri mevcuttur. Adana ise Çukurova bölgesi içinde sürekli gelişmeye açık kent görünümünde olup bölge, yedi bölge içinde yüzde 54.3'lük kentsel nüfusu ile üçüncü sırada bulunduğu belirtilmiştir.

İç Anadolu bölgesi öncelikle başkent Ankara merkezli olmak üzere göç alan bir bölge görünümündedir. Merkeze yakın olma isteklerinin de bölgenin kentleşmesinde önemli etkileri varsayılmıştır. Ankara'nın ülke coğrafyası içerisinde orta kısımda bulunması bütün bölgelerle sınır olması ve her birine köprü olması dolayısıyla göç almada belirli bir özelliği olmuştur. Ankara, Konya, Kayseri ve Eskişehir sayesinde en fazla Büyükşehir belediyesini bünyesinde barındıran bölge ise İç Anadolu bölgesidir.

Marmara bölgesi ise 75,5 yüzdesi ile en çok kentsel nüfus oranına sahip bölgedir. Buna rağmen İstanbul merkezli bir kentsel nüfusu taşır.

Kentleşme dereceleri düşük ve yüksek olan coğrafi bölgelerin aynı zamanda, iktisadî gelişme ve kentleşme arasında, Türkiye için bölgeler itibariyle küçümsenemeyecek bir ilişki olduğu vurgulanmaktadır. 1970'li yıllara kadar, kökeninde sanayileşmenin de bulunduğu metropoliten bölge oluşumunu gösteren alanlar şu şekilde belirtilmiştir:

- a) İstanbul, İzmit-Sakarya, Bursa üçgeni
- b) İzmir ve çevresi
- c) Mersin, Tarsus, Adana, Ceyhan, İskenderun çizgisi
- d) Ereğli Zonguldak çizgisi<sup>27</sup>

Türkiye'de bölgeler içerisinde kentler itibariyle de dengesiz bir kentleşme söz konusudur. Bu gelişmekte olan bir çok ülkede gözlenen bir özelliktir. Belli büyükşehirler yığılma vardır ve büyükşehirler ülke ekonomisi içerisinde önemli yerlere sahiptirler. Ankara, İstanbul, İzmir uzun dönemler sürekli göç almakta olan büyükşehirler görünümündedir. Bugün ise bu üç büyükşehirle beraber 16 Büyükşehir belediyesi kurulu kent mevcuttur.

İç göçlere dayalı kentleşmede, belli bir bölgeye göç etmek değil belli bir büyükşehir göç etmek eğiliminin olduğunu söyleyebiliriz. Coğrafi bölgeler arasındaki kentleşme düzeyindeki dengesizlik, bölgelerin kendi içerisinde de söz konusudur. Bölgelerin her birinin içerisindeki yerleşim mekanları aynı düzeyde kentleşmiş değildir; belli bir veya birkaç kentte nüfus yığılması vardır ki bunlar bölgenin büyükşehirleridir. Zamanla büyükşehirlerin çevresindeki kentlerde de belli düzeylerde bir kentleşme hareketliliği olabilmektedir. Dolayısıyla ülkemizde bölgeler arasındaki kentleşme oranı farklılığı, bölgelerin kendi sınırları içerisinde bir büyükşehirle sahip olup olmamasıyla da ilgilidir.

Her bir bölgenin içerisinde bir büyükşehir oluşturulması dengeli kentleşme politikası açısından bir araç olabilir. Bugün toplam 16 Büyükşehir belediyesi mevcuttur ve her bir bölge içerisinde en az bir büyükşehir belediyesi vardır. Üç büyükşehir dışındaki büyükşehir belediyesi kurulu kentlerin büyükşehirlik nitelikleri tartışılabilir. Ancak belki yerel yönetimler, yerel siyaset ve kentleşme politikaları açısından

---

<sup>27</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.46-47

büyükşehir belediyeçiliği, bölgeler ve kentler arasında dengeli kentleşme arayışlarına bir ölçüde cevap verebilir.

## 2.2. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİRLERİN BAŞLICA SORUNLARI

Türkiye'de kentleşme hareketlerinin temel özelliklerinden biri iç göçlere dayalı ve belli büyük kentlere yönelik olmasıdır. Bu özelliğinden dolayı kentleşme süreci şeklinde somutlaşmaktadır. Büyükşehirlerde yaşanan birçok sorunun temelinde çarpık, hızlı, düzensiz veya sorunlu olarak nitelendirilen kentleşme olgusunun yer aldığını görmekteyiz.

Yıllar	1985		1990		2000	
	İl Geneli	Büyükşehir	İl Geneli	Büyükşehir	İl Geneli	Büyükşehir
Adana	1.272.015	763.769	1.490.069	916.150	1.400.523	1.133.028
Ankara	2.591.701	2.304.166	2.936.630	2.534.594	3.540.522	3.203.362
Antalya	552.234	261.114	794.196	373.303	933.847	606.447
Bursa	996.232	656.259	1.257.826	334.576	1.616.649	1.184.144
Diyarbakır	508.302	305.940	630.609	373.310	818.396	551.046
Erzurum	423.658	246.053	444.486	242.391	565.516	366.962
Eskişehir	454.323	366.705	512.777	413.085	557.028	482.793
Gaziantep	698.873	478.035	873.919	603.434	1.018.700	862.033
İçel	772.776	316.186	1.006.494	422.357	1.021.086	544.318
İstanbul	5.711.953	5.475.983	7.140.433	6.620.241	9.119.315	8.831.805
İzmir	1.978.519	1.409.772	2.353.427	1.774.445	2.750.273	2.250.149
Kayseri	649.497	233.338	816.783	425.776	721.211	524.818
Kocaeli	693.547	233.338	816.783	190.741	723.883	195.193
Konya	1.209.073	439.181	1.401.914	513.346	1.314.146	761.145
Samsun	527.848	274.469	593.346	302.164	633.118	312.756
Adapazarı*					450.146	294.398
<b>Toplam</b>	<b>19.040.861</b>	<b>13.992.468</b>	<b>22.995.379</b>	<b>16.404.577</b>	<b>27.184.359</b>	<b>22.104.397</b>

KAYNAK: Kentsel Gelişimin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi.  
DPT Yayını, Ankara, 1994  
\*<http://www.adapazarı-bld.gov.tr/anasayfa.htm> (12.05.2002)

Kentleşmenin kaynağını oluşturan iç göçler genellikle kırdan kente doğru tek yönlüdür. Bu süreç bazen doğrudan büyük kentlere yönelik olurken, bazen de ara geçiş

noktaları (ilçeler veya kentler) kullanıldıktan sonra yine büyük kentlere yöneldiği gözlenmektedir.<sup>28</sup>

Bu süreç içerisinde büyük kentlerin hızla büyümesiyle metropol kentler oluşmuştur. Tablo 2'den de anlaşılacağı gibi İstanbul, Ankara, İzmir, Adana gibi büyükşehirlerin her yıl nüfuslarına birkaç küçük kent katmakta oldukları, Mersin, Antalya, Bursa gibi kentlerin de nüfusları hızla büyüdükleri gözlenmektedir. Terör ve güvenlik gerekçeleriyle köylerin boşaltılması ile doğu ve güneydoğudaki Diyarbakır, Şanlıurfa, Gaziantep, Erzurum gibi kentlerin nüfusları artmaktaysa da göç alan bölgeler genellikle ülkenin Samsun-Adana hattının batısı olarak görülmektedir.<sup>29</sup>

Türkiye'de kentleşme oranının, batılı sanayileşmiş ülkelere göre düşük olmasına rağmen kentleşme hızının oldukça yüksek olduğu kaydedilmiştir. Nitekim kentleşme hızının 1965 yılından itibaren yapılan nüfus sayımı yıllarına göre sırasıyla % 7,2, % 6,3, % 5,1, % 4,3, % 4 olarak gerçekleşmiş olduğu belirtilmiştir. Büyükşehirlerin "büyükşehir" niteliği kazanmaları ya da kazanmamaları bu kent halkının isteği ile olan bir sonuç olmadığı Türkiye'de kentleşmenin genel yapısını belirleyen bu özelliklerin, kentleşme politikalarıyla ilgili olduğu vurgulanmıştır.<sup>30</sup>

### 2.3. KLASİK KENTLEŞME NEDENLERİ

Kimi kaynaklarda kentleşmenin nedenlerine değinilirken klasik kentleşme nedenlerine değinilmiştir. Bunlar şu şekilde sıralanmıştır:

i- Tarım tekniklerinin ilerlemesi kentleşme üzerinde göz ardı edilemeyecek bir etkiye sahiptir. Sanayi öncesi dönemlerde ekonominin belkemiği sayılan tarım daha ilkel koşullarda yapılmakta ve yoğun bir işgücüne ihtiyaç duyulmaktaydı. Tarım tekniklerindeki gelişmeler olumlu sonuçlanınca tarım alanındaki işgücü sanayi kentlerine akın etmiş ve bu durum şehirleşme eğilimini artırmıştır.

ii- Çalışma imkânları olarak adlandırılabilen ikinci neden şehirlerin işbölümündeki uzmanlaşmayla doğru orantılı bir şekilde daha fazla iş imkânı sağlayabilmesine işaret eder. Bu arada çalışma imkânları şehirden şehire farklı olabilir. Şehirlerden birisi kamu kesiminde çalışma açısından önem taşıırken bir başkası özel kesiminde çalışma açısından önem taşıyabilir.

<sup>28</sup> Görmez, Kemal; *Kent ve Siyaset*, Gazi Kitabevi, Ankara-1997, s.13-20

<sup>29</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, s.46

<sup>30</sup> A.g.e., s.44

iii- Ulaşım tekniklerinin gelişmesi şehirleşmeyi hızlandıran diğer bir nedendir. Her şeyden önce yetersiz ulaşım sebebiyle sadece çevresi için üretim yapan küçük sanayi kuruluşlarıyla yerel ticaret alanları taşımadaki ilerlemeler dolayısıyla büyük üretim ve ticaret merkezleri haline gelmişlerdir. Ayrıca hareket imkânını genişletmesi ve kolaylaştırması insanların bir yerden başka bir yere intikalini ve bu yolla kırdan kente doğru bir akımın önünü açmıştır. Öte yandan haberleşme alanındaki gelişmeler bilgi ve tecrübelerin insanlar arasında yayılması hem hizmet üretimini etkilemiş hem de daha kalabalık bir kır nüfusunun kentten ve kentin imkanlarından haberdar olmasını sağlamıştır.

iv- Coğrafi nedenler kendini kentlerin nereye kurulacağı sorusuna aranan cevaplarda hissettirmiştir. Kentlerin oluşumunda olağan seyir bunların coğrafi açıdan hem hammadde kaynaklarına yakın hem de ulaşım (deniz-kara) elverişli yerlerde kurulması olmuştur. Nitekim gelişmiş ülkelerdeki pek çok büyükşehir -Rotterdam, Londra, New York ve San Fransisko gibi- deniz taşımacılığının önem taşıdığı zamanlarda kurulmuş kıyı yerleşme alanlarıdır.

v- Hukukî ve siyasî nedenler kentleşmeyi gerek güdülen ekonomik politikalar ve gerek mülkiyet rejimleriyle olsun etkilemektedir. Pek çok ülke şehirleşmeyi yasal bir çerçeve içine almak istemiş örneğin İngiltere New Towns Act yasası ile Londra çevresini ilgilendiren düzenlemeler yapmıştır.

vi- Göç etme eğilimi, yani insanların kırsal alanın itici karakterinden şehrin cazibesine doğru yer değiştirmek istemeleri de şehirleşmenin en önemli etkenlerinden biri olmuştur.

Bu klasik nedenlerin yanı sıra günümüzde şehirleşmeyi etkileyen bir takım uluslararası yapılanmalar da söz konusu olduğu söylenmiştir. Buna göre özellikle ekonomik işbirliği toplulukları arasında öngörülen geçişkenlik bir ülkeden bir ülkeye doğru nüfus ve mal hareketlerini kolaylaştırmakta, yerine göre teşvik etmektedir. Serbest bölge uygulamaları kuruldukları bölgelerdeki kentleşmeyi ekonomik boyutunu canlandırarak güçlendirmektedir. Yanısıra toplu taşımacılık alanında kaydedilen gelişmeler büyük kentlerle çevrelerini bütünleştirerek büyük-büyük kentler (megalopolisler) meydana gelmesine yol açmaktadır.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> İsbir, a.g.e., s.27-33

## 2.4. TÜRKİYE'YE ÖZGÜ KENTLEŞME NEDENLERİ

Bir yaklaşıma göre ülkemizde çok partili döneme geçildikten sonra kırsal alanlara kamu hizmeti götürme amacı ön plana çıkmış ve bu amaca ulaşmak için de 1950'li yıllarda kırsal yörelere yönelik altyapı yatırımları gerçekleştirilmeye başlanmıştır. Bu yatırımlar arasında karayolları yatırımı, kırsal alanlarla ticaret ve sanayi faaliyetlerinin yoğunlaştığı bölgeler arasındaki ilişkileri zaman itibariyle kısaltan önemli yatırımlardır. Buna bağlı olarak ülkemiz son çeyrek yüzyıl içinde hemen hemen hiçbir hazırlıkta bulunamadan çok büyük boyutlara ulaşan ve karmaşık sorunları beraberinde getiren bir iç göç olgusuyla karşı karşıya kalmıştır.<sup>32</sup>

Kentleşme sebepleri konusunda ülkeden ülkeye farklılıklar olabileceği savunulmuştur. Buna göre kentleşme sebepleri kentsel yaşantı ve kültürü ile kent dışı yerleşim alanlarının birbirinden farklılık derecesi ve toplumun genel anlayış, gelenek ve ekonomik bir çok değerleri ile yakından ilişkilidir.<sup>33</sup>

Türkiye'nin kentleşme özelliklerine bakıldığında bazı kentlerin hızlı büyümesine hatta birkaç büyük kentin bazı ülkelerin nüfusundan fazla olmasına yol açtığı görülür. Kentleşme hızının bu derece yüksekliği sanayileşmiş batılı ülkeler için bile ciddi sorunlar doğururken sanayileşme ile desteklenmeyen ülkemiz kentlerinde sorunları içinde çıkılmaz hale getirmektedir.

Hızla topraktan kopan ve kente gelen yeni insanlar bir anlamda köyü daha doğrusu köylülüğü kente taşınmaktadır. Çünkü kurulu kentin yerleşik mekânları, meslekleri ve kurumları yeni kentlileri genellikle dışlamakta, göç edenler buna karşılık savunma amacıyla kent mücavir alanlarına yerleşmekte ve ancak birkaç kuşak sonra kentle irtibata geçmektedirler. Bu noktada kentlerde en azından çeşitli ve kutuplaşmış bir kültürel yapı ortaya çıkmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir gibi ana kentlerimizin nüfusunun yüzde 50 veya daha büyük bir kısmının gecekondularda yerleşmelerinde yaşadığı düşünülürse sorunun büyüklüğü daha iyi anlaşılır.<sup>34</sup>

Türkiye'de kentleşme olgusu ülkenin toplumsal ve ekonomik yapısını biçimlendiren temel öğelerden biridir. Yalnızca tarımdaki değişmelerin ve sanayileşmenin bir sonucu değil, toplumsal değişme sürecinin de bir göstergesidir.

<sup>32</sup> Karaman, a.g.e., s.17

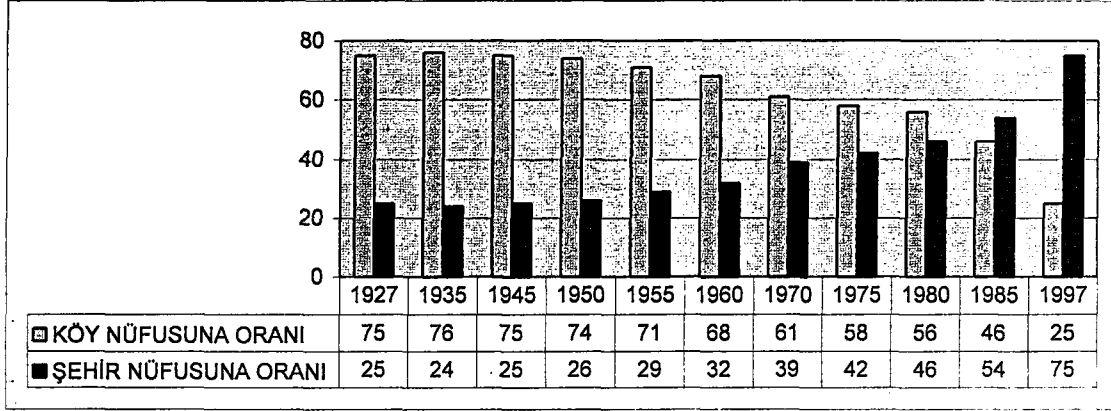
<sup>33</sup> Ödemiş, Bekir; *Yerel Yönetim Yerinden Yönetim*, Özgün Matbaacılık, Ankara-1998, s.64

<sup>34</sup> Görmez, a.g.e., s.19



Türkiye'deki kırsal ve kentsel nüfus oranları tablo 3'de gösterilmiştir Ülkenin kentsel niteliği tablodan da anlaşılacağı gibi 1980'den sonra hızla artmaktadır. Son yapılan sayıma göre 1997 yılında nüfusun yarısından fazlası milyonluk kentlerde yaşamaktadır.<sup>35</sup>

**Tablo-3**



**Kaynak:**Canpolat, Hasan; Mağalli İdarelerimiz,uyum ajans, Ankara-1998,s.6

Ülkemizde kentleşme, genel hareketlerine, yani iç göçlere dayalı olarak gelişmektedir. Bu nüfus hareketliliğine sebep olan etmenler klâsik bir sınıflandırma ile itici, çekici, iletici güçler ve siyasal sebepler olarak belirtilmektedir. Nüfusun kentlere akını üzerinde bütün bu etmenlerin değişik ölçülerde payları vardır. Ancak her birinin payının ne kadar olduğu üzerinde bir görüş birliği yoktur.<sup>36</sup>

#### 2.4.1. İtici Nedenler

Kalkınma sürecine girildiği dönemden bu yana ülkemizde kent ve kır arasındaki ayrımlar daha da derinleşmiş, sonuçta şehirler daha cazip hale gelirken gelişim imkanlarından fazla yararlanamamış olan kırsal alan buna tezat oluşturacak şekilde itici hale gelmiştir.

Nitekim bu konuda belirtilmesi gereken ilk noktalardan birinin Türkiye'deki kentleşmenin basitçe sanayileşme süreci ile özdeşleştirilemeyeceği gerçeği olduğu ileri sürülebilmektedir. Bu anlamda kırsal alanlardaki yaşam koşullarının elverişsizliğinden doğan itici öğelerin Türkiye'deki kentleşme süreci açısından çok önemli bir etki sahibi olarak gözüktüğü söylenmiştir.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> Kongar, Emre; 21. Yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, Ankara-1999, s.549

<sup>36</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.47

<sup>37</sup> Kongar, a.g.e., s.550

Günümüz Türkiye’inde köy nüfusunun ülke nüfusu içindeki payının yarıya yakın olduğu ve bunun büyük kısmının geçimini tarımdan sağladığı gözlenmiştir. Tarım kesimindeki ekonomik kararlarda meydana gelecek değişmelerin bu kitlenin yer değiştirmesi üzerinde etkili olacağı belirtilmiş ve ülkemizde son kırk yılda tarım koşullarında büyük değişimlerin olduğu ve neticede bu değişmelerin köylüyü tarımdan dışarıya ittiği kanısına varılmıştır.<sup>38</sup>

Bu yaklaşıma göre ilk olarak tarımsal etkinliklerin düşük ekonomik verimliliği kırsal alanlardan dışarıya göçü doğuran gerçeklerden biridir. Tarımdaki gelirin düşüklüğü ve toprağın çok eşitsiz dağılımı köylüleri göçe zorlamaktadır.<sup>39</sup>

Nüfusun büyük çoğunluğu geçimini tarımdan sağlamakta olduğu halde bu çoğunluk ulusal gelirin oldukça küçük ve gittikçe azalmakta olan bir oranını yaratmaktadır. Tarımda çalışmakta olan yüzde 50’ye yakın orandaki faal nüfus ulusal gelirin yalnız yüzde 16 kadarını sağlar durumdadır. Buna karşın ulusal gelirden tarım kesiminin payı 1960 yılında yüzde elliden fazlaydı.<sup>40</sup>

Tarımsal işletmelerin yüzde 88 kadarının işlenebilir toprakların ancak yüzde 48’i üzerinde çalışabildiği belirtilmiştir. Buna göre işletmelerin yüzde 12’si toprağın yüzde 50’den fazlasını kullanmaktadır. Bu eşitsiz dağılıma ek olarak toprağın toprak sahibinin ölümünden sonra geride kalanlar arasında çok küçük parçalara bölünmesi de diğer bir göç nedeni olmaktadır. Tarımda topraksızlaşma ve büyük çiftliklerin egemenliği Türkiye’deki kapitalistleşme sürecinin yapısal bir parçası haline gelmiş gibi görünmektedir. Bu eğilim özellikle 1980’den sonra hız kazanmıştır.<sup>41</sup>

Aile başına düşen ortalama tarımsal işletme büyüklüğü çiftçi ailelerinin geçimini sağlamaya yetmeyecek ölçüde küçüktür. 1963 tarım sayımı ile tarım işletmelerinin yüzde 68,8’inin sahip bulunduğu toprak genişliğinin 50 dekarı geçmediği görülmüştür. Aynı oranın 1970 tarım sayımında yüzde 75,2 olduğu saptanmıştır.<sup>42</sup>

Tarım alanındaki bir diğer sorun yukarıda da belirttiğimiz gibi arazinin gereğinden fazla parçalara ayrılmış olması şeklinde tespit edilmiştir. Nitekim 1950 tarım sayımına göre tarımla uğraşan ailelerin yüzde 70’inden çoğunun elindeki toprak parçası adedi dört ve dörtten fazladır. Bu oran 1970 tarım sayımında yüzde 52,6 olarak

<sup>38</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.47

<sup>39</sup> Kongar, a.g.e., s.551

<sup>40</sup> Keleş, a.g.e., s.48

<sup>41</sup> Kongar, a.g.e., s.551

<sup>42</sup> Keleş, a.g.e., s.48

belirtilmiştir. Miras sisteminden ve aşırı yoğunlaşmadan kaynaklanan bu durum rasyonel büyüklükte tarım işletmelerinin ortaya çıkmasını engellemekte dolayısıyla verimi etkileyerek düşürmektedir.<sup>43</sup>

Nüfus artışına karşın toprak sabit kaldığından miras yoluyla paylaşılmak suretiyle küçüle küçüle tatmin edici gelir getirme özelliğini de yitirmiş ve bu yolla pek çok kişinin göç etmesi kaçınılmaz olmuştur.<sup>44</sup>

Ülkemiz tarımının bir diğer gerçeği olarak artık işlenebilir toprağın doğal sınırlarına varılmış olması gösterilmiştir. Tarımsal etkinlikler için yeni toprak kullanmak mümkün olmadığından makineleşmenin bir sonucu olan bu olgu beraberinde işsiz kalan köylülerin kente göçünü getirmektedir.<sup>45</sup>

Bir diğer tespite göre tarımda makineleşme işgücünün göreceli önemini azaltmıştır. Türk tarımında traktörün ikinci dünya savaşı sonrası döneminde giderek artan oranda kullanılmış olduğu gözlemlenmiştir. 1952’de 31.145 olan traktör sayısı 1992’de 723.000’e yükselmiştir. Buna göre kaba bir hesaplama her bir traktörün tarımdan 6 tarım işçisini ayrılmaya zorladığı ve bunların aileleri ile beraber köyden ayrıldığı göz önünde tutulmuş ve bu yolla köyden kopup kentte gelen insan sayısının 8-9 milyona varabileceği ileri sürülmüştür. Bu rakam 1950 yılından bu yana kentsel nüfustaki artışın yarısına denk gelmektedir.<sup>46</sup>

Tarımdaki makineleşme hakkında öne sürülen kimi görüşlere göre gerek Marshall yardımı çerçevesinde küçük oranlarda pulluk, traktör ve biçer-döver gibi tarımsal üretim araçlarının tarıma girmesi ve gerek tarımsal üretime tanınan kredi ve sübvansiyonlar dağınık bir makineleşmeye yol açmıştır. Sonuçta bu tür bir makineleşme, tarımsal üretimdeki yerleşik düzeni, yani geleneksel ve geçimlik üretim faaliyetini şoka uğratarak yeniden dağınık ve düzensiz bir hale getirmiştir.<sup>47</sup>

Yine söz konusu durumun üretim faktörlerinin bileşimini dengesizce değiştirdiği, bu yolla tarımdan kopan yığınların belli bir meslekî beceriden yoksun halde kente gelerek ya yeni hizmet sektöründe gizli işsiz niteliği kazandığı ya da marjinal sektör adıyla anılan seyyar satıcılık, boyacılık v.b. faaliyetlerde buldukları tespit edilmiştir.<sup>48</sup>

<sup>43</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, s.48-49

<sup>44</sup> Ödemiş, *a.g.e.*, s.65

<sup>45</sup> Kongar, *a.g.e.*, s.552

<sup>46</sup> Keleş, *a.g.e.*, s.49

<sup>47</sup> Karaman, *a.g.e.*, s.18

<sup>48</sup> *A.g.e.*, s.19-20

## 2.4.2. Çekici Nedenler

Türkiye'deki kentleşme sürecinin ardındaki temel nedenler kırsal yerleşmelerin elverişsiz sosyo-ekonomik yaşam koşulları yani itici etmenler ise de, kentlerin çekiciliği de göç konusunda önemli bir işleve sahiptir. Kentsel yaşam koşullarının da her geçen gün kötüleştiği bilinmekteyse de kentlerdeki hane halkı gelirinin kırsal alanların 4 katı olduğu göz ardı edilmemelidir. Ayrıca kentlerin yeni iş olanakları bakımından daima çekici olduğu unutulmamalıdır.<sup>49</sup>

Sanayiın ulusal gelir içindeki payı 1989'da yüzde 32,9 ve imalat sanayiinde istihdam edilen nüfusun toplam faal nüfus içindeki payı yüzde 15,5 idi. Öte yandan kişi başına düşen gelirden sanayi kesimi lehine büyük bir ayırım olduğunu görüyoruz. Başka bir deyişle bu tarımsal işgücü verimliliğinin sanayi kesimine oranla çok düşük kaldığını gösterir.

Sanayileşme ile nüfusun kentlerde birikmesi arasındaki paralellik Türkiye'deki kimi örneklerde de tekrarlanmaktadır. Nitekim büyük sanayi kuruluşlarımızın hemen hemen hepsi büyük veya küçük kentlerde kurulmuş ya da kuruldukları kasabaları kısa zamanda büyükçe bir kente dönüştürmüşlerdir. İstanbul, sanayii kendine çeken kentlere örnek verilebilirken; Karabük, Ereğli, Batman ve Seydişehir gibi bir diğer grup sanayiın kentleştirdiği kasabalara örnektirler.<sup>50</sup>

Bununla birlikte İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa gibi kentlerde çalışma imkânları sanayiın yanında hizmet sektöründe de yoğunlaştığı görülmektedir. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu kentsel mekânlarda o nüfusun sayısız bir çok ihtiyacına yönelik hizmet sektörünün gelişmesi de doğaldır.<sup>51</sup>

Ülkemizde kırsal alanların yerleşim birimleri olarak kabul edilen köylerde, eğitim ve sağlık gibi sosyal hizmetler arzı hemen hemen yok denecek kadar az olmuştur.<sup>52</sup>

Kent dışı yerleşim alanlarının itici güçleri ile birlikte değerlendirildiğinde, kentlerin kamu hizmetleri açısından daha rahat imkanlara sahip olması kentsel mekânları çekici kılmıştır.<sup>53</sup>

---

<sup>49</sup> Kongar, a.g.e., s.553

<sup>50</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.51

<sup>51</sup> Ödemiş, a.g.e., s.67

<sup>52</sup> Karaman, a.g.e., s.19

<sup>53</sup> Ödemiş, a.g.e., s.67

Başlangıçta bu tür ihtiyaçlarını gidermek amacıyla geçici olarak kente gelen nüfus, kent yaşamının sağladığı diğer imkânlardan da yararlanmak amacıyla giderek kentlere yerleşme eğilimine sahip olmuştur.<sup>54</sup>

Elektrik, telefon, yol gibi temel aydınlanma, haberleşme ve ulaşım hizmetleri bugün için tüm ülke genelinde yaygınlaşmıştır. Yine büyük sağlık tesislerinin, üniversite ve eğitim komplekslerinin diğer kültürel ve sosyal hizmetlerin özellikle büyük kentlerde yoğunlaşması büyük kentlere ilgiyi artırmaktadır. Bu açıdan sayıca yetersiz kalsa da yine de eğitim ve sağlık olanakları bakımından kentlerin hâlâ cazibe merkezleri oldukları açıktır.<sup>55</sup>

Toplumun kültürel değerleri de kente olan göç dalgasını pekiştiren diğer bir unsur olarak kaydedilmiştir. “İstanbul’un taşı toprağı altındır.”, ya da “büyük kentler de kerahet de keramet de boldur” gibi halk deyişleri ülkemizde büyük kentlerin çekiciliğine işaret etmektedir. Halkın büyük kent yaşamına karşı duyduğu imrenmenin ardında, büyük bir olasılıkla imparatorluk döneminde İstanbul halkının sahip olduğu önemli ayrıcalıklar (örneğin İstanbul halkı o dönemde askerlik yapmazdı) yatar. Kentli olmak günümüz toplumunda da hâlâ ayrıcalıklı yerini korumakta, nitekim toplumdaki prestijli makam ve mevkiler kentlilerin egemenliğinde bulunmaktadır.<sup>56</sup>

Son yıllarda, bütün bu yukarıdaki etmenlere ek olarak Güneydoğuda yaşanan sorunlar çerçevesinde bir başka öge daha kentleşme olgusuna katkıda bulunmaya başlamıştır: bu da güvenlik gerekçeleriyle kırsal alanların terk edilerek kentlere göç edilmesi olayıdır.

Kimi yaklaşımlara göre bu büyük göç ülkenin farklı etnik kökene mensup yurttaşlarının aynı kentsel çevrelerde zaten var olan bütünleşme bir yandan barış içinde kardeşçe birlikte yaşama ortamını daha da geliştirirken, beri yanda kentlerin üzerindeki aşırı nüfus baskısını büyük ölçüde artırmaktadır.<sup>57</sup>

### 2.4.3. İletici Nedenler

Genelde iletici güçlerle ulaşım ve taşınım olanaklarındaki gelişmeler kastedilmektedir. Kentleşme devinimleri; mal ve hizmet alışverişinin belli taşıma ve

---

<sup>54</sup> Karaman, a.g.e., s.20

<sup>55</sup> Ödemiş, a.g.e., s.66

<sup>56</sup> Kongar, a.g.e.,s.553

<sup>57</sup> A.g.e., s.554

haberleşme ağları içinde merkezileşmiş belli yerleşim yerleri ile bunlara bağlı çeşitli düzeylerdeki yerleşmeler arasına yoğunlaşmasından doğmaktadır. Bu nedenle, kentleşmeyi mal ve hizmet dağıtım işlevinin gerektirdiği bir işbölümü, uzmanlaşma ve nüfusun böylece özekselleşmesi süreci olarak saymak da olanaklıdır. Nitekim ulaştırma kesimi gelirinin ulusal gelir içindeki payı 1938'de yüzde 4'ten 1980'ta yüzde 8,9'a yükselmiştir.<sup>58</sup>

Günümüzde, kırdan kente göçedenler, göçten önce kentle ilişki kurabilmekte ve kente gelişlerini düzenleyebilmektedirler. Köyden kente gelişi teşvik eden nedenler arasında sayılan ulaşım ve haberleşme imkânlarının artması, kırsal nüfusun kent yaşamı hakkında bilgi sahibi ve gelecekle ilgili bir takım düşüncelerini gerçekleştirme fırsatlarını kolaylaştırmaktadır. Buna bağlı olarak göç edenler kent yaşamına daha kolay uyum gösterebilmektedirler.<sup>59</sup>

Ulaşım araçlarında ve yollardaki gelişmeler ile kitle haberleşme teknikleriyle sağlanan kolaylıklar, kentin çekiciliğini tanımada ve kırsal yaşantı ile kıyaslamada önemli olmuştur. Kentin düzenli ve canlı yaşantısının çekiciliğinin yanında ilk başlarda ara işler ve niteliksiz işgücü gerektiren diğer iş alanlarında iş bulma olanakları göç kararını kolaylaştırabildiği söylenebilir. Diğer yandan her nüfus hareketi bir sonraki göçler için örnek teşkil etmiştir.<sup>60</sup>

#### 2.4.4. Siyasal Nedenler

Siyasal yapıdaki değişimler ve yine en az bunun kadar etkili olmak üzere siyasal karar merkezlerinin bu yöndeki teşebbüsleri de kentleşme üzerinde etkili olmuştur. Başlarda Türk kentlerinin gelişimini doğrudan etkileyen bu yönde alınmış siyasi kararlar bulunmaktadır.<sup>61</sup>

Anadolu'daki kentleşmeyi menfi yönde etkilemiş siyasî değişimler mevcuttur. Moğol istilasını bir kenara bırakırsak Celali İsyanları (Büyük Kaçgun) olarak tarihe geçen vakalar ülkemizdeki kentleşmeyi o dönemlerde menfi etkilemiştir. Günümüze döndüğümüzde ülkemizde son on beş yılda yaşanan terör olaylarının iç göç ve dolayısıyla kentleşme üstündeki etkileri ortadadır.

<sup>58</sup> Keleş, *Kentleşme Politikası*, s.49-50

<sup>59</sup> Karaman, *a.g.e.*, s.22

<sup>60</sup> Ödemiş, *a.g.e.*, s.66-67

<sup>61</sup> İsbir, *a.g.e.*, s.29

Cumhuriyetin tesis edilişiyile birlikte Ankara'nın başkent ilan edilmesi o günlerde küçük bir kasaba olan bu kenti günümüz Türkiye'nin başta gelen büyükşehirlerinden biri haline getiren süreci başlatmıştır.

Toplumumuz tüm yönleriyle sanayi toplumu olma yönünde bir değişim ve geçiş aşamasında olduğu kaydedilmiş ve ülkemizin içinde bulunduğu sorunların bir çoğunun sanayi toplumuna geçiş süreci ile ortaya çıktığı söylenmiştir. Bu anî değişimlere bağlı olarak çevreden siyasal sisteme yöneltilen istekler doğrultusunda yönetimin yükü artmış, kamu hizmetleri giderek çeşitlenmiştir. Ancak beklenen hizmet için sistemin yönetsel donatımının yetersizliği kamusal örgütlenmede önemli adımlar atılmasını zorunlu hale getirmiştir.<sup>62</sup>

## 2.5. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞME SÜRECİ

Kentleşme süreçlerinin modern zamanlarda gerek yeni kapitalist ekonominin karmaşık örgütlenmesi ve gerek insan yerleşimlerinin belli merkezlerdeki yoğunlaşma eğilimi sonucunda aldığı şekil kent yönetiminde eski örgüt yapılarının etkinliğini ve hizmet üretme çerçevesini zorlamıştır.

Nitekim ülkemizde İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlerimizin etrafında çok sayıda yeni yerleşim yeri kurulmuş ve bu yerleşim birimleriyle merkezde bulunan belediye arasında çok karmaşık toplumsal, ekonomik ve siyasal ilişkiler doğmuştur. Bu yerleşmelerde yaşayan insanların hizmet ihtiyaçlarının giderilmesi kendi belediye imkânları çerçevesinde merkezin hizmet kalitesi oranlarından epey düşük bir seviye izlemektedir. Öte yandan birbiriyle irtibatlı bu metropoliten alanda hizmetlerin sayıca ve nitelikçe çok farklı ellerden görülmesi kaynak israfının yanı sıra hizmet kalitesinde de derin farklılıklara yol açacak ve kaçınılmaz olarak sosyo-politik hoşnutsuzluklar yaşanacaktır.

Beri yanda her belediye biriminin bütün kentsel hizmetleri üstlenmesi sadece malî savurganlığa yol açmayacak aynı zamanda hizmet etkinliğini olumsuz yönde etkileyecektir. Çünkü her kamu hizmetinin etkin bir biçimde görülmesi ancak farklı yönetim kademelerince ele alındığı takdirde söz konusu olabilecektir.<sup>63</sup> Bu nedenlere

<sup>62</sup> Karaman, a.g.e., s.24-25

<sup>63</sup> Keleş, Ruşen; 'Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi', Amme İdaresi Dergisi, C:18, S:2, Haz.1985, s.70-71

malî olanakların bölüştürülmesi gerekliliği de eklenmelidir. Çünkü malî olanakların yalnızca merkezdeki belediyenin elinde toplanması başta değindiğimiz hizmet kalitesi farklılığını doğurmaktadır.

Öte yandan gelişen ve bu gelişim doğrultusunda karmaşıklaşan kent dokusu ve diğer sorunların çözüm gerekliliği ortaya bir planlama sorunu doğurmuştur. Bu sorunun çözümünde de karmaşanın ortadan kalkması için düzenlemeye ihtiyaç duyulmuştur. Neticede tüm bu gerekliliklere bir cevap olması amacıyla yeni bir kent yönetim modeli olan büyükşehir yönetimi ülkemizde tarihî seyri içinde kurulmuştur.<sup>64</sup>

Aşağıda ilkin dünyada kent yönetiminin geçirdiği evreler kısaca özetlenecek ve ülkemizde ilk modern belediyelerin kuruluşundan büyükşehir belediyesi olgusuna varan gelişmeler anlatılacaktır.

## 2.6. DÜNYADA KENT YÖNETİMİNİN TARİHİ

Tarih içinde belediye yönetimleri yerel yönetimlerin bir çeşidi olarak gelişmiştir. Antik site kendi kendini yöneten belli bir toprak parçası üzerinde yaşayan insanların oluşturduğu en küçük, demokratik bir yönetsel birimdir. Antik sitenin yönetsel ve dinsel özelliği ile birlikte bu siyasal rolü Roma İmparatorluğu'nun egemenliğine dek sürmüştü, bu devletin yıkılışı kent yönetimlerinin de yıkılışı olmuştur. Antik Yunan'da da polis denen kent, siyasal düşünüşün en temel unsurlardan biri idi.

Batı Avrupa'da ta 2. yüzyıldan itibaren büyük malikane sahiplerinin kentleri egemenlikleri altına alıp yarı özerk birimleri oluşturdukları bilinmektedir. Daha sonraki yüzyıllarda feodalizm kentlerin gelişmesini engellemiş, biraz gelişebilme olanağı bulmuş olanlarını çökertmiştir. Nitekim 10. yüzyıldan sonra burjuvazinin gelişmesine paralel olarak kentler de büyümüş, gelişmiştir.

Günümüzde “komün” de denilen yerel yönetimlerin malî bir özerkliğe sahip bulunmaları gereği kabul edilmektedir. Oysa tarih boyunca bunun oluşması için uzun yılların geçmesi, büyük savaşların verilmesini beklemek gerekmiştir. Roma tüzesinde hükümdar yerel toplulukların bağlı olacağı kuralları koyma, değiştirme ve ortadan kaldırma yetkisine sahipti. Belediye terimi de ilk kez 1789 tarihli Fransız Kurucu Meclisi'nde kullanılmıştır. İngiltere'de ise belediyeler 1835 tarihli düzeltimler sırasında

<sup>64</sup> Çukurçayır, M. Akif ;Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi, S.Ü.Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, C:1, S.1 Karaman-1998, s.227



kurulmuştur. 16. Yüzyıldan itibaren ulus-devletlerin gelişmesi sonucunda siyasal söylemde önemli değişiklikler olmuştur. Daha önce kamu yönetiminin temel kanunu kent iken ulus devletlerin ortaya çıkması bu kademeleşmeyi değiştirmiştir. Bölgecilik kentsel yaşam üzerinde genellikle zararlı etkiler doğurmuştur. Ulusçuluk ve ulus-devlet kavramı ile birlikte devletin kente oranla ideolojik üstünlüğü kanıtlanmış, köktenci düşünürler bile siyasal ideolojilerini ulus gibi kavramlar bağlamında formüle etmeye başlamışlardır.

Keleş eserinde Turgot'un, yerel yönetimleri bir hiyerarşik sistem olarak görmüş olması örneğine değinmiştir. Buna göre en altta köy belediyeleri bulunacak, bunlardan 15 kilometre çapında bir çember içinde kalan 30 tanesi bir seçim çevresi (municipalité) oluşturacak, bunlardan 30 tanesinden de il belediyeleri meydana gelecekti. Böylece Fransız Krallığının tümü 30 il belediyesine ayrılmış olacaktı. Bu yönetim yapısı tüm yerel birimlerde taşınmaz mal sahiplerinin temsil edilmesine dayanıyor; taşınmaz mal sahibi olmayanların yerel yönetim organlarında temsil edilmelerine olanak tanımıyordu. Bu sistem Napolyon Bonaparte ile birlikte seçimle oluşan organlara dayanmaktan çıkarılmış ve atanmış üyelerle işleyen bir duruma getirilmiştir. Sistem bu nitelikleriyle Almanya, Hollanda, Polonya ve İspanya'ya kadar yayılmıştır.

Yine yararlı düşünür Jeremy Bentham, yerel yönetimlerin merkezi yönetimlerce düzenlenmesinin en çok sayıda insana en büyük mutluluğu sağlayabileceği görüşündedir. Daha sonraları 1835 yılında "yerel yönetim" ve "belediye" gibi kavramlar Avam Kamarasında kullanılmaya başlanmıştır. Öngörülen düzenlemeler İngiltere'nin 20 eyalete bölünmesi, bunlardan her birinin 20'şer ilçeden oluşması ve her bir ilçenin de aynı sayıda alt birimlere ayrılmasını öngörüyordu. Her birimde seçimle işbaşına gelen bir başkan ile birer meclisin bulunması öngörülmüyordu.<sup>65</sup>

19. Yüzyıl yerel ve özel girişimcilere devlete olduğundan daha büyük bir güven duyulan bir liberalizm çağı olarak gösterilmiştir. Yine aynı yaklaşıma göre 20. yüzyıl başları yerel yönetimler için "altın çağ" olarak adlandırılabilir. Liberal ve sosyalist reformcular bu yüzyılda belediyelerin yetkilerinin genişletilmesini ve yerel yönetim örgütlerinin iyileştirilmesini savunmuşlardır.

20. Yüzyılda yerel yönetimleri başlıca etkileyen üç özelliğin şunlar olduğu ileri sürülmüştür: Bunların birincisi, hizmet çoğulculuğudur. Ekonomik, toplumsal ve

---

<sup>65</sup> Keleş, Ruşen; *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, Cem Yay., İstanbul-1998, s.27-32

teknolojik gelişmelerle yerel yönetimlerin genişlemiş ve giderek de genişlemektedir. Özellikle 1930'lerden sonra, merkezî yönetimler, Keynes'ci eğilimlere uyarak, ekonominin genel gidişini bayındırlık hizmetleriyle etkileyebilmek için yerel yönetimlerin yatırımlarını özendirmek yolunu seçmişlerdir. Charles Booth ve Webb'ler en düşük ulusal yaşam kavramını ortaya atarak herkesin en düşük yeterli bir düzeyde de olsa belediye hizmetlerinden yararlanması gereğine parmak basmışlardır. Oysa Kıt'a Avrupa'sında yaşam düzeyini yükseltmenin bir aracı olarak daha çok Bismark Almanya'sının yerelciliği (localism) kullanılmıştır. İkinci özellik 20. yüzyıllardaki nüfus devinimleri sonucunda kentli nüfusun artmış olması ve yerel birimlerin hızla kentleşmesidir. İkinci Dünya Ülkeleri dışında bugün hemen her yerde kentli nüfusun kırsal nüfusu geride bırakmış olmasının önemli siyasal, yönetsel ve toplumsal sonuçlar doğurmakta olduğu görülmektedir. Yönetimde etkenli denebilecek son bir özellik ise yerel sorunlara pragmatik bir biçimde yaklaşarak çözüm yolları aranmasını gerekli kılmıştır.<sup>66</sup>

## 2.7. TÜRKİYE'DE KENT YÖNETİMİNİN TARİHİ

Ülkemizde ilk belediyeler Osmanlı imparatorluğu döneminde 1854-1856 yılları arasında batı ülkeleri ile artan ilişkiler sonucunda kurulmuştur. Belediyeler kurulmadan önceki dönemde beledi görevler kısmen devlet örgütü kısmen de vakıflar tarafından yürütülüyordu. Bu dönemde hükümet, belediye ve yargı işleri ile kadıların ilgilendiği görülür. Yargısal işlerinin yanında kadılar esnaf denetimi, narh (fiyat tespiti) işlerine de bakıyorlardı.<sup>67</sup>

Osmanlı yönetiminde ferdi korumaya yönelik devletçiliğin sonucu olarak vakıf sistemi çok gelişmiş, yaygınlaşmıştı. Devlet öğrencilere, memurlara ve fakirlere bedava yemek dağıtan imarethaneler, hastaneler, medreseler, han ve kervansaraylar yaptırıp onların gelirini sağlamaktaydı. Bunların hemen hepsi vakıf niteliği taşıyıp, kendilerine ayrılmış belirli kaynakların geliriyle görevlerini yerine getirmekteydi. Vakıf sistemi, mülkiyeti devlete ait toprakların gelirleriyle işlemekte, mülkiyet el değiştirdiği takdirde ise vakıf malî kaynaklardan mahrum kalmakta idi.<sup>68</sup> Osmanlı yönetimi bütün imparatorluklar gibi mahallî demokrasiye yabancıydı. Geleneksel devletlerde yönetici

<sup>66</sup> Keleş, *Yerinden...*, s.33-34

<sup>67</sup> Tortop, Nuri; *Mahalli İdareler*, Yargı Yay., Ankara-1994, s.1

<sup>68</sup> Cem, İsmail; *Türkiye'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Can Yay., İstanbul-1998, s.96-99

sınıfın eğilimleri kadar toplumun yaşam tarzı da, demokrasiden ve geniş siyasal katılımdan uzaktır. Yönetici sadece yönetilenin yaşam güvenliliğini can ve mal emniyetini gözetmek zorundaydı. Yönetilen de ucu vergiden angaryaya dek uzanan yönetime karşı görevlerini yerine getirmek zorundaydı. 19. yüzyıla kadar klasik Osmanlı yönetimi taşrada ahalinin yönetime katılmasını, demokrat ve özgürlükçü bir yerel yönetimi aklına bile getirmemiştir. Etkin karar organı yerel halk temsilcileri, o yerin zenginleri veya ruhanî reisler değildi. Onlar daha çok danışma görevini yerine getiriyordu. Nihayet güçlü bir vali, komutan ve kadı'nın karşısında herkesin emir kulu olduğu açıktı. Ne danışma olayının ne de dilekleri kabul ettirmenin kurumlaşmış sürekli bir hak olmadığı da gerçektir.

Klasik dönem Osmanlısında şehrin idaresi ve yargı görevi ilmiye sınıfından kadı'lara bırakılmıştı. Kadı sadece şehrin değil civarındaki köy ve nahiyelerin de mülkî amiri ve yargıcı idi. Sözü edilen alan onun kaza dairesiydi.<sup>69</sup>

Ancak kadı'nın tek başına bu denli değişik ve ağır görevleri bir arada yürütmesi imkânsız olduğundan kentin muhtelif semtlerinde ayak naibi denilen vekilleri vardı. Bu naibler kadı adına narhın uygulanışını gözetir, esnafı denetler ve ilk merci olarak davalara bakarlardı. Semtlerden sonraki alt kademe birimi olan mahallelerde ise kadı'nın görevlerini mahalle imamları yerine getirirdi. İstanbul şu dört kadılığa bölünmüştü: İstanbul, Eyüp, Galata ve Üsküdar. Kadı'nın beledî alandaki yetkilerini kullanımında Muhtesip adı verilen bir yardımcısı da vardı. Muhtesip esnafın denetlenmesinde, narhın saptanmasında temizliğin kontrolünde ve beledî müeyyidelerin uygulanmasında kadı'nın başlıca yardımcısı olup bir tür belediye zabıtası müdürü fonksiyonu ifa etmekte idi.<sup>70</sup>

Kadıların belediye veya mahkeme gibi kurumsallaşmayı temsil eden ofisleri de yoktu. Hangi binaya yerleşirse orası mahkeme veya belediye binası sayılırdı. Şu halde Tanzimat devrine kadar Osmanlı ülkelerinde şehir ve eyalet idaresinden, vakıflar, cemaat örgütlerinden söz edilebilir ama mahalli idareden veya devamlılık arz eden mahalli kurullardan söz edilemez.<sup>71</sup>

İkinci Mahmut döneminde yeniçerilik kaldırıldıktan sonra kadı'nın denetçi fonksiyonlarını yerine getirme yeteneği yok olmuştu. İşte 1826 yılında İstanbul'da

<sup>69</sup> Ortaylı, İlber; *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil Yay., İstanbul-1985, s.112

<sup>70</sup> Nadaroğlu, Halil; *Mahalli İdareler*, Beta Yay., İstanbul-1998, s.198

<sup>71</sup> Ortaylı, a.g.e., s.15-16

İhtisap Nazırlığı, eyaletlerde de İhtisap Müdürlükleri bu amaçla kurulmuş ve kentlerin kolluk ve beledî hizmetleriyle vergi tahsilini gerçekleştirmek görevleri bu memurlara verilmiştir.

Hemen belirtmek gerekir ki, ihtisap kurumu kısa bir süre içinde sadece vergi tahsili işleriyle uğraşan bir maliye idaresi haline gelmiş ve beledî fonksiyonlarını yerine getiremez duruma düşmüştür.<sup>72</sup>

## 2.8. MODERN BELEDİYELERİN KURULUŞ NEDENLERİ

19. yüzyılda Osmanlı şehirleri özellikle dış dünya ile gelişen ilişkilerin odağı haline gelen liman kentleri önemli yapısal değişiklikler geçirmekteydiler. Geleneksel şehir yönetimi ve beledî hizmetlerin geçirdiği sarsıntılar ortaya çıkan yan durum göz önüne alınca yeni bir takım düzenlemeleri kaçınılmaz kılıyordu. Çünkü, Avrupa ile gittikçe yoğunlaşan iktisadî ilişkilere giren Doğu Akdeniz liman şehirleri bu yüzyılın ticarî faaliyetine uygun bir ulaşım ve hizmetler bütününe sahip değillerdi. Bu nedenle karantina, konaklama gibi modern hizmetleri görece yeni belediye idarelerinin kurulması gerekmekteydi. Nitekim İzmir şehrinde belediye kurulması için ilk girişim yerli ve yabancı tüccarlar tarafından yapılmıştı. Osmanlı şehirlerinde yüzyılın ilk yarısı klâsik şehir idaresinin yıkılmasından doğan sarsıntılar ve yeni kuruluşların getirdiği aksaklıklarla geçmiştir.<sup>73</sup>

Tanzimatçı devlet adamları Osmanlı şehirlerinin bu düzensiz durumundan rahatsız olmaktaydılar. Büyükşehirlerde modern şehir hizmetlerinin yerine getirilmesi, ulaşım, su, konut, sağlık sorunlarının çözümlenmesi başlıca istekleriydi. Oysa bu türden yapısal değişim ve gereksinimler dayanılarak kurulan belediyeler hiçbir zaman mahalli demokrasinin geliştirilmesi gibi amaçlar gözetilerek örgütlenilmemiştir. Öte yandan Türkiye yerel yönetiminde köyler ve belediyeler ayrı üniteler olarak ele almak ve ayrı statülere bağlamak geleneği de Tanzimat döneminin yönetim reformlarıyla başlamıştır.<sup>74</sup>

İlk belediye kurulma teşebbüsü 1855 yılında İstanbul'da belediye kurulması şeklinde olmuştur. Buna göre belediyenin başında hükümetçe atanan bir Şehremini bulunacak ve ayrıca yine atama ile gelecek 12 kişilik bir şehir meclisi olacaktı.

<sup>72</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.198-199

<sup>73</sup> Ortaylı, *Tanzimattan...*, s.111-112

<sup>74</sup> A.g.e., s.119

Şhremini bu meclise başkanlık edecekti ve iki yardımcısı da bu meclisin doğal üyesi sayılıyordu. Ayrıca meclis üyelerinin her yıl değişik çevreleri temsil edecek şekilde değiştirilmesi öngörülüyordu.

İstanbul şehremaneti batı ülkelerindeki benzeri idarelerin yapmakta olduğu benzer görevleri yapmak üzere kurulmuştu. Şehir meclisi üyeleri ve şehremini atanmadan önce, üyelerinin çoğu yabancı uyruklu kişilerden oluşan İntizamı Şehir Komisyonu adı ile bir oluşuma gidildi. Komisyon kurulacak belediye yönetimi hakkında bir kuruluş tasarısı hazırlayacak ve tekliflerde bulunacaktı. Sonuçta hazırlanan Belediye Nizamnamesi ile İstanbul'un her semtinde belediye teşkilatı kurulması teklif ediliyordu.<sup>75</sup>

Başkent İstanbul'daki kuruluş imparatorluğun ilk belediye yönetimi olmuştu, ama belki ilk başarılı örnek değildi. Ülkenin geri kalan vilayetlerinde önemli merkezlerdeki belediyelerin bazıları vilayet nizamnamesine dayanılarak kurulmuşken bazı yerlerde geç ve güç kurulabildi.

İstanbul 19. yüzyıl ortalarında yarım milyonu aşan bir nüfus barındırıyordu. Ama büyük şehrin temizlik ve düzeni sadece evlerin içindeydi. Zenginleşemeyen başkent işlemez duruma gelen kurumların yerine yenisini koyamamıştı. Yüzyıldır Anadolu ve Rumeli'den başlayan göç şehrin beslenmesi ve temizliği yanında ciddi bir güvenlik sorunu da doğurmuştu. Kırım savaşı sırasında yaşanan karışıklıklar ve yabancı diplomatların tenkit ve istekleri yeni bir yönetim örgütünü kaçınılmaz kıldı. Nihayet 16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan resmî bir tebliğ ile İstanbul Şhremaneti kuruldu. Bunun üzerine daha önce yetkileri iyice kısılan İhtisab Nezareti lağvedildi. Şhrin beledî hizmetlerini görmek için kurulan yeni örgüte 'şhremaneti' denmesi kimi yazarlara göre Fransızların 'prefecture de la ville' sisteminin taklit edilmesine bağlanıyor. 13 Haziran 1854 tarihli Nizamname Şhremanetinin Meclis-i Valâ'ya bağlı olduğunu açıkça belirtiyordu, yani Emanet merkez hükümetin bir şubesi olarak kurulmuştu. Emanetin üst organı daha da parçalıydı: vergi koymak ve almak için Maliye Nezaretine, kaldırım yapım ve onarımı için Umuru Nafia Nezaretine, güvenlik işleri için Zabtiye Nezaretine, esnafın teftişi ve fiyat kontrolü gibi konular için Ticaret Nezaretine başvurulacaktı. Bol yazışmalı, çok geniş görevli ve az yetkili başarısızlığa mahkûm bir organ kurulmuştu

---

<sup>75</sup> Tortop, **Mahalli İdareler**, s.1-2

Bununla beraber Şehremaneti eski Osmanlı şehir yönetiminde olmayan bir yenilik getirdi. Belediye yönetiminin koyduğu nizam ve kuralların yazılı şekle döküldüğü ve derlendiği (kodifiye edildiği) görülüyordu. Klâsik şehir yönetiminin koyduğu kuralların; uygulamadan ileri gelen, örf adet ve teamüller ile çeşitli ferman, buyruktu ve şer'î kurallar bütünü olduğunu göz önüne alırsak, şehir yönetimi bu alanda modernleşme sürecine girmişti denebilir.<sup>76</sup>

Bu denemeye göre ilk belediye olan Şehremaneti'nin başında Şehremini adı verilen ve Padişah tarafından atanan bir belediye başkanı bulunuyordu. Yürütme organı olan Şehreminin yanında on iki üyeden oluşan bir de Şehir Meclisi vardı. Bu meclis bir karar ve istişare organı olup üyeleri 'İstanbul'da oturan her sınıf teba-i Osmaniden ve esnafın muteber ve mutemedi' arasından yine atama yolu ile işbaşına getiriliyordu. Şehremaneti evvelce kadılar tarafından gerçekleştirilen geleneksel karakterdeki beledi hizmetlerin yanı sıra o tarihlerde modern sayılan bazı görevleri de üstlenmişlerdi. Örneğin, yol ve kaldırım yapımı ile ilgili konuları görüşmek, kentin temizliğine ve imarına ilişkin hususlarda yönetmelik taslakları hazırlayarak Meclis-i Valâ'ya (hükümete) sunmak gibi.<sup>77</sup>

Emanetin bütçesi ve gelir kaynakları da bu yapısına uygun olarak yetersiz ve geçek olmayan kaynaklardı. Vergi kaynakları saptanmamıştı ve iyi toplanamıyordu. Muhasebe teknikleri ilkeldi ve muhasebe ofisi gelişmemişti. Şehremaneti kurulalı aylar olmasına karşın göze çarpan hiçbir faaliyet yoktu.<sup>78</sup>

Belediye idaresi konusunda bilgi ve tecrübe sahibi olmayan kimselerden kurulu Şehremaneti başarılı olamadı. Bunun üzerine Babiâli bazı tedbirler almak gereğini duydu ve esas görevi kurulacak belediye yönetimi hakkında önerilerde bulunmak ve bir kuruluş tasarısı hazırlamak olan bir İntizam-ı Şehir Komisyonu kuruldu. 9 Mayıs 1855 tarihli İrade-i Seniyye (Padişahın yazılı izni) ile kurulan bu Komisyona Osmanlı tebaasından dil bilen ve Avrupa görmüş müslim ve gayrimüslim kimselerle İstanbul'daki yabancılardan tanınmış kimseler üye olarak atanmışlardı. Komisyon kanalizasyon ve su yolları yapımı, sokakların temizliği, aydınlatılması ve genişletilmesi gibi bir takım önemli önerilerin yanı sıra bir de Nizamname-i Umumi hazırlayarak hükümete sunmuştu. Bu yönetmelik İstanbul'un on dört belediye dairesine ayrılmasını

---

<sup>76</sup> Ortaylı, a.g.e., 119-122

<sup>77</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.199

<sup>78</sup> Ortaylı, a.g.e., s.124-125

ve her birinde ayrı bir belediye kurulmasını öngörüyordu. Ancak tümünü bir anda kurmak mümkün görülmediğinden başlangıçta örnek olmak üzere azınlıkların çoğunlukta bulunduğu Galata ve Beyoğlu çevresinde bir dairenin kurulmasına karar verildi.<sup>79</sup>

İntizam-ı Şehir Komisyonu örnek belediyeyi Galata-Beyoğlu bölgesine kurmaya karar verirken Avrupalılara hayranlık ve yaranmaktan çok; paranın ve refahın bulunduğu ve belediye hizmetinin şiddetle istendiği tek semtin burası olduğunu göz önüne almıştı.<sup>80</sup>

Tüm bunların sonunda Beyoğlu ve Galata semtlerinde 1858 yılında Altıncı Daire-i Belediye adı altında fiilen ilk belediye kurulmuştur. Ancak bu Daire Şehremanetine değil, doğrudan Babıali'ye bağlanmıştı. Altıncı Daire-i Belediye'nin organları Daire Müdürü ile Daire Meclisinden oluşuyordu. Bunlardan birincisi yürütme, ikincisi de karar organı idi. İkisinin de üyeleri atama yolu ile işbaşına geliyorlardı. Ancak, burada dikkati çeken nokta karar organı olan Daire Meclisinde müşavir sıfatıyla yabancı uyruklulara da yer verilebilmesi ve resmî dilinin Fransızca olmasıdır. Daireye ayrıca bazı gelir kaynakları da sağlanmıştı.

Görülüyor ki, Osmanlı İmparatorluğunda sadece İstanbul'da, İstanbul'un da belli bir yerinde belediye örgütü kurulmuş ve bu örgüte o tarihe kadar başka hiçbir kuruluşun sahip olamadığı bazı ayrıcalıklar tanınmıştı. Ancak, İstanbul'un diğer semtleri Şehremanetinin yetersiz düzeni içinde yaşamını sürdürmeye devam ediyorlardı. Sonunda Şurayı Devlet (Danıştay) tarafından hazırlanan ve 6 Ekim 1868 tarihinde yürürlüğe konulan İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye örgütünün yeniden kurulması ve kentin 14 belediye dairesine ayrılmasına karar verildi. Bu belediye dairelerinin üstünde Şehremanetinin şu üç organı bulunacaktı: Şehremini, Şehremaneti Meclisi, Cemiyeti Umumiye.<sup>81</sup>

Şehremini ve Şehremaneti Meclisinin üyeleri hükümet tarafından atanacaktır. Belediye dairelerinin her birinin halk tarafından seçilen ve üyelerinin yarısı her yıl yenilenen birer daire meclisi ve meclis üyeleri arasından hükümetin atadığı birer daire başkanı bulunmaktadır.

---

<sup>79</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.200

<sup>80</sup> Ortaylı, a.g.e., s.130

<sup>81</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.200

Cemiyeti Umumiye, Şehremininin başkanlığında, 14 belediye dairesinin başkanlarından ve her dairenin meclis üyelerinin arasından seçeceği üçer üyeden oluşmaktadır.

1868 yılından itibaren bu tarihte çıkarılan bir Talimat ile İstanbul dışında, taşrada da belediye teşkilatı kurulması öngörülmüyordu. Vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde de birer belediye teşkilatı kurulacaktı. Bu teşkilatın başında mutasarrıf tarafından memurlar arasında atanacak ve valinin onayı ile tamamlanacak bir belediye başkanı bulunacak, belediye meclisi ise mahalli ihtiyar kurullarının seçtiği kişilerden oluşacaktı.

1876 anayasası, İstanbul ve taşrada kurulacak belediyelerin seçimle işbaşına gelecek meclisler tarafından yönetilmesinin ve bunların kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim usulünün kanunla belirtilmesini öngörmüştür. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu eski belediye kuruluşlarını aynen korumuş ancak İstanbul'daki 14 belediye dairesini 20'ye çıkarmıştı.<sup>82</sup>

Bu kanunun yerini 1912 yılında Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat'ı almıştır. Bu sonuncu kanunda da Şehremininin atanması esası korunmuştur. Ancak Belediye Daireleri kaldırılarak yerlerine 9 adet Belediye Şubeleri kurulmuştur. Ayrıca Şehremaneti Meclisi de yerini bir Encümene bırakmıştır. Bu sistemi, İstanbul'da bugün de normal belediyeler için yürürlükte bulunan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun çıkarılışına kadar uygulanmıştır.

Taşrada da belediye örgütü kurulmasını öngören 1898 tarihli Vilayet Belediye Kanunu ise İstanbul dışındaki her kent ve kasabada bir belediye örgütü kurulması esasının benimsemişti. Bu belediyeler üç ayrı organa sahip olacaklardı: Reis, Belediye Meclisi ve Cemiyeti Belediye. Nüfusu 40.000'in üzerinde olan beldelerde şubeler kurulabilecekti. Belediye Meclisi halk tarafından seçilebilecek, belediye reisi ise meclis üyeleri arasından atanacaktı. Cemiyeti Belediye ise o zamanki idari örgütlenmesinde mevcut olan mahalli idare meclisi ile belediye meclisinin birleşmesinden oluşacaktı. Bu kanun 1930 yılında yürürlüğe konulan 1580 sayılı Kanun'a kadar esas itibariyle taşradaki belediyelerin organik kanunu olma niteliğini korumuştur.<sup>83</sup>

1924 yılında çıkarılan 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu, Ankara'ya özel bir yönetim biçimi getirmiştir. Buna göre İçişleri Bakanlığınca atanan bir Şehremini, bir belediye dairesi ve 24 üyeli Belediye Umumi Cemiyeti bulunacaktır. Bütçe bu Cemiyet

<sup>82</sup> Tortop, a.g.e., s.3

<sup>83</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.201



tarafından yapılacak, İçişleri Bakanlığınca onaylanacaktır. Belediye zabıta hizmetleri polis teşkilatınca yürütülecektir.

Ankara için çıkarılan kanundan kısa bir süre sonra 442 sayılı Köy Kanunu 18 Mart 1924'de kabul edildi. Köy, kasaba, şehir ve büyükşehir ayrımı ilk defa yapıldı.<sup>84</sup>

1580 sayılı Belediye Yasası'nın belediye kurumlarının kuruldukları yerleşim alanlarının farklı özelliklerini gözetmeksizin tüm belediyelere aynı örgütlenme, görev ve yetkileri vermiş olması ülkemizde tek düze bir belediye yapısı kurmuştur. Diğer yandan, yasanın getirdiği bu standart yapıdan başka büyükşehirlerdeki belediyeler, hizmet alanlarının sınırları açısından taşra örgütlenmesinin standardına da tâbi olmuştur.

Kentler belediyelerce yönetildiğinden büyükşehirlerin oluşumuyla paralel bir şekilde belediyelerin de buna ayak uydurması gereği ortaya çıkmıştır. Türkiye'de büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı yasa sadece üst kademe belediye kurumları için standart belediye yapısı dışına çıkmıştır. Yasa büyükşehirlerde iki kademeli büyükşehir belediye yönetimini öngörmüştür. Alt kademe belediyeleri genellikle önceden mevcut belediye yapıları olup ilk defa oluşturulan üst kademe belediyelere bağlanmak suretiyle düzenlemeye gidilmiştir. Klâsik belediye yapılanması nüfusu iki bini geçen yerlerde kurulan sınırları belli bir alandaki insanlara hizmet sunan tek belediyelerden ibaretti. Buna karşın büyükşehirlerde üst kademe belediyesi olarak öngörülen büyükşehir belediyesi önceden varolan belediye kurumuna da sahip birkaç yerleşim yerinin bütününe kapsayan bir örgütlenmedir. Bu anlamda büyükşehir belediyeleri kurulu bulunduğu alanda yaşayan insanların ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ilk ve tek belediye değildir. Bunlar sadece büyükşehirsel alanda mevcut birkaç belediyenin tek başına yapamayacağı tüm büyükşehirsel alana ilişkin ve koordinasyon gerektiren kent hizmetleri üzerine kurulmuş örgütlerdir.

Türk belediye sisteminde büyükşehirlere özgü yerel federasyon biçimi, iki kademeli belediye örgütlenmesi ile eski sınırlarını zorlamış fakat bu sefer de büyükşehir belediye yapısında standart örgütlenme içine girilmiştir. Nitekim büyük kent olma özellikleri ve kuruluş gerekçeleri farklı olmakla birlikte 16 büyükşehir belediyesi kurulmuş, aynı kanuna tâbi olarak bir örnek örgütlendirilmişlerdir.

---

<sup>84</sup> Tortop, a.g.e., s.4

Ülkemizde büyükşehir belediyeciliği farklı dönemlerde değişik aşamalardan geçerek bu günkü yapısına kavuşmuştur. Öncelikle Türkiye’de büyükşehir yönetimi artan şehirleşme, değişen dünya şartları sonucunda gittikçe karmaşıklaşan şehirlerin mevcut yapıyla yönetilemez hale gelişi ve hizmet ihtiyaçlarının çeşitlenmesine buna karşın yerel kamu hizmetlerinin sunum ve koordinasyonunda ortaya çıkan güçlükler sonucunda gerçek bir ihtiyaç olarak doğmuştur.<sup>85</sup> Büyükşehir yönetimine geçişi gerektiren kentleşmenin ve hukuki düzenlemelerin gelişimi dönemler itibariyle ele alınmasında fayda vardır.

## 2.9. 1946’YA KADAR BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Tek parti döneminin ilk yılları savaştan yeni çıkan ülkenin daha çok kendini toparlamaya çalıştığı, Dünya ekonomik durgunluğu ve peşi sıra İkinci Dünya Savaşının patlak vermesi ile eldekileri korumaya çabalanan yıllardır. Bu dönemler kentleşme hızının durgun olduğu zamanlardır. Sadece ülkemizde değil gelişmekte olan pek çok ülkede kentleşme hareketleri esas itibariyle ikinci dünya savaşı sonrasında başlamaktadır.

1856 yılında İstanbul’da kurulan belediye yapısının iki kademeli bir yapıyı öngörmesi ve 1924 tarihli Köy Kanunu’nun gerekçesi bu yıllarda büyükşehir kavramına ve anlayışına sahip olduğunu göstermektedir. Köy Kanunu’nun gerekçesinde yerleşim yerlerinin nüfus ve gelişmişlik gibi özellikleri birbirinden farklılık gösteren ‘köy’, ‘kasaba’, ‘şehir’ ve ‘büyükşehir’ gibi dört grupta mütalaa edilebileceği ve bu ayırım göz önünde tutularak ilgili birimler için ayrı ayrı yasalar çıkarılacağı ifade edilmiştir. Kısa bir zaman sonra ise 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu’nda bu ayırımdan vazgeçilmiştir.

Söz konusu kanunla il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının zorunlu olduğu, diğer beldelerde ise usulüne uygun olarak nüfusu iki bini geçen yerlerde belediye kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Halihazırda varlık gösteren belediyelerimizin büyük çoğunluğu bu kanunun belirttiği nüfus ve idari ölçütlere göre kurulmuş belediyelerdir.

---

<sup>85</sup> Çukurçayır, a.g.m., s.247-248

Bu dönemdeki diğer düzenlemeler arasında Belediyeler Kanunu, Hıfzıssıha Kanunu, Belediyeler Bankası Kanunu, Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi temel hukukî düzenlemeler sayılabilir.<sup>86</sup>

İlgili dönemde hüküm süren CHP'nin ideolojisinin kamu yönetiminin diğer unsurları kadar belediye yönetimi ve belediyecilik anlayışını belirleyen başat güç olduğu tartışmasızdır. Tek Partinin tepeden inmece yaklaşımları hiç kuşkusuz mahalli ölçeklerdeki demokratik katılım mekanizmalarının inşasını imkânsız kılmıştır.

Kentlerimizin bu dönemde doğal ve sınırlı bir gelişme gösterdiklerini, ancak büyükşehir kavramının henüz tam olarak oluşmadığı söylenebilir. Dönemin son yıllarında Avrupa'da ve dünyanın pek çok yerinde yıkımlar yaratan İkinci Dünya Savaşının yaşanmış olması ülkemizde de etkisini göstermiş ve göz alıcı bir ekonomik kalkınma mümkün olmamıştır.

## 2.10. 1946-1960 ARASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Ülkenin siyasî manzarası dış dünyadaki gelişmelerin zorlamasıyla değişim geçirmeye başlamıştır. Sona eren İkinci Dünya Savaşı gerisinde iki kutuplu bir dünya bırakmış, Türkiye tercihini ABD'nin başını çektiği NATO oluşumundan yana kullanmıştır. Dünya Ekonomik Krizi'nin etkilerinin giderek azaldığı bu dönem savaş yaralarının sarılması için yeni tedbirler ve yeni kent yönetim modellerinin arandığı bir dönem olmuştur. Öte yandan bu gelişmelere ek olarak ülkemizde çok partili hayata geçiş sürecine girilmiş ve kısa bir zaman sonra CHP'nin iktidarı sona ererek DP iktidara gelmiştir.

1950'lerden sonra tüm dünyada sanayi devriminden bu yana ikinci kez bir kentsel enflasyon ülkemizde de kendini göstermiştir. Tarımda Marshall yardımları neticesinde görülen hızlı makineleşme, ekonomide devletçiliğin esnetilmesi ve daha gelişkin bir karayolu ulaşım ağının kurulması neticesinde çok hızlı ve anî bir kentleşme süreci başlamıştır.<sup>87</sup>

Demokrasi alanında çok partili hayata geçişle birlikte daha olumlu bir ortama girildiği, artık gizli oy, açık tasnif yöntemiyle seçim yapıldığı, halkın adayların

<sup>86</sup> Görmez, Kemal; *Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler*, Vadi Yayıncılık, Ankara 1987, s.107-108

<sup>87</sup> Tekeli, İlhan ; *Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, Ankara-1978, s.122

belirlenmesinde bile etkili olmaya başladığı gözlenmiştir. Dönemin ilk seçim deneyiminin yerel düzeyde yapılmış olması ve bu seçimde adayların halk tarafından belirlenmiş olması yerel demokrasi açısından da olumlu bulunmaktadır.<sup>88</sup>

Bu olumlu gelişmeler bir yana belediyeçilik alanında çok köklü değişimlerin yaşanmadığı da bir gerçektir. Söz konusu dönemde belediyeçilik alanında 1930-1945 yılları arasında yapılan düzenlemelere yapılan bazı ekler ve birtakım değişiklikler yapılmasıyla yerinildiğine tanık olunmuştur. Yanı sıra İdareciler Kongresi ve Belediyeçilik Kongresi gibi önemli bazı adımlar bu duruma istisna teşkil etmektedir.<sup>89</sup>

Başta değindiğimiz ulaşım imkanlarındaki gelişmeler, yerel ve ulusal düzeyde siyasetle kurulmaya başlanan yakınlık sonuçlarını özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlere yönelen bir iç göç dalgasıyla göstermiştir. Aynı tarihler yoğun göçler sonucu adı geçen büyük kentlerimizin çevrelerinde gecekondulaşma ve kenar mahallelerin kurulması olayının ortaya çıktığı zamanlardır.

Yeni ortaya çıkan bu durum sebebiyle, özellikle imar planlaması ve konut gibi konularda düzenlemelerine gidilmiştir. İmar ve kamulaştırma yasaları bu dönemde çıktığı gibi görülen ihtiyaç üzerine müstakil bir İmar Bakanlığı kurulmuş ve bu yolla imarla ilgili işler merkezî yönetime kaydırılmıştır. Gecekondu ve imar afları, belediyelerin konut ve arsa üretiminde görev alması, dolayısıyla konut probleminin bir kamu ödevi sayılması rastlanan diğer yeniliklerdir. Ancak imar konusunda olduğu gibi merkeziyetçiliğin artması, dönemin problemlerinin üstesinden gelebilecek teknik kadrolardaki ve bilgi birikimindeki eksiklikler bu alanda yapılan düzenlemelerin etkilerini sınırlandırmıştır.<sup>90</sup>

## 2.11. 1960-1980 ARASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Ülkemizdeki başarılı anlamdaki ilk çok partili hayat denemesi 27 Mayıs 1960 tarihinde patlak veren ihtilalle akamete uğramış, darbe sonrası kalıcı etkiler ve yenilikler getiren 1961 Anayasası kabul edilmiştir. Bir önceki dönemde başlayan hızlı kentleşmenin doğurduğu yoğun ve karmaşık sorunlar esas olarak bu dönemde etkilerini göstermeye başlamıştır. Büyük insan kitlelerinin kentlerde toplanması sonucu oluşan oy

<sup>88</sup> Karpaz, Kemal; *Türk Demokrasi Tarihi*, İstanbul-1967, s.138

<sup>89</sup> Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s.122

<sup>90</sup> A.g.e., s.128

potansiyeli iktidarı ve muhalefetiyle tüm partilerin dikkatlerini buralara çekmiş ve bu da büyükşehir yönetimlerinin önemini bir kat daha artırmıştır.

Bu ortamda hazırlanan 1961 Anayasası'nın 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, 116. maddesinde de yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarıyla donatılacağı hükmü getirilmiştir.

Yine 27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile belediye seçimlerine ilişkin hükümler değiştirilmiş, belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüyle seçilmesi karara bağlanmıştır. Bunlara ek olarak belediyelerin gelirleri özellikle emlak vergileri ve diğer kaynaklarla artırılmaya çalışılmıştır. 'Yönetim yapımız merkezîyetçi olduğu halde, Ankara'nın başkent olduğu yıllardan bu yana çıkarılan bütün yasalarda, imar plancılığının ülkemizde ilke olarak bir yerel yönetim görevi olduğu' öngörülmesine karşın, bu dönemde 1605 sayılı Kanunla İmar Kanununun bazı maddeleri değiştirilerek, imar plânlaması konusunda merkezin ağırlığı iyice artırılmış, neredeyse belediyeler imar sürecinin dışına çıkarılmıştır.<sup>91</sup> 1966 yılında 710 sayılı Kanunla belediyelerin imarla ilgili konularda teftiş ve denetim yetkileri İmar ve İskan Bakanlığına geçmiş, 1965 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarının hazırlanması yetkisi bu bakanlıkça kurulacak özel bürolara verilmesi öngörülmüştür. 1972 yılında ise Bakanlar Kurulu Kararı ile 'imar konusunda bir bütünlük sağlamak ve büyük kentlerin sorunlarını metropoliten kuruluşlar yoluyla çözmek amacıyla Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur.'<sup>92</sup>

Artan göçlerin bir sonucu olarak büyükşehirlerin etrafında oluşan gecekondulaşma ve bu oluşumun getirdiği yeni sorunlar ile yeni kamu hizmeti alanları karşısında, önceleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı sorunu yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görmüş, daha sonra ise sorumluluğu devletin yüklenmesi gerektiği imar düzenlemeleriyle ortaya çıkmıştır. 755 sayılı Gecekondu Kanunu 1966 yılında çıkarılmış olmasına karşın bu dönemde 1960 yılında 240 bin olan gece kondu sayısı artarak 1980'de 1 milyon 240 bine varmıştır.<sup>93</sup>

Kent sınırları dışına taşarak genişleyen yerleşimler, mevcut belediyelerin yanı sıra çok sayıda küçük belediye oluşmasına yol açmıştır. Aşırı nüfus büyükşehirlerde mevcut

<sup>91</sup> Keleş, Ruşen ; Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar(1975-1992), İstanbul-1993.s.148

<sup>92</sup> Görmez, Yerel Demokrasi..., s.140

<sup>93</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.378

sosyal ve teknik alt yapı tesislerini yetersiz hale getirmiş, ulaşımda metro gibi alternatifler önerilmiş ve 1960'ların ortalarından itibaren sorunlar yumağına hava kirliliği de eklenmiştir. Ülkedeki ekonomik kıpırdanmaların sonucunda otomotiv gibi birtakım sektörlerde gelişmeler yaşanmış, kent dışında yeni konut alanları talep edilmeye başlanmıştır.

Ana hatlarıyla bu dönem merkeziyetçiliğin daha yoğun olarak kendini hissettirdiği bir dönem olarak değerlendirilebilir. Nitekim çok kısa ömürlü olmuşsa da Yerel Yönetim Bakanlığı kurulmuş ve bu bakanlığın vesayet denetiminin ötesinde belediyeleri 'teftiş' dahi ettiği, böylece merkeziyetçi bir rol oynadığı ileri sürülmüştür.

Buna karşın 1973 sonrası yerel yönetim ve yerel demokrasi tartışmalarının başlamış olmasında, kentleşme hareketleri sonucu büyükşehirlerin ve nüfusun artması, bu kentlerde sosyal ve kültürel yapının değişmeye başlaması ve büyükşehir belediyelerinin bir çoğunda belediye başkanlıklarını muhalefet partilerinin kazanmış olması yön tayin edici olmuştur.<sup>94</sup>

## 2.12. 1980 SONRASI BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN GELİŞİMİ

Bilindiği gibi ülkemizde demokrasi deneyimi özellikle 1970'lerin ortalarından sonra tehlikeli boyutlara varan iç çatışmaların sonucunda 12 Eylül 1980'de üç yıl sürecek bir kesintiye uğramıştır. Bu ara dönemde 1961 Anayasası ortadan kaldırılarak yerine 1982 Anayasası kabul edilmiştir. Askerî müdahalenin başlangıcından itibaren belediye meclisleri feshedilip başkanlar görevden alınmış ve yerlerine valiler, kaymakamlar, emekli askerler veya diğer kamu görevlileri atanmıştır. Aynı zamanda kimi il ve ilçe belediye başkanlarının görevlerine devam etmesine izin verildiği görülür.

Bu dönemde büyükşehirlerde hizmet birliklerini öne alan bir takım yerel yönetim modelleri arayışlarına rastlıyoruz. Aslında hizmet birlikleri modeline dayanan büyükşehir yönetimi ile ilgili yasa tasarıları ilk olarak 1970'li yıllarda hazırlanmış fakat değişik nedenler yüzünden yasalaşamamıştır. Söz konusu tasarılar bir veya birkaç hizmeti görmek amacı üzerine kurulu mevcut yerel yönetim birliklerinin taşıdıkları belirli kamu hizmetlerini görme amacını aşan, büyükşehir alanında genel amaçlı büyükşehirsel birlikler kurmaya yöneldiği görülmektedir. Bunlar metropoliten hizmet birliği kanun tasarısı (1972), İstanbul metropoliten hizmet birliği tasarısı (1975),

<sup>94</sup> Görmez, *Yerel Demokrasi...*, s.137

metropolitan alanlar hizmet birliği kanun teklifi (1975), metropolitan alanlar hizmet birliği kanun teklifi (1976), büyük kent birliği kanun tasarısı (1978)'dir. Bu tasarı ve teklifler büyükşehir yönetimi oluşturmak üzere hazırlanan ilk yasalastırma çalışmaları olmuş fakat askerî yönetim müdahaleden sonra konuya daha farklı yaklaşmıştır.

Söz konusu dönemde büyükşehir yönetimi açısından önemli bir karar olarak değerlendirebileceğimiz 34 nolu Milli Güvenlik Konseyi Kararı ile büyükşehirlerin çevresindeki belediyeler, büyükşehir belediyelerine bağlanmış bu belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak bağlandıkları büyükşehir belediyesinin şubeleri haline getirilmiştir. Bu uygulama ile İstanbul'da 14, Adana'da 15, İzmir'de 12, İçel'de 11 belediye şubesi oluşturulmuş, diğer kentlerde de benzeri uygulama ile 200'e yakın belediyenin ve 150 civarında köyün tüzelkişiliği kaldırılmıştır.<sup>95</sup>

4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerleşim hakkında kanun ile genel nüfus sayımına göre nüfusu üç yüz bini geçen kentlerin çevresindeki belediyeler ile köylerin büyük kentlere bağlanabileceği hükmü getirilmiştir<sup>96</sup>. Ancak bu kanun büyükşehir yönetiminden beklenen işlevlerin yerine getirilemediği, tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin belli yöntemlerle ana belediyelere bağlanmasının hem demokratik geleneklerin terk edilmesine yol açtığı ve hem de hizmet verimliliğinde önemli bir gelişme sağlamadığı hususunda eleştirilmiştir.<sup>97</sup>

Yine bu dönemde henüz 1982 Anayasası hazırlanmadan önce belediye gelirleriyle ilgili iki temel yasa çıkarılmıştır. Bunlardan ilki 2 Şubat 1981 tarihli ve 2380 sayılı belediyelere ve il özel idarelerine genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi hakkında kanun ve ikincisi 26 Mayıs 1981 tarihli ve 2464 sayılı belediye gelirleri kanunudur.

1982 Anayasası da yerel yönetimler konusunda bazı yeni hükümler getirmiştir. 127. maddesinde 1961 Anayasasındaki mahalli idarelerin tanımıyla ilgili 'karar organları halk tarafından seçilen' hükmü yerine, 'karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen' hükmünü getirmiştir. Bu dönemde kentleşmenin yarattığı sorunlar ve büyüyen kentlerin yönetim biçimi hususundaki kaygılar ile yeni arayışların da ilk kez Anayasaya yansıdığı görülmektedir. Nitekim Anayasaya 'büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir' hükmü konulmuştur.

---

<sup>95</sup> İsbir, a.g.e., s.222

<sup>96</sup> Tortop, a.g.e., s.172-173

<sup>97</sup> Geray ,Cevat, Ruşen Keleş, Can Hamamcı ve diğerleri, **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması**, Türk Belediyecilik Derneği Yay., Ankara,1995, s.4

Anayasal hükümler ve yeni belediye gelir kanunları zikredilerek, 1980'li yılların başından itibaren genel olarak yerel yönetimlerin, daha özel olarak da büyükşehir belediyelerinin sorunlarının çözümlenmesi için önemli adımlar atıldığı ve en önemlisinin de merkezi hükümet katında bu konuyla ilgili tavır değişikliği olduğu ifade edilmiştir.

Sonuçta bu dönem büyükşehirlerin mevcut yerel yönetim teşkilatlanmasının dışında bir örgütlenme ile yönetilmesi gerektiğinin iyice kavrandığı, yeni model arayışlarına girildiği ve bunun hukukî temellerinin atılarak büyükşehir belediyeçiliğine geçildiği dönem olarak adlandırılabilir.

Tüm bu gelişmelerle Anayasa'nın hazırladığı zemin ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun ile, belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde büyükşehir yönetimlerinin oluşturulması büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının ayrı ayrı seçilmesi ilkesi getirilmiştir.<sup>98</sup> 25 Mart 1984 yerel seçimlerinden iki gün önce yürürlüğe giren 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 195 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi yönetiminin esasları düzenlenmiş böylece İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediye yönetimleri olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Söz konusu KHK aynı yıl 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK'nın Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun olarak yasalaşmış, peşinden de bu kanunun uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır.

Büyükşehirlerde kentleşmenin yarattığı sorunların kavranması sonundaki arayışlar sonucunda enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerini uyumlu ve birleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, hukukî düzeyde somutlaşan, büyükşehir belediyeleri bünyelerinde bir takım koordinasyon merkezleri oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin de katılımıyla oluşan, ilçe belediye başkanlarının da katılmasına imkan tanınan "Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)" ve "Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)" ile "Altyapı Yatırım Fonu" 3030 sayılı Kanun ile kurulmuş

---

<sup>98</sup> Tortop, a.g.e., s.177-178



belediyecilik alanında olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmektedir<sup>99</sup>

20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile, İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini görmek üzere kurulan özerk, özel bütçeli, kamu tüzel kişiliğini haiz özel amaçlı hizmet idaresi, 23 Mayıs 1984 tarih ve 3009 sayılı Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı, müstakil bütçeli ve tüzel kişiliği olan bir genel müdürlük haline getirilmiştir.

## 2.13. KALKINMA PLANLARINDA BÜYÜKŞEHİR ALANLARIYLA İLGİLİ ÇALIŞMALAR

### 2.13.1. Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında metropolitan alanlarla ilgili görüşler "Büyükşehir Bölgeleri" başlığı altında yer almıştır. Burada beliren görüş, metropolitan alanların, ekonomik faaliyetlerin ve nüfusun yoğun olduğu ve bunun sonucunda ortaya çıkan sosyal, ekonomik ve fiziksel sorunların bölge planlamasının bir başka yönü olduğu şeklindedir. Ortaya çıkan sorunların başlıca çözüm şekli olarak, metropolitan alanlar çevresinde "yeniçekim ve büyüme merkezleri" kurmak suretiyle nüfus yoğunluğu ve ekonomik faaliyetleri dengeli bir şekilde dağıtmak önerilmektedir.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında metropolitan alanların planlanmasından sorumlu teşkilat hakkında hiç bir görüş mevcut değildir.<sup>100</sup>

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, metropolitan alan planlanmasıyla ilgili olduğu kabul edilen bölgesel planlama projesi Doğu Marmara Bölgesiyle ilgilidir.

Bu proje, İstanbul büyükşehir bölgesinin (metropolitan alanının) ekonomik ve sosyal meselelerine çözüm yolu bulmak, yeni gelişme merkezleri belirleyerek aşırı şehirleşme ve merkezleşmenin yükünü azaltmak amacını taşır. Metropolitan alan olarak Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Doğu Marmara Bölgesi adı altında İstanbul ve çevresi ele alınmıştır.

Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planıyla ilgili olarak hazırlanan yıllık programlarda da konunun ele alınışı şu şekildedir. 1964 yılı programındaki Orta Anadolu Bölge

<sup>99</sup> Eke, Ali Erkan : 'Büyükşehir Yönetimi ve Yönetimlerarası ilişkiler' AİD, C: 18, S: 4, Aralık-1985, s.53-54

<sup>100</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.55

Projesi ile, Ankara ve çevresinin metropolitan alan olarak meselelerine çözüm getirilmeye çalışılmıştır. 1967 yılı programı ise Ege Bölgesi Kalkınma Projesi adı altında, İzmir metropolitan alanıyla ilgili öneriler getirmiştir.<sup>101</sup>

### 2.13.2. İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

Genel anlamda şehirleşme ve beraberinde getirdiği meseleler ilk defa İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında ayrıntılı ve tek bir başlık altında incelenmiştir. “Bölgesel gelişme, şehirleşme ve yerleşme” bölümünde yer alan şehirleşme ile ilgili görüş ve öneriler şunlardır.

“Kentleşme desteklenecek ve kentleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve bir gelişme aracı olarak yararlanılacaktır.”

“Büyük kentler, büyüklükleri ölçüsünde kentleşmenin ekonomik ve sosyal gelişme katkısını artıran bir güç kazanmaktadır. Büyük kentlerde ortaya çıkan ortam, daha küçük kentlere dağılmış bulunan daha büyük nüfusun yaratamadığı özellikler taşımakta ve bu özellikler ekonomik ve sosyal gelişmeyi hızlandıran bir nitelikte olmaktadır. Bu anlayışla büyük kentlerin büyümesi önlemeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenecektir”.

“Sorumluluk ve teşkilatlanma yönünden farklı büyüklükteki kentler arasındaki ayrılıklar düşünülmemiştir. Milyonluk bir kent belediyesiyle birkaç bin kişilik bir belediye aynı görevlerle yüklü olmakta ve aynı şekilde teşkilatlanmaktadır”.

İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında Metropolitan alanlarla ilgili olarak yer alan görüş ve teklifler daha çok, şehirleşmenin, kalkınmayı etkilediği düşünülerek destekleneceği ve büyükşehir belediyelerinin teşkilatlanmalarının değişik olması gerektiği noktalarında toplanmaktadır.

1968-1972 yılları arasında çıkartılan bütün Yıllık Programlarda “Bölgesel Gelişme, Kentleşme ve Şehirleşmeyle” ilgili bölüm bulunmaktadır. Ancak 1969 yılı Programı, Metropolitan alanın düzenlenmesi ile ilgili somut görüş ve öneriler getirmiştir.

Bu görüş ve öneriler aynen şöyledir.

Görülebilen zaman perspektifi içinde Türkiye’de büyükşehir niteliğindeki merkezlerin sayısı 7 ila 8’e yükseleceği ortaya çıkmaktadır. Şehircilikle ilgili gelişmenin üst noktalarını teşkil ederek yurt ölçüsünde dengeli bir yerleşme ve gelişmeye imkân

---

<sup>101</sup> Karaman, a.g.e., s.25

hazırlayacak olan bu büyükşehirlerin geliştirilmesi yanında bir alt şehir kademesini meydana getirecek olan diğer Bölge Gelişme Merkezlerinin de belirlenmesinin program dönemi içerisinde tamamlanacak ve bu merkezler büyükşehirlerle birlikte ekonomik ve sosyal gelişmeyi yaratıp bölgelerine yayacak noktalar olarak desteklenecektir.

“Büyükşehirlerin hem kendilerine hem de çevrelerine ve milli ekonomiye beklenen katkıyı yapabilmeleri için gerekli sistemi ortaya koyacak bilimsel çalışmayı gerçekleştirecek bir organizasyona gerek vardır”.

“Metropolitan planlama faaliyetlerini yürütecek iyi organize edilmiş planlama kuruluşları ile bunları kendi alanında ve diğer ilgili kuruluşlara bağlayan kanallar sistemi kurulacaktır.

1969 yılı içerisinde İzmir ve Ankara nazım plan çalışmalarına başlanacak, İstanbul nazım planı yeniden ele alınarak, geliştirilecektir”.

“Metropolitan alanlar içerisinde çok sayıda belediye ve uygulayıcı kuruluş bulunması, planlama kararlarının uygulamaya dönüşümünde güçlükler doğurmaktadır. Bu yüzden koordinasyon ve davranış bütünlüğünün sağlanması metropolitan idarelerin kurulmasına bağlı olacaktır”.

Metropolitan alanlar konusunda 1970 yılı programında yer alan hususlar ise şunlardır.

“Türkiye’de dünyaca kabul edilen tarife uygun tek metropolis İstanbul’dur. İstanbul Metropolitan planlaması için kullanılacak araçlar arasında Boğaz Köprüsü de yer alacaktır”.

“İmar ve İskan Bakanlığı tarafından İstanbul Ankara ve İzmir çalışmalarının yanında Samsun ve Elazığ illeri içinde metropolitan planlama çalışmaları başlayacaktır”.

Metropolitan planlama çalışmaları ile ilgili mahalli kuruluşlar Devlet Planlama Teşkilatının ilgili bölüm ve şubeleri ve İmar ve İskan Bakanlığının ilgili idareleri ile koordinasyon halinde bulunacaklardır.

1971 yılı programında, metropolitan alanlarla ilgili olarak önceki programlarda öngörülen görüş ve öneriler tekrar edilmiştir. Bu arada daha önce öngörülen tedbirlerin, uygulamaların ve önerilerin gerçekleştirilemediği de belirtilmiştir.

1972 yılı Programında daha önce metropolitan alan olarak belirtilen İstanbul, Ankara ve İzmir’e Adana metropolitan alanı da eklenmiştir. 1972 yılı programındaki

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planına geçiş özelliğini taşımaktadır. Yine aynı program, metropolitan alanlarda gerçekleştirilmesi düşünülen projeler arasında koordinasyon sağlamak için “Demet Proje” yaklaşımı getirmektedir.<sup>102</sup>

### 2.13.3. Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı Hedefleri ve Stratejisinde “Kademeli ve Fonksiyonel Şehirleşme” ilkesi benimsenmiştir. Kademeli şehirleşmeyle, çeşitli büyüklükteki kent grupları arasında karşılıklı ekonomik ilişki ve koordinasyonun sağlanması amaçlanmıştır. Fonksiyonel şehirleşme ise, şehirleşen nüfusa yeni iş imkânları bulunabildiği ölçüde şehirleşmedir.

Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında metropolitan alanlarla ilgili olarak yer alan görüş ve öneriler şunlardır.

“Özellikle büyükşehir alanlarına ve 100.000-500.000 nüfus grubundaki şehirlere yapılacak yatırımlar, fonksiyon, zaman ve mekân tutarlılığını sağlamak üzere birbirini tamamlayıcı ve destekleyici demet projeler halinde hazırlanacaktır”.

“Büyükşehir alanları için ekonomik yönü ağır basan metropolitan planlama teknikleri kullanılırken daha küçük şehirlerde fiziksel yönü ağır basan imar planları yoluyla alan düzenlemesi yapılacaktır”.

“Büyükşehir alanlarında etkin bir yönetim sağlamak üzere mevcut mahalli yönetim sistemini yeniden düzenleyen mevzuat çalışmaları tamamlanacaktır”.

1973 yılı Programı metropolitan alanlarla ilgili değişik bir görüş ve öneri getirmemiştir denilebilir. Çünkü program, metropolitan alan planlaması ve buralarda yönetimin yeniden düzenlenmesi için daha önce belirtilen görüş ve önerileri tekrarlamıştır.

1974 yılı programı, İmar ve İskan Bakanlığı tarafından hazırlanmakta olan Ankara, İstanbul ve İzmir metropolitan alanlarının nazım plan çalışmalarının yürütüldüğünden bahsetmektedir. Ayrıca Metropolitan İdare Kanun Tasarısıyla, İstanbul, Ankara ve İzmir metropolitan alan belediyelerinin gelirlerinin artırılması için Belediye Gelirleri Kanunu Tasarısı içerisinde gerekli düzenlemelerin İmar ve İskan Bakanlığı ve İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanacağı belirtilmiştir.

1975 programı, Ankara, İstanbul ve İzmir metropolitan alanlarına ek olarak 1985 yılına kadar Adana, İçel, Hatay, Samsun ve Zonguldak yörelerinin de metropolitan alan

<sup>102</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.55-56

özelliğini kazanacağını öngörmüştür. Programa göre bu gelişme büyük ölçüde yöredeki sanayileşmeden kaynaklanmaktadır. Ayrıca daha önceki programlarda belirtilen metropolitan alanlar içerisindeki belediyelerle ilgili kanunî düzenlemenin gerekliliği bu planda da tekrarlanmıştır.

1975 yılı programında sadece Metropolitan Hizmet Birliği Kanun tasarısının program döneminde Bakanlar Kuruluna sunulduğu belirtilmektedir.

1978 yılı programı, metropolitan alanların oluşumlarını sürdürdüklerini belirtmekte ve buralardaki sanayi bölgelerinin, mesken alanlarının ve şehir alt yapılarının genel bir planlama çerçevesinde yapılmasını önermektedir.<sup>103</sup>

#### **2.13.4. Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında**

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında metropolitan alan olabilecek 500.000'den çok nüfuslu şehirler grubunun, en yüksek gelişme gösteren şehirler olduğu belirtilmektedir.

Planda metropolitan alanlarla ilgili olarak yer alan bir başka görüş de şaynen şöyledir: “Metropolitan planlama ve teşkilat alanı içerisindeki altyapı hizmetleri arasındaki koordinasyon kurulacak metropolitan yönetim teşkilatlarının fonksiyonu olacaktır” Metropolitan alanları ilgilendiren bir başka görüş de “Büyükşehir belediye yönetiminin kurulması gerçekleştirilecek, belediyelerin ekonomik etkinliklere daha aktif biçimde katılması ve ekonomik araçları kullanma imkanına kavuşturulmasıyla da belediye gelirlerinin artması sağlanacaktır. “.....1930'ların belediye modeli, fonksiyonlarını görmez durumdadır. Ayrıca metropolitan alanlara has bir yönetim biçimi ve alt yapı organizasyonu ihtiyacı belirginleşmiş; etkin bir yönetime ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, şehrin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulmamıştır. Metropolitan alanlarda, nazım plan çalışmaları gerek üst ölçeklerde, gerek belediyelerin planlama yaklaşımlarıyla organik bağlar kurmamış metropole has bir yönetim teşkilatının yokluğu ise bu konuda başlıca darboğaz olmuştur. İmar ve İskan Bakanlığı'na bağlı bu kamu planlama büroları, yerinde plan yapmakla birlikte, organizasyon yetersizlikleri, yetkilerin kısıtlı oluşu ve henüz plan üretememiş olmaları sebebiyle danışma birimleri durumuna dönüşmüşlerdir. Metropollerdeki sağlıklı ve hızlı gelişmeler, planların uygulanabilirliğini kısa sürede ortadan kaldırmaktadır.

---

<sup>103</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.56-57

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, temel politikalar arasında metropolitan alanlarla ilgili olarak:

“Metropollerin ülkenin kalkınmasında ekonomik ve sosyal etkilerini artırarak sürdürecekleri ve bu etkilerini çevrelerinin ekonomik ve toplumsal gelişmelerinde de yaygınlaştıracaklarının göz önünde tutulacağı; Projelerin kuruluş yeri seçiminde, özellikle metropollerde, nazım planlara uyulacağı” görüşleri yer almıştır.<sup>104</sup>

### **2.13.5. Beşinci ve Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında**

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında metropolitan alanlardaki yerleşme düzeniyle ilgili şu görüşe yer verilmiştir.

“Gelişmiş bölgelerde yer alan metropolitan merkezlerdeki fazla yığılmayı önlemek amacı, belirlenecek yerinden yönetim politikalarına uyumlu olarak hizmet ve donatım fonksiyonlarının geliştirilmesi sağlanacaktır”.

“Şehirleşmenin mekânda dengeli dağılımını sağlamak amacıyla ekonomik potansiyele sahip orta büyüklükteki şehirlere ekonomik faaliyetlerin yönetilmesi desteklenecek, bunun temini için; malî ve fizikî teşvik tedbirleri nüfusu 50.000–500.000 arasında bulunan şehirlere yöneltilerek buraların ekonomik faaliyetler açısından canlandırılması sağlanacaktır. Büyükşehirlerde ise caydırıcı tedbirler yoluyla ekonomik faaliyetlerin mümkün olduğu kadar küçük illere yayılmaları temin edilecektir”.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı da metropolitan alanlarla ilgili olarak şu ilke ve politikalar geliştirilmiştir.

“Büyükşehirlerin, metropollerin ve metropolleşen yörelerin nüfuslarının artacağı, ekonomik ve sosyal etkilerinin genişleyeceği dikkate alınacaktır. Bu yerlerde, fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim, sağlık gibi alanlarda ağırlaşaacağı anlaşılan sorunların hafifletilmesine çalışılacaktır”.

“Yerleşmelerin kademeleşmesinde dengeye ulaşmak ve metropolitan alanlara yönelen nüfus ve sanayi yoğunluğunu azaltmak, bölgelerarası ve bölge içi göçleri yönlendirerek kontrol etmek üzere; metropol altı şehirleri, orta büyüklükteki merkezleri, az gelişmiş bölgelerin merkezi niteliğindeki şehirleri ve merkezi nitelikteki kırsal yerleşme birimlerini tespit edip gelişmeleri desteklenecek ve bunun için gerekli araçlar oluşturulacaktır. Metropolitan alan planlamasını gerçekleştirmek amacı ile metropolitan

<sup>104</sup> Karaman, a.g.e., s.28

alan idarelerinin oluşturulması sağlanacak, bu alanların sosyal ve teknik altyapı hizmetlerindeki eksikliklerin giderilmesine çalışılacaktır”.<sup>105</sup>

### **2.13.6. Yedinci ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında**

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında konuyla ilgili olarak şu tespitlerde bulunulmuştur:

‘Kentlerde yaşama arzusunun artmasının yanısıra, sanayi ve ticaretin yoğunlaşmış olması ve iş bulma olasılığının diğer yörelere göre nispeten yüksek oluşu, metropollere yönelik göçü artırmaktadır.’

‘Aşırı nüfus birikimine yol açan göç; işsizlik sorunun yanısıra yerleşim, konut, çevre, altyapı, ulaşım, sağlık, eğitim ve asayiş sorunlarını da artırmıştır.’

‘Bu gün varolan yasal ve yönetsel yapı, metropollerde hızlı göçün olumsuz yönde etkilediği kentleşmeyi denetleyememiş ve yönlendirememiştir.’

Amaçlanan hedefler şu şekilde özetlenebilir:

‘Metropoller ülkenin en önemli merkezleri olarak finans, turizm, kültür ve sanat şehri kimlikleri ön olana çıkarılarak, ulusal ve uluslararası düzeyde çağdaş birer kent haline getirilecektir.’

‘Anakentlere büyük yük getiren göç olgusunu dengeleyebilmek için endüstrinin yer seçimi yeniden yönlendirilecektir. Bu amaçla ülke genelinde gelişme kutupları oluşması desteklenecektir.’

‘Metropollerin ve çevre illerin sorunlarını çözmek ve sosyo-ekonomik orta vadeli gelişme desenini belirlemek için gerektiğinde bölgesel gelişme planları yapılacaktır.’

‘İl özel idarelerine daha fazla ağırlık veren yeni idarî düzenlemelere gidilecektir.’

‘Metropollerde merkezdeki yoğunlaşmayı önlemek amacıyla uydu kentler oluşturulacak özellikle İstanbul kentsel fonksiyonları itibarıyla çok merkezli bir yapıya kavuşturulacaktır.’<sup>106</sup>

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planında daha genel düzeyde kentleşme sorunu ele alınmıştır. Özellikle nüfusun büyükşehirlerde toplanmasına dikkat çekilmiştir. Buna göre 2000 yılı sonunda, yüzde 23’ü İstanbul’da olmak üzere kentsel nüfusun yüzde 44’ünün, nüfusu bir milyonu aşan kentlerde yer alması beklenmektedir. Diğer önemli tespitler şöyle sıralanabilir: <sup>107</sup>

<sup>105</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s.57-59

<sup>106</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996-2000),DPT Yayını, Ankara-1995, s.185-186

<sup>107</sup> Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(2001-2005),DPT Yayını,Ankara-2000, s.169-170

a)'İstihdam, altyapı ve toplumsal hizmet imkanlarının yetersizliği ve bireylerin büyük ölçekte bilgi, beceri ve ekonomik alanlardaki sınırlılığı, kentsel yörelerde kuralların ve değer yargılarının aşınmasına yol açmaktadır.'

b)'Fizikî planlama bağlamında bütüncül bir yaklaşım sağlanamamış, kısmî yaklaşımlar ise çoğu kez gerektiği ölçüde uygulamaya aktarılamamıştır.'

## 2.14. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNE GEÇİŞ NEDENLERİ

Büyükşehirlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının nedenini, kentsel mekânın büyüklüğüne ve büyük bir kent haline gelmesine ilişkin her türlü gelişimi barındıran kentleşme süreci ile açıklamak gerekecektir. Büyükşehirlerin oluşumu açısından kentleşme süreci, kentsel mekânın büyüyerek büyükşehir haline gelmesi (metropolleşmesi) ve kent yönetimlerinin de, büyükşehir yönetimlerine (metropol yönetimine) dönüşmesi şeklinde sonuçlanmaktadır.

Kentleşme süreci, ülke içerisinde farklı zaman dilimleri, coğrafi bölgeler ve bölgeler içerisindeki yerleşim mekânları açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Ulusal düzeyde planlama, ekonomik ve sosyal imkân ve yatırımların dağılışı gibi politikalar ile doğal ve beşerî olan her türlü unsurun etkileri farklılığın temel kaynakları olarak söylenebilir. Bu süreç ile bir yandan kırsal alanlar kentsel özelliklere kazanmakta, diğer yandan mevcut bazı kentler ise büyükşehirler haline gelmektedir.

Kırsal yerleşim alanları ile kentsel yerleşim alanlarının yerel yönetim yapılarının birçok ülkede bir ölçüde farklı düzenlendiğini görmekteyiz. Bazen de örgütlenme yapısı aynı olduğu halde, verilen ya da üstlenilen görevler, kırsal ve kentsel mekân farklılığı esasına göre şekillenmektedir. Örneğin, İngiltere'de kırsal ve kentsel yerel yönetimlerin ayrı düzenlenişi oldukça belirgindir. Türkiye'de ise yerel yönetim yapılanması, kırsal alan, kentsel alan kriterlerine göre bir farklılık göstermez; standart bir yapı vardır.

Aynı şekilde, kentsel alanlar içinde bazı kentlerin büyükşehirler haline gelme süreci ile oluşan büyükşehirler için diğer yerleşim mekânlarında uygulanan yönetsel yapının dışında bir yönetim modeli geliştirildiğini görmekteyiz. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetim yapıları, kentsel ve kentsel olmayan alan kriterine dayandırılmışken, daha sonra, metropoliten ve metropoliten olmayan alan kriteri belirleyici olmuştur.<sup>108</sup>

---

<sup>108</sup> Ödemiş, a.g.e., s.6-16



Türkiye’de büyükşehirler için ayrı bir yönetim modelinin kuruluşu ise, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyesinin kurulması ile sağlanmıştır.

1980’de dünya nüfusunun % 32’si olan 1 milyar 360 milyon nüfus, kentlerde bulunmaktadır. Kentsel nüfusun yarıdan fazlası büyükşehirlerde oturmaktadır: Büyükşehir nüfusu olan 725 milyonun % 55’i gelişmekte olan ülkelerdeki büyükşehirlerde yaşamaktadır. Bu oran 1990 yılında dünya nüfusunun yaklaşık % 32’si olan 1,654 milyarı kentsel nüfusu oluşturmaktadır. Kentsel nüfus içindeki büyükşehir nüfusu % 62’lik bir paya sahiptir. Büyükşehir nüfusu 1990 yılında 1,025 milyar olmuştur.

Bu açıklamalardan çıkan sonuç şudur; kentleşme süreci içerisinde büyükşehir sayısı ve büyükşehirlerde yaşayan nüfus sayısı giderek artmaktadır. Bu artış kentleşme sürecinin, büyükşehirleşme sürecine dönüşmekte olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan kentleşme ve bu süreç içerisinde metropolleşme açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin konumları farklılaşmaktadır. Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünya kent nüfusu içerisinde gelişmiş ülkeler çok büyük bir paya sahiptir. Bu pay sahipliği, büyükşehir sayısı ve büyükşehir nüfusu açısından da geçerlidir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayarak 1970’lere gelindiğinde, kentsel nüfus açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler hemen hemen eşit paylara sahip olmuşlardır. Büyükşehirlerdeki nüfus sayısı açısından gelişmiş ülkeler ağırlığını korumakla birlikte, gelişmekte olan ülkelere büyükşehirler hızla oluşmaya ve bu kentlerde nüfus yoğunlaşmaya başlamıştır.

Günümüzde ise büyükşehir sayısı ve bu kentlerde yaşayan nüfus bakımından, gelişmekte olan ülkelerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu farklılaşmanın sebebi olarak, gelişmekte olan ülkelere kentleşme hareketinin özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında başladığı, iç göçlere dayalı olarak geliştiğini söyleyebiliriz. Ayrıca bu ülkelere doğal nüfus artışının gelişmiş ülkelere oranla daha yüksek olduğu bilinmektedir.

Bu gelişmeler karşısında, giderek artan büyükşehirler için, bu kentlerde yaşayan yoğun nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak önemli sorunlar oluşturmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelere büyükşehirler sorun alanları haline gelmiştir. Bu sorunların çözümünde geç kalınmışlık, sorunları iyice karmaşık hale getirmiştir. Çünkü gelişmekte olan ülkeler hem büyükşehirleşme gerçeğine aniden girerek hazırlıksız yakalanmış, hem

de sorunların çözümü için gerekli malî, teknik ve ekonomik kaynaklar açısından yeterli olamamışlardır.

Büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli arayışı, büyükşehirin getirdiği sorunları çözme amacına yönelik olmuştur. Kentlerin büyükşehirler haline gelmesiyle, demografik, ekonomik ve toplumsal yapıda değişimler olmuş, kamu hizmetlerinde özellikle niteliksel olarak artış ihtiyaçları şiddetlenmiş, oluşan diğer sorunları çözmek, yeni teknikler ve örgütsel mekanizmalar gerektirmiştir<sup>109</sup>.

Büyükşehirler için düşünülen yeni yönetim modelleri, coğrafi sınırları genişleyen büyükşehir alanındaki kentsel kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve rasyonel bir şekilde sunulması, hizmetlerin bir bütünlük içinde planlanması, koordinesi ve yönetimi ile ilgili ihtiyaçlara dayanmaktadır. Bu ihtiyaçlar, mevcut kent yönetimleri ile yeterince tatmin edilmediğinden büyükşehirler sorun alanları haline gelmiştir.

Büyükşehirlerin sorunlarını çözmek üzere yapılan yönetsel örgütlenmeler iki ana kümede toplanmaktadır<sup>110</sup>. Bunlar; 1) Geçici, küçük ölçekli dar amaçlı çözümler (yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, hizmet birlikleri, özel amaçlı hizmet idareleri), 2) Uzun süreli çözümler (birleştirmeler, yerel federasyonlar). Büyükşehir yönetimleri için, merkeziyetçiliğin hâkim olduğu uygulamalar, ademi merkeziyetçiliğe dayalı uygulamalar ve karma nitelikli uygulamalar sınıflaması da yapılmıştır<sup>111</sup>.

Ülkemizde büyükşehir hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönetimlerarası hizmet anlaşmalarının yapıldığı, hizmet birliklerinin kurulduğu bilinmektedir. Bir özel amaçlı örgüt olan İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesi öncesinde kurulmuştur. 12 Eylül 1980 sonrası sıkıyönetim döneminde yerel idarelerin birleştirilmesi uygulaması da yaşanmıştır. Sınıflandırmada yerel federasyonlar olarak adlandırılan iki kademeli büyükşehir belediyeçiliğine ise 1984 yılında geçilmiştir. Bu uygulamanın düzenleyici yasası, 1982 Anayasasının hazırladığı zemin üzerine çıkarılan 3030 sayılı yasadır.

---

<sup>109</sup> Eke, a.g.m., s.27

<sup>110</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.219

<sup>111</sup> Nadaroğlu, *Mahalli İdareler*, s.142

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER

Son birkaç asırdır kentlerin yönetimi belediye kurumlarınca sağlanmaktadır. Bu genel anlayış içerisinde kentlerin tüm özellik ve sorunlarıyla, hizmet ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların düzenlenmesiyle ilgili günü gününe yapılacak işler yönetsel olarak belediye yönetimlerince temsil edilmiş, kent sahipliği yönetsel açıdan belediye yönetimlerine emanet edile gelmiştir diyebiliriz. Büyükşehirler için oluşturulan yönetim modeli ülkemizde bir yerel yönetim birimi olarak Büyükşehir Belediye Yönetimleridir. Belediyeler ayrı bütçeleri olan karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, özerk, idarî kurumlardır ve tüzelkişiliği haizdir.<sup>112</sup>

Ülkemizdeki büyükşehir yönetimi, büyükşehir belediyesi hizmet alanı içerisinde iki kademeli bir yönetim modeli üzerine kuruludur. Bu kademelerden biri Büyükşehir Belediyesi ve diğeri ilçe belediyeleri veya ait kademe belediyelerdir. Her bir belediyenin hizmet alanları kendi kurulu bulunduğu sınırlar içinde belirlidir. Bunların haricinde büyükşehire özgü ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde hizmet görecek, bazı teknik özellikli hizmetler üzerine kurulu, ayrı bütçeli ve tüzelkişiliği bulunan özel amaçlı hizmet örgütleri de mevcuttur.<sup>113</sup>

Büyükşehirlerin kentsel yapı olarak bir bütün olma özelliğinden dolayı, herhangi bir ilçe ya da alt kademe belediyesinin kendi hizmet sahası içinde sunduğa yerel kamu hizmeti, büyükşehirin tamamını ilgilendiren kentsel hizmetler niteliğindedir. Dolayısıyla ülkemizde büyükşehir yönetimi, uygulanmakta olan iki kademeli belediye modeli ile sağlanmakta ve bunlar büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe ya da alt kademe belediyeleri olarak belirlenmektedir.<sup>114</sup>

Birer belediye kurumu olmamakla birlikte kentin genel planlama ve karar alma süreçlerinin belli bazı hizmet sahaları üzerine özellikle teknik konularda, o büyükşehire özgü ve teknik kentsel hizmet yönetiminde bulunan birimler vardır ki bunlar, kentin

<sup>112</sup> Keleş, Yerinden Yönetim..., s.199

<sup>113</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanunlar Külliyyatı, Ağustos 1995(Ek-25), s.6415

<sup>114</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.204

genel yönelimini sağlayan belediye yapıları dışında ve ondan farklı olarak yapılanmış belirli kentsel hizmetler üzerine kurulu birimlerdir. Büyükşehirin belirli hizmet yönetimini sağlayan yerel nitelikli birimlerdir. Büyükşehir, ilçe veya ait kademe belediyeleri büyükşehirin genel yönetiminden sorumlu yerel tüzelkişilikler iken, aynı hizmet sahası içinde sunulan kent hizmetlerinin (su ve kanalizasyon, kent içi ulaşım, gaz hizmetleri gibi) belirli birinde uzman bu örgütleri de kent hizmetlerinin yönetiminde yer alan tüzelkişilikler olarak değerlendirebiliriz. Çünkü ayrı tüzelkişiliği ve bütçesi ile büyükşehir sınırları içinde, kendi hizmet konularına ilişkin karar alma ve uygulamayı kendisi yapmakta ve büyükşehir yönetim sürecine katılmış olmaktadır.

Kısaca bu örgütleri belediye örgütlerinden ayıran özellikler ise şöyle belirtilebilir: Su ve kanalizasyon, kent içi ulaşım hizmetleri gibi kentsel hizmetler üzerine kurulu özel amaçlı örgütlerin hizmet sahaları, büyükşehir belediyesinin hizmet alanıdır. Genel bir ifadeyle özel amaçlı örgütler, büyükşehirliere özgü ve bu nedenle, yerel düzeyde kurulu, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına (KİT'lere) benzetilebilir. Ancak bir mahalli yönden yerinden yönetim birimi değildir. Belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarından sadece belirli ve teknik özellikli birini yönetmek ve yürütmek üzerine kuruludur. Bu nedenle belde halkını yerel düzeyde ve yönetsel açıdan temsil etme ve onlar tarafından seçilme özelliklerine sahip değildir.

Belediye kurumu ve özel amaçlı örgütler dışında büyükşehirliere hizmet sağlayan başka kamu kurum ve kuruluşlarının birimleri de vardır. Bu kurum ve kuruluşlar belediye yönetimleri bünyesindeki kurullara (örneğin UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon kurullarında temsilci bulundurmamak) katılmak yoluyla veya kendi idari örgütleri ile kentlere bazı hizmetleri sunmaktadır. Elektrik, haberleşme gibi hizmetlerin, eski haliyle birer KİT olan kurumlar ile sunulması, trafik hizmetleri, eğitim, sağlık, adalet, çevre hizmetleri gibi çeşitli bakanlıkların taşra teşkilatı aracılığıyla kentlerde hizmet sunmaları gibi.

En başta merkezi yönetimin taşra örgütü kanalı ile sunduğu hizmetler söz konusu edilebilir. İl, ilçe gibi Mülki İdare Teşkilatlanması kentsel yapıları sınırları içerisine almaktadır. İl veya ilçe genel yönetimi, yaptıkları hizmeti merkezî yönetim adına yapmaktadırlar. Bu nedenle merkezî yönetimin ve taşra teşkilatının büyükşehirliere sunduğu kamu hizmetlerini dikkate alarak, onları da büyükşehir yönetimini oluşturan tüzelkişilikler olarak değerlendirmek mümkün değildir.

İl ve kent aynı şeyi, en azından aynı mekânı ifade eden kavramlar değildir. İl içinde belli bir kentsel mekân dışındaki alanlar kırsal yapıyı veya kentsel olmayan alanları da ifade eder. Bunun yanısıra il merkezi kenti ifade edebilir.

### 3.1.BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE KURUMLARI

Yürürlükteki Büyükşehir modeli Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yapıdan oluşmaktadır. Çalışmamızın bu kısmında sözkonusu birimleri ele alacağız.

#### 3.1.1. Büyükşehir Belediyesi

Bugün Ankara, İstanbul ve İzmir'den sonra düzenlenen Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, daha sonra da, aynı KHK ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır olmak üzere 15 ilde büyükşehir yönetimine geçilmiştir. Bu rakam en son 593 tarihli KHK ile Adapazarı'nda da büyükşehir yönetimine geçilmesiyle birlikte 16'ya çıkmıştır.<sup>115</sup> Büyükşehir belediye yöneliminin yapısı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile düzenlenmiş olup, 1580 sayılı Kanun, tüm belediyeler için Temel yasal düzenleme olarak esas alınmaktadır.

3030 sayılı Kanunda, amacı "büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek olarak belirtilmiştir (m.1). 3030 sayılı Kanun, büyükşehir kavramını "belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" olarak tanımlamakla (m.3), böyle tanımladığı "büyükşehirlerde, büyükşehirin adı ile büyükşehir belediyesi" ve devamında "büyükşehir dahilindeki ilçelerde, ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri" kurulur (m.4) denilmiştir. Büyükşehir belediyesinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları; ilçe belediyesinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarına sınırı olarak (m.5) tarif edilmiştir.<sup>116</sup>

Büyükşehir belediyesinin görevleri yasada sayma yoluyla belirtilmiştir. Nitekim bu görevler ilçe belediyelerinin tek başlarına yerine getiremeyecekleri bir takım

<sup>115</sup> 6 Mart 2000 tarih ve 23985 sayılı Resmi Gazete, Sakarya İlinde Büyükşehir Kurulması Hakkında Kanun

<sup>116</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,Kanunlar Külliyatı,Ağustos 1995(Ek-25), s.6416

görevlerle, ilçe belediyelerince yürütülmekle birlikte eşgüdüm gerektiren bir takım hizmetlerdir. Bu görevlerin başlıcaları:

a)Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak.

b)Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak ve uygulamak ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek.

c)Büyükşehir su-kanalizasyon, toplu taşıma hizmetlerini yürütmek.

d)Mezarlık alanlarını belirlemek ve işletmek.

e)İlçe belediyeleri arasındaki uyuşmazlıklardan kaynaklanan sorunları giderip belediye hizmetlerinin eş güdümünü sağlamak.<sup>117</sup>

Büyükşehir belediyesinin organları, bütün belediyelerde olduğu gibi başkan, encümen ve meclis şeklinde düzenlenmiştir;

#### **3.1.1.1. Büyükşehir Belediye Başkanı**

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre için doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanı diğer belediye başkanlarına kanunen verilen görevlerle yükümlü olup, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir. Azledilmesi hususunda diğer belediye başkanlarına uygulanan (1580 sayılı Kanun, m.61 ve 76) üçte iki çoğunluk şartı, büyükşehir belediye başkanı için dörtte üç çoğunluk olarak uygulanır (3030 sayılı Kanun, m. 14)<sup>118</sup>

İlçe belediyelerinde alınan bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler alma yetkisi, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberlik sağlama görevi, daha zor azledilmesine yönelik dörtte üç çoğunluk kararı gibi düzenlemeler ile büyükşehir yönetimi içinde, büyükşehir belediye başkanı güçlü bir konumda yapılandırılmıştır.

<sup>117</sup> Acar, Ali; Mahalli İdareler, Özen Matbaası, Ankara-1998, s.112

<sup>118</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanunlar Külliyatı, Ağustos 1995(Ek-25), s.6419

Büyükşehir belediyesinde, belediye başkan yardımcısı yoktur, bir Genel Sekreter ve yardımcıları ile bunlara bağlı büyükşehir belediye teşkilatı bulunur. Başkan yardımcısı olmadığından, her yıl bir başkan vekili meclisçe seçilir.<sup>119</sup>

Büyükşehir Belediye başkanının diğer bir takım görev ve yetkileri şunlardır:

- Büyükşehir tüzelkişiliğini temsil etmek
- Büyükşehir Belediye Meclisince onaylanan nazım imar planlarını uygulamak
- Büyükşehir Belediye Meclisi ve encümeninin kararlarını uygulamak
- Büyükşehir Belediyesi ve bağlı kuruluşları ile iletmelerinin bütçe tasarılarını,

bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerin ve bütçe kesin hesap cetvellerin hazırlayarak ilgili organlar göndermek

-Yetkili organların da kararını almak üzere Büyükşehir Belediyesi adına sözleşmeler yapmak, bağış kabul etmek

-Davacı veya davalı olarak Büyükşehir Belediyesini temsil etmek

-Dava değeri 500 000 TL' den az olan davaların sulhen ortadan kaldırılmasına karar vermek<sup>120</sup>

### 3.1.1.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya vekil tayin edeceği şahsın başkanlığında genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen. hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur (m.13).<sup>121</sup> Kanun meclisin kendi arasından encümene üye seçebileceğine dair herhangi bir hüküm öngörmemiştir. Oysa özel idare ve belediye daimi encümeninde olduğu gibi seçilmiş üyelerin de bulunmasında yarar olacağı yönünde düşünceler de vardır.<sup>122</sup>

Belediye encümeni görevleri:

Belediye encümenlerinin görevleri başta belediye kanununda olmak üzere değişik kanun ve tüzüklerde sayılmıştır. 1580 sayılı kanunda belediye encümenine, belediye bütçesinin ilk incelemesini yapmak, saymanlık hesaplarını incelemek, kamulaştırma kararı vermek gibi görevler verilmiştir. Ayrıca :

<sup>119</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.208

<sup>120</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanunlar Külliyyatı, Ağustos 1995(Ek-25), s.6419

<sup>121</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, Kanunlar Külliyyatı, Ağustos 1995(Ek-25), s.6419

<sup>122</sup> Tortop, a.g.e., s.184

- Belediye gelir ve gider tablolarını inceleyip onaylamak
- Beldenin huzur ve refahını temin için belediyenin koymaya yetkili bulunduğu yasaklarla ilgili uyarıcı, düzenleyici tedbirler almak ve yasaklara uymayanlara ceza vermek
- Belediye taşınır mallarından gerekli görülenleri arttırma yoluyla satışa çıkarılmasına izin vermek
- Belediye memurlarının işe alınması, işten çıkarılması, yükseltmeleri, ödüllendirilmeleri ve cezalandırılmalarına ilişkin konuları karara bağlamak
- Çeşitli yasalarla belediye meclisine verilen görevleri meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclisin yerine geçerek karara bağlamak v.b. yine 1580 sayılı kanundan kaynaklanan görevleri vardır.

Yanı sıra,

- İmar kanunundan doğan görevleri (Taşınmazlarla ilgili bir takım hakların tesisi veya terkininin onaylanması, parselasyonların onaylanması v.b.)
- Belediyece yapılan kamulaştırmalarda 'kamu yararı' kararını vermek
- Belediyece yapılacak ihale işlerini yürütmek
- Belediye emir ve yasaklarına uymayanlara para cezası ve 3 ila 15 gün arasında ticaret ve sanattan men cezası vermek<sup>123</sup>

### 3.1.1.3. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir yönetiminin temel karar organı olan büyükşehir belediye meclisleri, 3030 sayılı Kanun'un 10'uncu maddesi hükümleri ile dayanağı olan 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler İle Mahalle muhtarları ve ihtiyar heyetleri seçimi hakkında Kanun'un 6 ve 24'üncü maddelerinde belirtilen esaslara göre teşekkül eder.

2972 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesine göre, ilçeler için tespit edilen büyükşehir belediye meclisi üyeleri, ilçe belediye meclisine seçilen asıl üyelerin seçiliş sıralarına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle bulunur.

Büyükşehir belediye meclisi; doğrudan halk tarafından seçilmemekte, seçilmiş üye oluşu, dolaylı bir yapı arz etmektedir. Meclis 3030 ve 2972 sayılı yasalar uyarınca ilçe belediye başkanları ile belediye meclisi üyelerinin beşte birlerinin katılması ile

---

<sup>123</sup> Acar, a.g.e., s.131-133



oluşmaktadır (eğer ilçe belediye meclis üyesi 30'dan fazla ise 6 üyesi). Büyükşehir belediye başkanı bu meclisin de başkanıdır.<sup>124</sup> Görev süreleri 5 yıldır. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediyelerinin doğal üyeleridir. Büyükşehir belediye meclisine seçilen üyelerin ilçe belediye meclis üyeliği devam eder. Meclis üyeliklerinden birinin sona ermesi halinde diğeri de sona erer.<sup>125</sup>

#### Büyükşehir Belediye Meclisinin Görevleri:

Büyükşehir Belediye Meclisinin görevleri esasta diğeri belediye meclisleriyle aynıdır. Fakat yerine getirdiği görevlerin niteliği onu diğeri meclislerden ayırır. 3030 sayılı yasa, büyükşehir belediye meclisinin görevlerini ayrıca saymamış ilgili görevler bu kanundaki değişik maddelerde belirtilmiştir.<sup>126</sup>

Bu görevler :

-İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya birkaçını malî külfeti kendilerine ait olmak ve talep etmeleri şartıyla ortaklaşa veya bizzat büyükşehir beledisince yapılmasına karar vermek

-Büyükşehir belediyesi bünyesinde hizmet birimleri kurulmasına karar vermek

-Büyükşehir belediyesine ait olan iktisadî kuruluşların safi gelirlerinden Belediye bütçesine aktarılacak miktar oranını tespit etmek

-İlçe belediye bütçelerini aynen veya tadilen kabul etmek

-Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında vuku bulabilecek ihtilafları giderici tedbirler almak<sup>127</sup>

### 3.1.2. Büyükşehir Belediyeleri ve İdari Vesayet

Büyükşehir belediye uygulamasında merkezi idarenin kullandığı kimi vesayet uygulamaları Büyükşehir belediye başkanına aktarılmıştır. Meclislerden kararlarını yeniden gözden geçirmelerini isteyebilmesi ve ancak 2/3 oranla ısrar şartı buna örnek verilebilir.<sup>128</sup>

Merkezi yönetimin denetimi değişik kurumlar eliyle olmaktadır. İçişleri bakanlarının belediye başkanlarını kimi soruşturmaların yürütülmesi esnasında açığa

<sup>124</sup> Acar, a.g.e., s.127

<sup>125</sup> Karaman, a.g.e., s.105-106

<sup>126</sup> Acar, a.g.e., s.127

<sup>127</sup> A.g.e., s.127-128

<sup>128</sup> Keleş, Yerinden Yönetim..., s.284

alabilmesi, Danıştay'ın kimi meclis kararlarını bozabilmesi ve yerine göre feshedebilmesi idari vesayet örnekleridir.

Uygulamada büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri kabul edilmelerinden sonra vali tarafından onaylanmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi ilçe bütçelerini; vali, büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken yasayla öngörülmüş(3030 sayılı yasa m.20) kimi ekleme ve çıkarmalar yapmaya yetkilidir. Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı bütçenin büyükşehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyükşehir belediye başkanınca görevli idari yargı mercilerine itiraz edilebilir. İtirazlar 30 gün içinde karara bağlanır.

Ayrıca çıkacak ihtilaflar neticesinde büyükşehir belediye meclisi veya encümeninin alacağı kararlara karşı 10 gün içinde o ilin valisine itirazları kabul etme ve sonuca bağlama yetkisi verilmiştir. Valinin vereceği karar kesindir. <sup>129</sup>

### 3.1.3. İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri

3030 sayılı Kanunun büyükşehir yönetimi için benimsediği iki kademeli belediye modelinin ikinci kademesi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan birden fazla ilçe belediyesidir. Kanunun 3.maddesi, ilçe belediyesini "büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler" olarak tanımlamış ve o ilçenin adını alarak kurulacağını, merkez ilçelerin ise ayrı bir ilçe sayılarak merkez ilçe belediyesi adı ile kurulacağını (m.4) düzenlemiştir, ilçe belediyelerinin sınırları ise, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısımları (m.5) olarak belirtilmiştir.

1988 yıl ve 335 sayılı KHK ile 3030 sayılı Kanunun getirdiği ilçe belediyelerinin yanı sıra, bu belediyelerin tüzel statüsüne sahip yeni belediyeler kurulmasına imkân sağlanmıştır. Böylelikle hem büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyeleri arasında yeni bir düzenleme yapabilmek ve yeni ilçe belediyeleri oluşturmak ve hem de büyükşehir belediyesi dışında kalan belediyelerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından büyükşehir belediyesi sınırları içine almak ve ilçe belediyesi haline getirmek mümkün olmaktadır<sup>130</sup>. Ancak kararname Anayasa Mahkemesi'nce, 3268 sayılı Yetki Kanununun açıkça belirtilmediği için büyükşehir belediyeleri konusunda düzenleme yetkisi olmadığından, yöntem açısından iptal edilmiştir.

<sup>129</sup> Keleş, Yerinden Yönetim..., s.284

<sup>130</sup> A.g.e., s.237-238

2 Eylül 1993 tarih ve 504 sayılı KHK ile, 3030 sayılı Kanunun getirdiği 'büyükşehir belediyesi' ve 'ilçe belediyesi' statülerinden farklı olarak, büyükşehir belediyesi sınırları içinde 'alt kademe belediyeleri' kurulmaları öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunla, içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak tarif edilen büyükşehir belediyelerini, içerisinde birden fazla ilçe olmayan başka illerde de kurabilmeyi kolaylaştırmak için, alt kademe belediyesi kavramının geliştirildiğini söyleyebiliriz.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye sınırları içinde kurulan ilçe belediyelerinin (ve alt kademe belediyelerinin) organları ile görevleri sayılmamıştır. Büyükşehir belediyesinin görevleri sayıldıktan sonra, bu görevler dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen görevler ilçe belediyelerince yapılır, denilmiştir (m 6/B).

Ancak, 3030 sayılı yasa ile büyükşehir belediyelerine verilen yeşil alan, park, bahçe yapımı ile bazı sosyal ve kültürel hizmetler ilçe belediyelerince de yapılabilmektedir.

İlçe belediyelerini diğer klasik belediyeler gibi değerlendirdiğimizde, temel kanunu 1580 sayılı Kanundur. Kuruluşu, görevleri, çalışma usulü 1580 sayılı kanun ile tespit olunmuştur. Diğer klâsik belediyelerden farkı, kentsel bir alanda kurulu olması, ve bu kentsel alanda kurulan diğer belediyelerle koordinesi ve hizmette bütünlük için bir büyükşehir belediyesi ile işbirliği içinde çalışmasıdır. Ancak büyükşehir belediyesinin ve belediye başkanının geniş yetki ve görevleri, ilçe belediyelerinin diğer kent belediyeleri gibi, temel kent belediyeleri olma niteliklerinde bir daraltma yarattığını da söylemek mümkündür.

## 3.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ MALİYESİ

Bu kısımda büyükşehir belediyesi gelirleri, giderleri ve bütçesini ele alınacaktır.

### 3.2.1. Büyükşehir Belediyesi Gelirleri

Büyükşehir belediyesinin gelirleri 3030 sayılı kanununun 18. maddesinde sayılmıştır. Bunlar:<sup>131</sup>

- 2/2/1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun ile ek ve tadillerine göre Genel Bütçe Vergi Gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlar dahilinde ayrılarak iller bankasınca gönderilecek pay,

- İl merkezinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilat toplamı üzerinden gelir saymanlarınca hesaplanıp ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak yüzde 3 pay,

- 26/5/1981 tarih ve 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan nispet ve esaslara göre tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının yüzde 50'si,

- İlan ve reklam vergileri ile asma, tahsisi ve bakım ücretleri,

- 2464 sayılı Kanunda belirtilen nisbet ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

- Kamu idare ve müesseselerinin yardımları

- İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri

- Şartlı ve şartsız bağışlar

- Belediyenin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri

-Yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar

-Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyük şehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınan hisseler ve son olarak

-Diğer gelirler

2002 yılı içerisinde belediye vergi gelirlerini düzenleyen yasalarla yine belediyelerin ürettikleri mal ve hizmetlerin tarifelenmesine ilişkin yasalarda bir

<sup>131</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,Kanunlar Külliyyatı,Ağustos 1995(Ek-25), s.6441

takım değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan ilki 8.1.2002 tarih ve 4736 nolu Kanundur.<sup>132</sup> Buna göre yasal sınırlar saklı kalmak üzere herhangi bir kişi veya kuruma ücretsiz veya indirimli tarife uygulamazlar. Belediyeler ile bunların kurdukları birlik, müessesese ve işletmeler, toplu taşım hizmetlerinde mall, yaşlı, ğrenci ve basın kimlik sahiplerine indirim uygulamaya yetkilidirler .(m.1) arazi vergisi oranı binde bir, arsalarda ise binde tr. Bu oranlar, 3030 sayılı Kanunun uygulandığı büyük Şehir belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde % 100 artırımlı uygulanır. Bakanlar Kurulu, vergi oranlarını yarısına kadar indirmeye veya üç katına kadar artırmaya yetkilidir.(m.4-B) emlak vergisi tutarının yarısı büyükşehir belediyesi payı, bu pay ayrıldıktan sonra kalan tutarın % 15'i il özel idareler payı olarak ayrılır. İl zel idareler payının hesaplanmasına esas olan tutardan il özel idareler payının düşülmesinden sonra kalan kısmın % 20'si büyükşehir belediyesi payına ayrıca ilave edilir. Bu payların yerlerine ödenmesinden ilgili belediye başkanları sorumludur.(m.4-C) kanun Adapazarı ilini büyükşehir ve mücavir alanları içinde uygulanan artırımlı vergi oranından 2005 yılına kadar muaf tutar. (m.4-D)

### **3.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Giderleri**

Büyükşehir Belediyesinin giderleri de yine 3030 sayılı kanunun 19. maddesinde düzenlenmiştir:<sup>133</sup>

- 3030 sayılı kanun ve diğer kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar

- Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla ortaklıklara katılma payları

-Büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri ile

-Diğer giderler.

### **3.2.3. Büyükşehir Belediye Bütçesi**

Büyükşehir belediye bütçesinin hazırlanması ve uygulanmasıyla ilgili yeni bir kural konmamış, bu husus 1580 sayılı eski yasaya tâbi kılınmıştır.

<sup>132</sup> Kamu Kurum ve Kuruluşlarının rettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişlik Yapılması Hakkında Kanun,Resmi Gazete, 19 Ocak 2002, s.2

<sup>133</sup> Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,Kanunlar Kllyatı,Ağustos 1995(Ek-25), s.6421

Büyükşehir belediye bütçeleri hazırlandıktan sonra büyükşehir belediye meclisinin onayına sunulur. Meclisçe kabul edilen bütçe valiler tarafından onanır.

İlçe belediye bütçeleri ise büyükşehir bütçesine uyumları gözetilerek gerekli değişiklikler yapıldıktan sonra ilgili valilerce onanır.<sup>134</sup>

### 3.3. ÖZEL AMAÇLI BELEDİYE ÖRGÜTLERİ

Genel bir ifadeyle, bugüne kadar ülkemizde, elektrik üretim ve dağıtım hizmetleri, telefon ve diğer haberleşme hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından sunulmuştur. Kısaca KİT olarak adlandırılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, bir çok temel kamu hizmetlerinin sunumunda rol almıştır. Halen kentlerde fizikî altyapı hizmetlerinin en önemlilerinden olan telefon ve elektrik hizmetleri özelleştirme çalışmaları öncesindeki ismiyle PTT ve TEK Genel Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir. Üniversiteleri ve diğer birimlerini de kentlerde yükseköğretim hizmetleri sunan, büyükşehirlerde yoğunlaşmış hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirmek mümkündür.

Kentlerin can damarları olan su, kent içi ulaşım, havagazı, elektrik, haberleşme gibi hizmetler Cumhuriyet öncesinden itibaren, 1930'lu yıllara değin, yabancı sermayeli imtiyaz sahibi şirketler eliyle yürütülmekte idi, 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurma ve vapur nakliyatını gerçekleştirme hakkının belediyelere verilmesi ile Devlet önce yabancı sermaye elindeki bu şirketleri devletleştirmiş, sonra da belediyelere devretmiştir.

1932 yılında İstanbul Terkos Su Şirketi (imtiyaz tarihi 1892) hükümet tarafından satın alınmış ve 27 Mart 1933 tarih ve 2226 sayılı yasa ile, İstanbul Sular İdaresi İşletmesi adıyla İstanbul Belediyesine bağlı ama, tüzel kişiliği haiz bir işletme olarak kurulmuştur.

1932-1945 yılları arasında İstanbul'da iki, İzmir, Samsun ve Ödemiş'te birer tane olmak üzere beş adet imtiyazlı su şirketi (1932); Ankara, İzmir, İstanbul, Yedikule, Üsküdar ve Dolmabahçe'de olmak üzere toplam altı havagazı fabrikası (1933); İstanbul'daki tünel şirketi; İstanbul, İzmir, Bursa, Ödemiş, Samsun, Trabzon, Adana, Ankara, Konya, Kayseri, Malatya, Antakya, Denizli ve Sivas'ta toplam on dört imtiyazlı

---

<sup>134</sup> Tortop, a.g.e., s.187

elektrik şirketi; İzmir Telefon, İstanbul Telefon, İzmir Rıhtım, İstanbul Rıhtım olmak üzere dört ulaştırma şirketi satın alınıp, belediyelere devredilmiştir.<sup>135</sup>

Günümüzde büyükşehirler dışındaki yerleşim alanlarında su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım gibi hizmetler belediye kurumlarınca ve bu örgütler içinde kurulan dairelerce işletilmektedir. AYKOME ve UKOME gibi koordinasyon merkezlerinin de yer aldığı büyükşehir belediyelerinde ise doğrudan bu hizmetler üzerine kurulu, ayrı bütçeli ve tüzelkişiliği haiz yerel hizmet kurumları olarak oluşturulmuştur. Elektrik ve haberleşme ise ulusal düzeyde kamu hizmetleri kabul edilerek merkezî idareye devrolunmuştur. Bugün ise özel şirket, merkezî idare, belediye ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu gibi bir çok el değiştiren elektrik hizmetleri, özelleştirme işlemine tâbi tutulmuştur.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan özel amaçlı hizmet idarelerinden maksat, teknik özellikleri ağır basan, uzmanlık ve çok yönlü koordine gerektiren, belli bir hizmet ağı ile sistemli bir yönetimi gereken hizmetler üzerine, kentsel alanda kurulmuş İSKİ, ASKİ, EGO, İETT gibi su ve kanalizasyon ve kentiçi ulaşımı üzerine oluşturulmuş kamu tüzelkişilikleridir. Bu tür hizmetler büyükşehir belediye sınırları içinde, büyükşehir belediyesine bağlı, ancak klâsik bir belediye dairesi olarak değil, ayrı bütçeli ve kamu tüzel kişiliği ile oluşturulmuş sadece o hizmetle ilgili özel amaçlı idarelerce sunulmaya dayanmıştır.

Büyükşehirlerde, hayatî öneme sahip kent hizmetlerinden biri üzerine kurulu genel müdürlükler düzeyindeki bu idareler, büyükşehir belediye sınırlarıyla oluşan hizmet alanından dolayı mahalli yönden, bu mahalli alan içinde de belli bir hizmet üzerine kurulu olduğundan da hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları durumundadır. Örgütlenme şekli ve organları yönünden bir KİT'i andırabilmektedir. Burada büyükşehir hizmetlerinin yönetiminde yer alan ve büyükşehire özgü kurulan yerel kamu tüzelkişilikleri olarak Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Kentiçi Ulaşım İdareleri özel amaçlı idareler olarak ele alınacaktır.

### **3.3.1. Su ve Kanalizasyon İdareleri**

3030 sayılı Kanun henüz çıkmadan önce, 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun" yayınlanmıştır. Kısaca İSKİ Kanunu olarak bilinen düzenleme ile İstanbul

<sup>135</sup> Tekeli, Cumhuriyet Döneminde..., s.67-73

Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur (m.1). İSKİ, İstanbul Belediyesi ile koordineli olarak hizmetlerini yürüten müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olup, personel statüsü bakımından 657 sayılı DMK'nın ek geçici 9.maddesi hükümlerine, diğer işlemlerinde ise özel hukuk hükümlerine tâbi kılınmıştır (m.1).

Seçimden hemen sonra, o tarihte sadece İSKİ Genel Müdürlüğü, belediye teşkilatı dışında özerk bir kurum olarak yapılanmış iken İSKİ Kanununda değişiklik yapılarak, 23 Mayıs 1984 tarih ve 3009 sayılı Kanunla İSKİ İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır. Böylece İSKİ İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olarak düzenlendi ve personeli 657 sayılı DMK hükümlerine tâbi kılan, 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanununda değişiklik yapan ikinci bir düzenleme de 5 Haziran 1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun ile olmuştur. Bu düzenleme ile İSKİ Kanununun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı hükmü getirilmiştir. Ayrıca diğer büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluşuna yönelik bir hazırlık olarak Ankara ve İzmir su ve kanal işlerine ilişkin bazı kanunlar yürürlükten kaldırıldı.

11 Mart 1987 tarihinde 87/11594 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile "Ankara, İzmir ve Adana Büyükşehir Belediyelerinde Kurulacak Su ve Kanalizasyon idarelerinin Adına, Kadrolarına, Mevcut Personel ve Mal Varlığının Devrine Dair Esaslar" tespit edilmiş ve bu büyükşehir belediyelerinde de su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü kurulmuştur. Böylece 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanunu, bütün büyükşehir belediyelerindeki su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluş, yetki ve görevlerine ilişkin temel kanun olmuştur. Su ve kanalizasyon idarelerinin her birinin organları Genel Kurul, Yönetim Kururu, Denetçiler ve Genel Müdürlük şeklinde düzenlenmiştir.

Bütün su ve kanalizasyon idarelerinde genel kurul, büyükşehir belediye meclisi üyelerinden oluşur ve kuruluş kanununda sayılı görevleri görüşüp karara bağlamak üzere, Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanır . Yönetim Kurulu, bir başkan ve beş üyeden oluşur, büyükşehir belediye başkanı yönetim kururuna başkanlık eder, onun olmaması halinde genel müdür başkanlık yapar.



Genel Müdür ve hizmette eski olan genel müdür yardımcısı, yönetim kurulunun üyesidir Diğer üç üye büyükşehir belediye başkanının teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile üç yıl süreyle atanır (3009 sayılı Kanunla değişiklik 2560 sayılı Kanun, m.7).

Haftada bir kez olağan toplanan yönetim kurulu, su ve kanalizasyon idaresinin karar ve yürütme organıdır. Bir diğer organ olarak Denetçiler, su ve kanalizasyon idaresinin işlemlerini denetlemek üzere atandıkları iki yıl içinde sürekli incelemekle görevlidirler iki adet denetçi atanır.

Genel müdürlük teşkilatı, genel müdür, sayısı, dördü geçmeyecek düzeyde genel müdür yardımcısı ve hizmetin gerektirdiği sayıda daire başkanlığı, müdürlük, bunlara bağlı teşkilat birimleri ile oluşturulur. Genel Müdür, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanınca atanır, yardımcılar ise genel müdürün teklifi ve büyükşehir belediye başkanının onayı ile atanır (3009 sayılı Kanunla değişik 2560 sayılı Kanun, m.11).

Su ve kanalizasyon idareleri, büyükşehir belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olarak, bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere kurulmuştur.

### **3.3.2. Kentiçi Ulaşım ve Gaz İdareleri**

Büyükşehirlerde birer kent hizmeti olarak kentiçi ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri, İstanbul'da İETT (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri) Genel Müdürlüğü, Ankara'da EGO (Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletmesi Müessesesi) Genel Müdürlüğü, İzmir'de ESHOT (İzmir Elektrik Su Havagazı ve Otobüs ve Tramvay) Genel Müdürlüğü örneklerindeki idarelerce sunulmaktadır. 1900 yılından sonraki değişik zamanlarda kent hizmetlerine ilişkin kurulan bu şirketler, önce devletleştirilmiş, sonra da belediyelere bağlı idareler şeklinde ve yönetimlerine kısmen özerklik sağlanarak yeni bir yapılanma sağlanmıştır.

İETT, 16.06.1939 tarih ve 3645 sayılı Kanunla, İstanbul Belediyesine bağlı tüzelkişiliği haiz ve müstakil bir idare olarak kurulmuş, hükümetçe ayrı ayrı satın alınan İstanbul'daki elektrik, tramvay ve tünel işletmeleri İETT'yi oluşturmuştur.

21 Nisan 1941 tarih ve 4325 sayılı Kanunla, Ankara Belediyesine bağlı olarak Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi Müessesesi bir tüzelkişilik olarak kurulmuş; 1935 yılında kurulmuş olan "Belediye Otobüs İdaresi" önce 1944 yılında "Ankara Otobüs

İşletme Haresi" adı altında, katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiş ve 1949 yılı sonunda bu idare, belediye meclisi kararı ile Elektrik Havagazı Müessesesi ile birleştirilmiştir. Böylece EGO Genel Müdürlüğü tüzelkişiliği oluşmuştur.

İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi'nin imtiyaz ve tesisatının satın alınmasına dair sözleşme, 19.07.1943 tarih ve 4483 sayılı Kanun ile onaylanmış; İzmir Suları Türk Anonim Şirketi ise 5.6.1944 tarih ve 4583 sayılı Kanun ile satın alınmış; her iki işletme de 1 Ocak 1945 tarihinde İzmir Belediyesine devredilmiştir. Böylece İzmir Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Tramvay Umum Müdürlüğü (ESHOT) katma bütçeli bir idare olarak belediyeye bağlanmıştır.

Özel kanunlarla kurulmuş olan bu idareler isimleri aynı kalmakla birlikte, faaliyet alanlarında değişiklikler oluşarak kentiçi ulaşımdan ve gaz temininden sorumlu büyükşehir belediyelerine bağlı idareler olarak varlığını sürdürmektedirler. Elektrik hizmetleri TEK'e devrolunmuş, havagazı yerine doğalgaz işletmeciliğine geçilmiş, su hizmetleri için su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur Tramvay, trolleybüs gibi ulaşım sistemleri yerine otobüs ve diğer raylı sistemler geliştirilerek yerel idarelere asıl faaliyet konusu olarak kentiçi toplu ulaşım ve gaz hizmetleri kalmıştır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun geçici birinci maddesi ile İstanbul Belediyesine bağlı Havagazı İşletmesi Genel Müdürlüğü ile bu genel müdürlük tarafından yönetilmekte olan havagazı işletmeleri her türlü personel araç-gereç ve malları, alacak ve borçları, hak ve yetkileriyle birlikte İETT Genel Müdürlüğüne devredilmiş bulunmaktadır.

### **3.4. KOORDİNASYON MERKEZLERİ**

#### **3.4.1. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)**

3030 sayılı yasanın 7.maddesi hükmüne dayanarak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu kentlerde "Altyapı Koordinasyon Merkezi" kısa adıyla AYKOME oluşturulmuştur. AYKOME kurul halinde çalışan bir karar ve koordinasyon birimidir. Kararları belediyeler ve kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır. Görev alanına giren konularda karar alma, uygulama, uygulattırma, mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma veya işletme hak ve yetkisine sahiptir.

Başkanı ve yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanının başkanlığında; büyükşehir belediyesinin altyapı ve yatırım ile ilgili idari birimi, işletmeleri ile bağlı

kuruluşlarının genel müdürleri; altyapı hizmet ve yatırımıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürleri, görev alanına giren konuların görüşülmesi sırasında büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediye başkanlarının asli ve sürekli üye olarak katılımı ile kurulur. Başkan hariç büyükşehir belediyesinden katılacak üye sayısı, ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez.<sup>136</sup>

Toplantılara, konularıyla ilgili kamu birimlerinden istişari mahiyette görüş alınmak üzere temsilci katılabilir. Başkan yürütme görevini AYKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere mevzuata göre kuracağı "Altyapı Koordinasyon Birimi" aracılığıyla yapar.

Büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde çalışacak altyapı koordinasyon birimi, AYKOME toplantılarına sekreterlik eder, AYKOME kararları doğrultusunda verilen görevleri yerine getirir ve AYKOME'nin yapacağı işlemler, yazışma ve kayıtlar bu birimce gerçekleştirilir.

#### 3.4.2. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)

3030 sayılı Kanun ile büyükşehirlerde koordinasyon ihtiyacı hissedilen çok yönlü etkileri olan ve çok yönlü koordine gerektiren ulaşım hizmetleri için "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kısa ve teknik ifadesi ile UKOME oluşturulmuştur. Kanunun 7.maddesine göre de Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği çıkarılmıştır. Buna göre Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME);

- a) Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında,
- b) Büyükşehir belediyelerinin ulaşım ve yatırım ile ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarının genel müdür veya müdürlerinin,
- c) Ulaşım hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin,
- d) Görevi alanına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının, asli ve sürekli üye olarak katılmaları ile kurulur. Başkan hariç büyükşehirden katılacak üye sayısı, ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez.<sup>137</sup>

<sup>136</sup> Akın, Cengiz; 'Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler', TİD, S:412, Eylül 1996, s.87-88

<sup>137</sup> A.g.e., s.88

Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili üst düzey temsilcileri de görev alanlarına giren konuların görüşülmesinde danışma niteliğinde görüşleri alınmak üzere UKOME toplantılarına katılabilirler. Kurul halinde çalışan UKOME, ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulattırma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma kurdurma, işletme veya işletirme hak ve yetkilerine sahiptir.<sup>138</sup> Başkanı ve yürütme organı büyükşehir belediye başkanıdır. Başkan bu görevi, UKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere hizmetle ilgili birim bünyesinde, kendisine bağlı olarak mevzuatına göre kuracağı bir müdürlük veya şeflik eliyle yürütür.

### 3.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Büyükşehir yönetimini oluşturan örgütler olarak, büyükşehir belediyesi, ilçe (alt kademe) belediyeleri ve özel amaçlı örgütleri ve koordinasyon merkezlerini belirtmiş bulunmaktayız. Bu örgütler yerel kamu idareleridir, doğrudan o kente yönelik olarak ve sadece o kent sınırları içinde hizmet görmek maksadı ile kurulmuşlardır. Koordinasyon merkezleri hariç büyükşehir belediye yönetimini oluşturan örgütleri kamu tüzelkişiliği haizdir. Büyükşehir belediyesinin özel kanunî dayanağı 3030; ilçe ve (alt kademe) belediyelerinin doğrudan yasal dayanakları 1580 ve 3030 sayılı kanunlar; özel amaçlı örgütler olan su ve kanalizasyon ile kentiçi ulaşım idarelerinin kendi özel kanunları mevcuttur.<sup>139</sup>

Büyükşehir belediye yönetimini oluşturan örgütlerin çalışma usulü, hukukî dayanakları, gelir ve giderleri, hizmet paylaşımı ve hizmetler arasında birlik ve uyum yine kendi mevzuatlarında belirlidir.

Büyükşehir belediyesinin üst düzeyde planlama ve bir koordinasyon belediyesi olması, belediye başkanının da koordinasyonda geniş yetkili bir organ olması bunun gösterge ve sonuçlarıdır.

---

<sup>138</sup> Dönmez, Mustafa, *Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri*, M.İ.D. Yay., Ankara-1996

<sup>139</sup> Akın, a.g.m., s.76-80

ASKİ ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütlerin genel kurullarının büyükşehir belediye meclisince oluşması ve genel kurula büyükşehir belediye başkanının başkanlık etmesi; yönetim kurullarında yine belediye meclisi üyelerinden kişilerin bulunması gibi oluşum ve o büyükşehir belediyesine hukuken bağlanması, büyükşehir belediye yönetimini oluşturan örgütler arasındaki işbirliği ve koordinasyona dayalı yönetimin örnekleridir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler zaten 3030 sayılı Kanun ile belirlenmiş, hangi hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılacağı sayılmış, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak büyükşehir belediye başkanına görev olarak verilmiştir. Ayrıca, kente hizmet sunan diğer genel idare ve hizmet yönünden yerinden yönetim örgütlerinin de kentsel hizmetlerinin, hizmetleriyle uyumlu ve hizmetin önemine dayalı öncelik seçimi gibi konularda, yönetimlerarası koordinasyonun sağlanmasında, büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurul halinde oluşan altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME) ve ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) gibi koordinasyon birimleri oluşturulmuştur. Bu kurulların kararları, bütün idareleri bağlayıcı niteliktedir. Böylece hizmette bütünlüğün sağlanması, yönetimlerarası iş bölümü ve işbirliğinde kent hizmetlerinin yönetiminde koordinasyona dayalı karar verme esasında, sadece büyükşehir belediye yönetimini oluşturan örgütler arasında değil, aynı zamanda kente hizmet sunan ilgili diğer kamu idareleri arasında ilişkiler kurulmuş olmaktadır.

Büyükşehirlerde hizmetlerin nitelikleri ve o kentin özellikleri dolayısıyla farklı bir belediyecilik modeli geliştirilip uygulanması, bu modelin iki kademeli bir yapıya dayanması, bazı koordinasyon merkezlerinin oluşturulması ve özel amaçlı örgütlere yer verilmesi, kentsel kamu hizmetlerinde uzmanlık, iş bölümü ve koordinasyona dayalı işbirliği ihtiyaçlarının bir sonucu olduğunu göstermektedir.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİRLERDE KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİNE İLİŞKİN ÇALIŞMALAR

Kamu hizmetleri, 'toplumun tümüne ait kollektif ihtiyaçları karşılayan ve bunların giderilmesinde kamu yararı bulunan bir kamu kurum veya kuruluşu tarafından yapılan sürekli ve düzenli faaliyetler' olarak tanımlanabilir. Söz konusu hizmetler kamu kuruluşların gözetim ve denetimi altında başka kuruluşlar tarafından da görülebilir.<sup>140</sup>

Kent dışı mekânlarda sunulan kamu hizmetleri hem nitelik hem de nicelik olarak sınırlı ve standart sayılabilecek iken, kent ve özellikle büyükşehirlerde sunulan kamu hizmetleri, çeşit, kalite ve nitelik olarak geniş bir yelpaze içinde gerçekleşmektedir. Öyle ki kent dışı mekânlarda sunulan temel kamu hizmetleri haricindeki kamu hizmetlerinin, kentleri ve kentlerde sunulan kamu hizmetlerini birbirine bağlayan hizmetler niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür. Çeşitli kamu tüzelkişilikleri kentlere kamu hizmetleri sunmaktadır. Kamu hizmetlerinin kentlerde nicelik ve nitelik olarak artması ve kamu hizmeti sunan kurum ve kuruluşlarının bu mekânlarda yoğunlaşması böyle düşünmeye sevk etmektedir.

Kamu hizmetlerinin kentlerde ve özellikle büyükşehirlerde yoğunlaşmasının sebepleri coğrafi, fiziki ve siyasi mekân imkânlarından ziyade, büyükşehirlerin kendilerine özgü niteliği, canlılığı, büyüklüğü, kalabalıklığı gibi unsurlarda aranmalıdır. Bir başka açıdan, büyükşehir alanında yeni hizmet ihtiyaçları doğarken, sürekli genişleyen yerel kamu hizmetleri de standart belediye örgütlenmesinden farklı, büyükşehirlere özgü bir örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır.

Bu kısımda ilkin büyükşehirler açısından kent hizmetlerinin, tanımlanmasına, özelliklerinin oluşturulmasına ve çeşitli açılardan sınıflandırılmasının yapılmasına çalışılacaktır. Belediyelerin genel yönetim, esenlik, temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim, ekonomik faaliyet, ulaştırma, işletme gibi genel işlevlerinin büyükşehirlerdeki anlamı ve kentsel hizmet niteliği ele alınacaktır. İkinci olarak kent hizmetlerinin sunulabilmesi

<sup>140</sup> Acar, Ali; *Kamu Hizmeti, Planlaması, Politikalar, Uygulamalar*, Özen Matbaası, Ankara-1998, s. 1

için yapılan örgütlenme ve hizmetin yönetilme biçimlerine yer verilecek, bu maksatla belediye kurumlarının, özel amaçlı belediye örgütlerinin, yerel yönetim birliklerinin, AYKOME, UKOME gibi koordinasyon kurullarının hizmet sunumundaki yeri değerlendirilecek, hizmetleri özel sektöre gördürme usulü ve özel sektör gibi örgütlenme arayışları yani kentsel düzeyde kurulan belediye şirketleri inceleme konusu edilecektir.

## 4.1. GENEL OLARAK KENT HİZMETLERİ

### 4.1.1. Kent Hizmetleri Kavramı

Hangi hizmetler yerel hizmet sayılacaktır ve buna kim ya da nasıl karar verilecektir? Bazı hizmetler vardır ki bunlar sadece o yörede veya mekânda yaşayan insanların ortak menfaatleriyle ilgilidir, örneğin telefon ve elektrik hizmetleri bir bütün olarak ulusal düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgiliyken, içme suyu ve temizlik gibi hizmetler ise yerel düzeydedir. Böylece yerel düzeyde ihtiyaç olarak beliren işler, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinden ayırılarak yerel düzeyde kamu hizmetleri (yerel hizmetler) olarak nitelenmekte ve bu yerel işler merkezî örgütlenmenin dışında farklı yerel kuruluşlara verilmektedir. O halde genel kural olarak yerel yönetimlere yasalarla verilmiş tüm işler ve ayrıca, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği hüküm doğrultusunda yasaların başka bir idareye bırakmadığı ama yerel yönetimlerin yapmayı üstlendiği işler de yerel iş veya yerel hizmet olarak kabul edilmelidir<sup>141</sup>. Ayrıca yerel hizmetler, sadece yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri anlamına gelmez. Bir çok yerel kamu hizmetinin merkezî yönetim tarafından sunulduğu uygulamada net bir şekilde görülmektedir Kentlerdeki kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezî yönetim, bir kısmı ilgili yerel yönetim ve bir kısmı da çeşitli hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından sunulmaktadır.

Kent hizmeti ya da kentsel yerel kamu hizmeti kavramım, kent kavramında ve Kentsel özelliklerde aramak gerekmektedir. Kentlerde Kamu hizmetlerinin anlamını farklılaştıran yoğun hizmet talebini oluşturan, hizmet örgütlerinin sayısını ve çeşidini artıran, yeni hukukî düzenlemeler ve yeni örgütlenmeler gerektiren kentsel özellikler nelerdir? Diğer taraftan, kentlerdeki kamu hizmetlerinin tarihsel gelişim içerisinde

<sup>141</sup> Pirler ,Orhan, Nuri Tortop ve Ahmet Başsoy; *Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Örnekler)*, TBD Yayını, Ankara. 1995, s.20

sürekli arttığı, genişlediği ve kentsel yaşantıya ve kente şekil ve özellik verdiği düşünlürse, kentsel özelliklerin, kent hizmetlerinin kat ettiği mesafe ile de ilişkilendirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

#### 4.1.2. Kent Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi

Kent hizmetleri genel olarak belediye kurumlarınca sunulan hizmetlerdir. Osmanlı Devletinde genelde kentin bütününe ilişkin her türlü hizmet vakıflarca yapılmış, Batıda kilisenin, belediyenin ya da diğer yönetim kuruluşlarının yaptığı işlerin, diğer ülkelerle mukayese edildiğinde vakıflar gibi basit bir örgütlenme ile ileri düzeyde gerçekleştirilmiş olduğuna dikkat çekilmektedir. Vakıf kuruluşlarının Osmanlı kentlerinde, kentlerin yeniletilmesinde, fethedilmiş yerlerin Türk kentleri haline getirilmesinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde dayanışma ilkesinin temel alınmasından dolayı, kent hizmetlerine katılma ve hemşehrilik bilincinin oluşumuna katkısıyla vakıf kurumları önemli rollere sahip olmuşlardır.<sup>142</sup>

Özellikle dinî inançların ve diğer değer ve yargıların, insanların bir araya gelmelerinde ve birlikte hareket etmelerinde önemi büyük olmuştur. Köy ya da kırsal yaşamda, daha çok bireysel davranış ve ihtiyaçların olduğu, tüketilecek kadar üretimin yapıldığı, herkesin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalıştığı aşikar bir durumdur. Bu tür hayat tarzının yaşandığı mekânlarda az sayıda insan, az sayıda sorun ve az sayıda ortak ihtiyaçların bulunduğunu söyleyebiliriz.

Kentlerin, birçok faaliyetin merkezi olması yanında, birer dinî merkez olması özelliğiyle de, köy halkının kasaba ya da küçük kentlere Cuma namazları sebebiyle gelmelerini sağlamakta ve ayrıca medreseler bu mekânlara kültürel ve dinî merkezler olma niteliği kazandırmakta ve ekonomik yapı ile bu faaliyetler bütünleşmektedir<sup>143</sup>. Buna bağlı olarak kent merkezlerinde camilere yakın çevrelerde, çeşme, şadırvan sebil, medrese, kütüphane, esnaf dükkanları, aş evleri, kervansaray, han, hamam, su bentleri ve yollar kent bütününe bu şekilde tamamlanmaktadır.<sup>144</sup>

"Kentleşme ile başlayan ve giderek artan oranda devam eden büyük kentlerdeki nüfus artışı, bir yandan metropolis, megapolis ve metropolitan alanların oluşumuna

<sup>142</sup> Karaman, Zerrin T.; 'Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Korum Olarak Vakıflar', *TİD*, Yıl: 66, S: 403, Haziran 1994, s.54-57

<sup>143</sup> Yayla, Yıldızhan; *Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu*, Onar Armağanı, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s.1001

<sup>144</sup> Karaman, a.g.m., s.55-57



sebepler olurken, diğer taraftan da büyükşehirlerdeki kamu hizmetlerini de etkilemektedir"<sup>145</sup>. Cumhuriyet dönemine geçişle, bu özellikler sürmekle birlikte, kentlerde yoğun olarak ortaya çıkan bazı ihtiyaçlar üzerine kurulu Türk ve yabancı ortaklı imtiyazlı şirketler de hizmet sunmaktadır. Elektrik, haberleşme, kentiçi ulaşım gibi hizmetler Belediye Kanunu ve devletleştirme uygulaması ile belediyelere devredilmiş, çoğu kez de merkezî yönetim bu kent hizmetlerinde kendi örgütü ile yer almıştır.

Durumu kentiçi yolcu taşıma hizmetleri açısından değerlendirdiğimizde, kent alanı ile kentiçi yolcu taşıma hizmetlerinin gelişimi arasında karşılıklı belirleyicilik ilişkisinin olduğu, eğer bir alana taşımacılık hizmeti gidiyorsa, bu arzın o yörenin gelişmesini hızlandıracağı, diğer yandan bu alanda kentsel yapılanma oldu ise bu yapılaşmanın da ulaşım hizmetlerinin gelişimini zorlayarak geliştireceği düşünülmektedir.

Başlıcaları konut, ulaşım, sağlığı koruma ve diğer sosyal hizmetler olarak sıralanabilen kentsel kamu hizmetleri büyükşehir alanının gelişimini etkileyen sebepler arasında sayılmakta kentleşme hızı ve oranı arttıkça da bu hizmetlere olan talep yoğun bir şekilde kendini hissettirmektedir.<sup>146</sup>

## 4.2. KENT HİZMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ

### 4.2.1. Ekonomik ve Sosyal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri

Kentler ülke ekonomisi içerisinde en çok iş hacminin çevrildiği, para dolaşımının en çok olduğu, ekonominin çeşitli sektörlerinin barınabildiği, özellikle hizmet sektörünün canlı bir sektör olduğu, en çok vergi gelirinin sağlandığı toplumsal mekânlardır. Kent kendi başına sosyal, kültürel, sportif bir eğitim ve yaşantı ortamı olmakla birlikte, eğitim kurumlarının, eğlence merkezlerinin, bilimsel kuruluşların, turistik ve sportif hizmetlerin kurulu olduğu ve kent kültürünü biçimlendirmede bu kurumlara ve kurumsal değerlere sahip bulunduğu büyük yerleşim mekânlarıdır. Ülkelerin kentsel nüfusu, kentlerin nüfusu ve yapısı değiştikçe yönetim biçimleri ve fonksiyonlarının da değiştiği belirtilmekte ve kentin her zaman bir uygarlık beşiği olduğu vurgulanmaktadır.<sup>147</sup>

<sup>145</sup> İsbir, Eyüp G.; Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi, Alfa Yay., Ankara-1982, s.83

<sup>146</sup> A.g.e., s.83

<sup>147</sup> Görmez, Yerel Demokrasi..., s.21

Sivil toplum örgütlerinin yaygınlığı kentlerin örgütlü toplum özelliklerini sergiler. Kentler, bir demokratik kültür parçası ve eğitim düzeyinin bir sonucu olarak ve kıra özgü sıcak ilişkilerin, yardımlaşma duygularının ortamından mahrumiyetin de doğal bir uzantısı olarak, kalabalık yığınlar içerisinde yalnız kalmamanın ve belli ortak çıkar ve amaçlar etrafında hakların korunması ve meslekî gelişmenin tesisi için örgütlenme gereği duyulduğu mekânlardır.

#### **4.2.2. Kurumsal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri**

Kentsel ortamlardan doğan ortak ihtiyaçların her biri mutlaka kamu kurumları vasıtasıyla sunulamaz. Bu tür ihtiyaçlar büyük yatırımlar ve uzman kuruluşlar gerektirebilir. Özel girişimler de bu yatırımları uzmanlaşmış örgütler olarak üstlenebilmektedir. Böylece kentler büyük örgütlerin oluştuğu ve hizmet sunduğu mekânlar haline gelmektedir.

Rekabet ortamı içerisinde ise hizmetlerin alternatif sunucularının oluşmaya başlaması kenti ekonomik, toplumsal, idarî, siyasî, adlî ve malî açılardan örgütlü bir toplum noktasında tutmaktadır.

Kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli ve çok sayıdaki idarî birimleri, bankalar, mahkemeler gibi malî ve adlî örgütler, siyasî parti, dernek, sendika, odalar, borsa ve barolar, kooperatifler ve vakıflar gibi sivil toplum örgütleri ile çok sayıdaki irili ufaklı özel girişimin meydana getirdiği ekonomik, kültürel ve sosyal örgütlenmeler.

Bu örgütlenmeler personel, araç-gereç ve para gibi kaynakları da beraberinde kente getirmektedir ve bu haliyle kentsel kültürün vazgeçilmez parçaları haline almaktadır. Böylece büyükşehirler hizmet örgütlerinin yoğunluğu, hizmet personelinin kalabalıklığı, hizmet araç-gereç ve malî yapısının çokluğu ile dikkati çekmektedir.

### **4.3. KENT HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI**

Ülkemizde özellikle büyükşehir olmakla sonuçlanan kentleşmenin, burada yürütülen kamu hizmetlerinden sorumlu bulunacak yönetim birimini ve hizmet alanını belirleme açısından önemli bir faktör olduğu; bu hizmetlerin çevre ve toplum hayatının devamıyla ilgili ve yerel açıdan önemli hizmetler olduğu; bu hizmetlerin yürütülmesinin

ve yönetimlerce paylaşılmasının hizmet türüne ve kapsamına bağlı olduğu belirtilmektedir.<sup>148</sup>

Kent hizmetlerini çeşitli özellikler etrafında sıralamak mümkündür. Büyükşehirlerde yürütülen hizmetler, incelenmesini kolaylaştırmak açısından şu şekilde gruplandırılmıştır. Kişileri çeşitli tehlikelere karşı koruma amacını taşıyan itfaiye hizmetleri, salgın hastalıklara karşı koruyucu sağlık hizmetleri gibi "koruyucu hizmetler"; kentsel alanda yaşayan herkesin yararlanabileceği park-bahçe ve yollar gibi "ortak hizmetler"; fakirlere yardım etmek, yemek dağıtmak gibi kent alanı içerisinde yaşayan ve ihtiyaç duyana yönelik olarak yürütülen "kişisel hizmetler"; belli bir ücret karşılığında sağlanan su, ulaşım, gaz gibi "ticarî hizmetler".<sup>149</sup>

### 4.3.1. Niteliklerine Göre Kent Hizmetleri

Kent hizmetleri, ulusal niteliğine göre yapılan hizmet sınıflandırılmasında, ulusal nitelikli olmayan, kentsel mekân ve kentsel yaşantıdan kaynaklanan yerel nitelikli hizmetlerdir.<sup>150</sup>

Kent hizmetlerini birbirinden bağımsız ve birbirinden ayrı parçaları gibi düşünmek doğru değildir. Bir bütünün parçaları olan bu hizmetleri ortak özellik ve alanları itibariyle düşündüğümüzde niteliklerine göre, belli başlı kent hizmetleri olarak altyapı, ulaşım, itfaiye, halk ve çevre sağlığı, konut, imar ve ıslah, sosyal ve kültürel hizmetler ve diğer hizmetler şeklinde sıralamak mümkündür.

#### 4.3.1.1. Altyapı Hizmetleri

Kentlerde altyapı, su, elektrik, kanalizasyon ve yol gibi yalnız teknik boyutu değil, aynı zamanda toplumsal boyutu da ilgilendiren bir kavramdır. Kentli nüfusun hızla artması, diğer hizmet ihtiyaçlarının yanında özellikle konut ihtiyacını, dolayısıyla da yol, su, kanalizasyon, elektrik gibi "fiziki altyapı"; sağlık ve sosyal yardım tesisleri, oyun ve spor alanları, park, bahçe, dinlenme alanları gibi "sosyal altyapı" hizmet ihtiyaçlarını doğurmuştur.<sup>151</sup>

<sup>148</sup> İsbir, Şehirleşme ve Meseleleri, s.210

<sup>149</sup> A.g.e., s.210

<sup>150</sup> Akalın, Güneri; Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu, ÇYYD, C.3, S.2, Mart 1994, s.10-11

<sup>151</sup> Karabilgin,Ahmet; Belediyelerde Yeni Yönetim Birimleri, TİD, Y.60, S.378. Mart ,1988, s.417

Büyükşehirlerde altyapı hizmetlerinin etkili bir koordinasyon içinde ve süratle yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyesi bünyesinde, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında ve ona bağlı olarak 3030 sayılı Kanunun 7.maddesine göre "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" ile belirlenen kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katıldığı bir "Altyapı Koordinasyon Merkezi" (AYKOME) kurulmuştur.

Teknik özellikleri olan ve bir bütün halinde kurulması ve sunulması gereken, ve belirli ve birbirine bağlantılı ağ sistemi gerektiren su ve kanalizasyon hizmetleri kent sınırlarını aşabilmektedir. Bu tür teknik özellikli fizikî altyapı hizmetleri için özel birimler kurulması zarurî olmuştur. Büyükşehirlerde İSKİ işletme modeli ile belediyelerdeki su ve kanalizasyon hizmetleri özerk, bağımsız nitelikli, katma bütçeye sahip ve modern muhasebe tekniklerini uygulayan bir yapıya kavuşturulmuştur.<sup>152</sup>

#### 4.3.2.2. Bayındırlık, İmar ve Planlama Hizmetleri

Anayol, köprü, baraj ve liman gibi büyük ölçekli hizmet yatırımlarının planlanması ve gerçekleştirilmesi bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetimin görev ve yetkileri arasında bulunmaktadır. Ancak kentiçi yolların yapımı, bakımı ve onarımı, meydanlar, köprüler, parklar, yeşil alanlar gibi büyük kentlerde temel kentsel yatırımlar gerektiren hizmetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesi ise belediye yönetiminin görev ve yetkileri içindeki hizmetlerdir.

Belediyeler, kentlerin mevcut durum ve gelişme seyri de dikkate alınarak hazırlanması gereken kent imar planlarını, belediyenin planlama bürosuna ya da belediyece doğrudan ihale edilerek bir başka uzman kuruluşa veyahut yetki verilerek İller Bankası'na hazırlatabilirler. İmar Planları, ülke düzeyinde imar yönünden dengeli kentleşmeyi ve düzenli kentsel yerleşmeyi, ayrıca tarihî, turistik yerler ve kıyılardaki yerleşme ve gelişmelere yasalara ve kamu yararına uygun olmalarını sağlayan ülke ölçeğinden bölge kent ve mahalle ölçeğine kadar inen bir dizi yerleşme düzeni kararları şeklinde tarif edilmektedir.

---

<sup>152</sup> Eke, a.g.m., s.45

#### 4.3.2.3. Konut Hizmetleri

Sosyal devlet ya da refah devleti, insanların sosyal ve ekonomik problemlerine ilgisiz kalamayacağından, konuya ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme açısından bakmaya başlamış, devlet anlayışındaki bu değişim sonucunda konut kişisel ve dolaysız bir sosyal kamu hizmeti niteliği kazanmıştır<sup>153</sup>. 1982 Anayasasının Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler ile ilgili hükümlerini düzenleyen kısımda 57.madde "Konut Hakkı" olarak isimlendirilerek, "Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeterek bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler" hükmü getirilmiştir. Bu hüküm ile konut, ekonomik ve sosyal açıdan anayasal bir hak olarak kurulmuş, kamu hizmeti niteliği oluşturulmuş ve Devlete görev atfedilmiştir.

Konutun anayasal bir hak ve sosyal bir kamu hizmeti olarak ortaya çıkmasıyla kamu yönetimi, bu hizmeti sunmak için çeşitli düzeylerde örgütlenmek durumunda kalmıştır. Bu konuda yerel ve bölgesel yönetimlerin dışında, ulusal politikayı oluşturmak, mali kaynak ve dengeli gelişme açısından merkezî düzeyde de örgütlenildiğini görmekteyiz. Ülkemizde bu tür merkez örgütleri olarak Bayındırlık Bakanlığı bünyesinde Mesken Genel Müdürlüğü ile Başbakanlık Toplu Konut İdaresi'ni görmekteyiz.

Büyükşehirler kadar orta ve küçük nitelikteki kentlerde de mevcut çekirdek dokunun dışında çeperlere doğru gelişme talepleri artmış, kooperatifler bu eğilimi desteklemiş, toplu konut fonu da bu oluşumda belirli bir pay sahibi olmuştur. Büyükşehirlerde artan konut ihtiyaçları karşısında toplu konut uygulamalarından sonra, 1985 yılından itibaren ülke düzeyinde yaygınlaşan kooperatif birliği ve belediye işbirliği ile başlayan ve çeşitli siyasî iktidarlar zamanında yürütülen Ankara Batıkent'deki Kent-Koop modelinde olduğu gibi, kent kooperatifçiliği uygulamaları da gerçekleştirilmiştir<sup>154</sup>.

Kente özgü farklı ve sağlıklı toplumsal ve ekonomik bir yapıyı sergileyen ve köyden kente nüfus akınlarının ve ülkenin toplumsal ekonomik gelişme düzeyinin dolaysız bir ürünü olarak tarif edilebilen gecekondu olgusu, kentsel mekânlarda temel

<sup>153</sup> Keleş, Kentleşme Politikası, s. 271

<sup>154</sup> A.g.e., s.272

bir kent hizmeti olan konut hizmetlerinin yeterli ve sağlıklı bir şekilde sunulmadığının göstergesidir.<sup>155</sup>

#### 4.3.2.4. Kentiçi Ulaşım Hizmetleri

Büyükşehir karakteristik kriterlerinden bazıları olarak, gündüz nüfusunun geceye oranla artması, ulaşım sağlanmasında güçlükler, halkın umumî vasitalardan çok, otomobillerini kullanması sonucu ortaya çıkan yeni ekspres ve otoyollar ve otoparkların inşası sayılmakta ve bunlar aynı zamanda, büyükşehir alanında merkez kentin yaşadığı yoğun problemler olarak görülmektedir.<sup>156</sup>

Büyükşehirlerde ikamet edenlerin günlük seyahatleri ve nedenleri çeşitlenmiş, buna göre de kentiçi toplu taşıma amaçları da genişlemiştir. Bu amaçlar şöyle sınıflandırılabilir: Çalışan nüfusun özellikle sabah 07-09 ve akşam 17-19 saatleri arasında yoğunlaşan kentiçi ulaşımı; eğitim amaçlı seyahatler (okula geliş-gidişler); alış-verişe gidenlerin kentiçi ulaşımı; ziyaret, dinlenme ve eğlenmeye gidenlerin kentiçi ulaşımı gibi. Bu amaçla kentiçi toplu taşımacılıkta genellikle iki tür sistemin mevcut olduğu, bunların birlikte kullanımının da söz konusu olduğu belirtilmektedir. Bu sistemler:1- Büs'ler (otobüs, trolleybüs, midibüs, minibüs vb.)2- Rayda hareket edenler (tramvay, metro, tren vb.) olarak aktarılmıştır.<sup>157</sup>

Kentsel gelişmenin belirleyici faktörlerinden biri olarak, gelir artışıyla birlikte hızlı ve rahat ulaşım sağlanan gelişmeler gösterilmekte, özellikle de otomobil sayesinde kentlerin iç ve eski bölgelerinden kente ve banliyölerine olan nüfus hareketliliği örnek gösterilmektedir.<sup>158</sup>

Kentiçi ulaşım hizmeti için sadece motorlu araç sayısını yeterli hale getirmeye çalışmak, kentiçi ulaşım hizmetini nitelikli ve verimli sunmak anlamına gelmeyebilir. Çünkü artış sağlanan motorlu araçlar, kentin yollarına sığmayabilir, yaya ve araç yollarının yeniden düzenlenmesi gerekebilir. Trafik hizmetlerinin düzenlenmesi de kentsel bir kamu hizmetidir.

<sup>155</sup> Keleş, a.g.e., s.259

<sup>156</sup> İsbir, Şehirleşme ve Meseleleri, s.195

<sup>157</sup> Göçer, Orhan: 'Toplu Taşımacılık-Genel Sorunları ve Erişme Alanları ile Kapasite Hesap İlkeleri', İkinci Toplu Taşımacılık Kongresi, Ankara Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1975, s.318-319

<sup>158</sup> Tekeli, Cumhuriyet Döneminde..., s.65

#### 4.3.2.5. Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak düzenlemiştir. Belediyelerin kent ya da kasaba belediyesi ayırımı yapmaksızın düzenlenen görevlerinde eğitim ve kültür ile ilgili olarak şunlar söylenebilir: Halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, çocuk oyun ve spor alanları yapmak, yoksul aile çocuklarını gözetmek tüm belediyeler için zorunlu tutulmuştur. Tiyatro, sinema, halk müzeleri, hayvan ve bitki bahçeleri yapmak, beldenin ve belediye yönetiminin ihtiyaç duyduğu meslek alanlarında kişileri yetiştirmek üzere kurslar, dersler, gece ve hafta tatili derslikleri, çırak ve ev kadını okulları açmak ve yönetmek görevleri ise tüm belediyeler için isteğe bağlı tutulmuştur.<sup>159</sup>

Özellikle büyükşehirlerde sosyal, eğitim ve kültürel hizmetlere talep yüksektir. Hem nüfus gereği, hem de kentsel yaşantı ve uğraş gereği bu talep yüksektir. Bu nedenle bir kamu hizmeti olarak eğitim, kültür ve sosyal faaliyetlerin büyükşehirlerde birer kent hizmeti olarak belediye yönetimince sunulması ve koordine edilmesi doğal bir sonuçtur. Büyükşehirlerde, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş yöneticisinin, merkezin taşradaki atanmış yöneticilerinden daha duyarlı davranabileceği, velilerin yönetime katılımının daha etkin hale gelebileceği, kâr dürtüsüyle kurulan ve işletilen özel okul ve kursların yaygınlaştığı günümüzde belediyenin eğitim görevini üstlenmesinin maliyeti azaltabileceği ve bu konuda belediyelere güvenilmesi gerekliliği belirtilmektedir.<sup>160</sup>

KAYA Projesinde eğitim ve öğretim hizmetlerinde verimi, etkililiği ve halkın katılımını sağlamada yerel yönetimlerin en etkili ve yararlı kuruluşlar olduğu belirtilerek, okul için arsa tahsisi, okulun yapımı ve bakımı, okulun yönetimi, günlük ihtiyaçlarının karşılanması, yurt ve pansiyon açıp, işletmesi, öğretmen ataması, burs vermesi ve diğer özel eğitim kurumlarını açıp yönetmesi gibi hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği; merkezî yönetimin ise dengeli bir eğitimin gerçekleştirilmesi, eğitim plan ve hedeflerinin saptanması politikalarını üstlenmesi önerilmiştir.<sup>161</sup>

Halk eğitimi, büyükşehirlerde önemli bir kentsel hizmet şeklinde kendini gösterir. Çünkü ülkemizde göç büyükşehirlere yoğunlaşmaktadır. Kente yeni gelen kişilerin

<sup>159</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s.214

<sup>160</sup> Geray, Cevat: 'Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri', ÇYYD, C:3, S.6, Kasım 1994. s.13

<sup>161</sup> Keleş, *Yerinden Yönetim...*, s.431-436

intibak ve kentleşme problemleri vardır. Kente intibak belli bir süreç gerektirecektir ve bu süreç sancılı, uzun, tepkici ve yozlaşmaya açık bir süreçtir. Dolayısıyla halk eğitimi yoluyla bu süreci olumlu sonuçlara çevirmekte, kente göçenlerin kentsel yaşama uyum sağlamalarında, kentle bütünleşmelerinde kent yönetimlerine önemli sorumluluklar düşmektedir.

#### 4.3.2.6. Çevre ve Çevre Sağlığı Hizmetleri

Büyükşehirler sanayi tesislerinin, çeşitli kirletici faktörlerin ve gürültünün olduğu yerleşim mekânları olup, ulusal düzeyde belirlenen çevre politikalarının günü gününe gözetimini gerektirmektedir. Günü gününe gözetmek, yani hizmeti belli bir mekanda ve mekânın özelliklerini de tanıyarak kesintisiz ve sürekli takip etmek, hizmete yakınlığı ve yerelliği gerektirir.

Başta belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin yerine getirmekte yükümlü oldukları yerel nitelikli hizmetler tanımı içerisine, özellikle çevreyi olumsuz yönde etkileyen etmenlerin ortadan kaldırılması, bozulmuş olan çevre koşullarının eski durumuna getirilmesi ve daha da geliştirilmesine ilişkin hizmetler girmektedir. Bu tür hizmetler, yerel toplulukta yaşayanların, gelecek kuşakların yaşamlarını çok yakından ilgilendirdikleri için, öncelikle yerel yönetimlerin görevi olarak kabul edilmektedir. Bu nedenle büyükşehirlerde belediye yönetimine, çevre sorunlarının çözümünde ve çevre sağlığının tesisinde büyük sorumluluklar düşmektedir.

Belediyelere, başta Belediye Kanunu olmak üzere bir çok kanun, tüzük ve yönetmelik ile bu konuda görevler verilmiştir. Aslında belediyenin bir çok kent hizmeti faaliyeti halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olup, sonuçta çevre ve çevre sağlığı ile doğrudan ilgili görünmektedir. Bu görevlerin başında, planlı ve sağlıklı bir yerleşmeyi sağlamak, yol, su, kanal gibi fizikî altyapı hizmetlerini sunmak, oyun alanları, spor ve dinlenme alanları, yeşil alanlar gibi sosyal altyapı hizmetlerini sunmak, kentiçi toplu taşıma hizmetlerini sağlamak, gürültü ve hava kirliliği ile mücadele etmek, kıyıları, içme suyu ve kaynaklarını kirlenmeye karşı korumak, plansız yapılaşmayı denetlemek, çevresine zarar veren sanayi kuruluşlarının bu zararlarını önlemek, tarihî değerleri korumak, parlayıcı, patlayıcı ve zehirli maddelerin kullanımını ve depolanmasını kontrol etmek gibi görevleri gelmektedir. Bu görevlerin her biri çevre sorunları ve çevre sağlığı ile doğrudan ve dolaylı olarak ilgilidir.



Çevre sorunlarının nedenleri arasında kentleşme ve sanayileşme yapısının gösteriliyor olması, bu sorunların kent düzeyinde yoğun bir şekilde yaşandığını ve kent halkının doğrudan etkilendiğini de gösterir. Bu nedenle çevre sağlığını koruması hizmetleri, birer ortak ihtiyaç olarak kent yönetiminin doğrudan sorumluluğunu gerektirmektedir.

#### **4.3.2.7. Sağlık Hizmetleri**

. Halkın sağlık hizmetlerine katkı ve katılımında, din ve eğitim hizmetlerinden sonra üçüncü sıradadır. Bu nedenle sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesi, hizmete kamuoyunun daha yakın katılımını ve denetimini getirecek, yerel yöneticileri daha titiz ve etkili çalışmaya yöneltebilecektir.

Belediyelerin sağlık denetimi görevi en temel görevlerindedir. Nitekim 1593 sayılı Genel Hıfzısıhha Kanununda belediyelere halkın sağlığını korumayla ilgili bir çok görev verilmiştir. Katı ve sıvı atıkların yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması; her çeşit gıda üreten, dağıtan ve satan kurumların ve umuma açık yerlerin sağlık yönünden denetlenmesi; sağlıklı konut üretiminin desteklenmesi ve denetimi; sağlıklı kentleşme ve yeşil alanların arındırılması, hava, su, toprak gibi doğal ortamların kirliliğinin engellenmesi ve düzenlenmesi izni ve denetimi; ulaşım ve trafiğin çevre kirliliğine yol açmayacak biçimde düzenlenmesi; sağlıklı çevre bilincinin yaygınlaştırılması ve eğitimi; hizmet erbabının sağlık denetimi; bulaşıcı ve salgın hastalıkların yayılmasının önlenmesi gibi.<sup>162</sup>

#### **4.3.2.8. Diğer Kent Hizmetleri**

Büyükşehirler, kent hizmetlerinin çeşitlendiği ve sayıca arttığı mekânlardır. Bu hizmetler kentleşme yapısı, imkânlar ve ihtiyaçlar oranında ve ekonomik ve sosyolojik değişim ve teknolojik gelişme ile daha da artacak ve genişleyecektir. Büyükşehirlerde kent hizmetleri, sayılanların dışında ve bütün diğer kent ya da kasaba belediyelerinde de yürütülen klasik belediyeçilik hizmetlerini de şöyle sıralayabiliriz; esenlik, ışıklandırma, gaz temini, mezarlık ve cenaze hizmetleri, mezbaha, semt hali, pazar yerleri tesisi gibi temel belediye hizmetleri.

---

<sup>162</sup> Tortop, a.g.e., s.197-207

Büyükşehirlerde yine önemli bir hizmet alanı teşkil eden itfaiye hizmetleri ile zabıta hizmetleri, nikah ve evlendirme, başıboş hayvanların ıslah ve zararsız hale getirilmesi gibi hizmetler yerel nitelikli hizmetlerdir.

#### **4.3.2. Hizmeti Sunan Kişilere Göre**

Hizmeti sunan kişilere göre kent hizmetleri yerel yönetimlerin, merkezi yönetimin ve özel kişilerin sunduğu kent hizmetleri olarak sınıflandırılabilir. Yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlere yukarıda değinildiğinden burada diğer iki hizmet sunucusu ele alınacaktır.

##### **4.3.2.1. Merkezî Yönetimin Kentlerdeki Hizmetleri**

Yerel yönetimlerin kültür ve geleneğinin gelişemediği, devletin yerel nitelikteki işleri de yüklenmiş olduğu, devletin çarklarının işlemez duruma geldiği şeklindeki eleştiride, bu hizmetlerin, asıl sahipleri olan yerel yönetimlerce yapılması gerektiği mesajı vurgulanmaktadır.

Kentlerdeki bir çok kamu hizmetlerinin sunumu, hatta yerel nitelikli hizmetler olmasına ve yasalarla yerel yönetimlere bırakılmış olmasına rağmen merkezî yönetim tarafından ifa edilmektedir. Bir çok kent hizmeti, çeşitli yasalarca belediyelere bırakılmış olmakla birlikte, zaman içinde bu görevi yetki ve sorumlulukların yine bir çoğu merkezî yönetime geçmiş bulunmaktadır, özellikle, büyükşehirlerde, tam bir uzmanlaşma ve hizmete yakınlık gerektirmesine rağmen yerel nitelikli kamu hizmetlerinin merkezî yönetimce yürütülmesi, sorunların artmasına sebep olmaktadır. Bu durum, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında aynen şöyle ifade edilmiştir;

"1580 sayılı Belediye Kanunu ve Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan çeşitli yasalar, kentsel hizmetlerle ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere bırakmıştır. Ancak zaman içinde bu görev ve yetkilerin önemli bir bölümü ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezî idare tarafından üstlenilmiştir. Bu süreç sonunda oluşan belediye yapısı ile giderek büyüyen kent sorunlarının çözümü mümkün olamamaktadır".<sup>163</sup>

Kentlerdeki okullar, çeşitli yetenek, sanat ve melek eğitimi veren kurslar, tiyatro, kütüphane gibi eğitim hizmetleri, hastaneler, dispanserler, sanatoryum, doğumevi, hava kirliliğiyle ve salgın hastalıklarla mücadele gibi sağlık ve çevre hizmetleri; kente

<sup>163</sup> Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı(1996-2000),DPT Yayını, Ankara, 1995, s.105

barajlardan su temini, kent içinden geçen şehirlerarası yolların yapımı, kentin gelişimine yönelik olarak arsa temini gibi bayındırlık ve imar hizmetleri; sosyal yardım hizmetleri trafik hizmetleri gibi merkezî yönetimin yoğun olarak içinde bulunduğu bir kısım kent hizmetleri de yerel yönetimler ile ortaklaşa yürütülmektedir <sup>164</sup>.

#### **4.3.3.2. Özel Kişilerin Sunduğu Kent Hizmetleri**

1970'li yıllardan itibaren çeşitli ülkelerde, 1980'lerden itibaren de ülkemizde, sürekli genişleyen kamu kesiminin yapı ve işlev bakımından verimsiz ve yavaş kaldığı sebebiyle, kamu hizmetlerinde verim ve etkinliği artırmak için yeni politika arayışlarına girildiği, devletin iktisadî ve sosyal hayattaki rolünün yeniden tanımlanması gerektiği ve dolayısıyla da devletin küçültülmesi düşüncelerinin yoğunlaştığı görülmektedir. Bu düşünceler etrafında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına, alternatif üretim ve dağıtım sistemlerin oluşturulmasına başlanmıştır.

Özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte yerel yönetimlerde de hizmetlerin özelleştirilmesi fikri oluşmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları da özellikle ve doğal olarak belediyelerde gündeme gelmiştir. Hizmetin özel sektöre devredilmesinde en iyi örnek olarak özel halk otobüsleri uygulamasına işaret edilmektedir. Bu uygulamada esas kentiçi ulaşım hizmetlerinin süresi, hattı, fiyatlandırılması ve duraklarının belediyece (ya da EGO, İETT gibi ilgili özel amaçlı belediye örgütlerince) belirlenmesi şartıyla özel kişi ya da şirketlere devredilmesi olmuştur. Bu şartta ısrarlı kalınması önem arz eder. Çünkü hizmetlerin özel sektöre yoğun bir şekilde devredilmesi sonucu özel tekeller oluşabilir, özel tekellerin olumsuz etkilerini gidermek için yerel yönetimlerin tarifeyi düzenleme ve kaliteyi kontrol yetkisini elinde bulundurması gereklidir. Özel sektör büyükşehirlerde merkezî yönetimin sunduğu bir çok alanda hizmet verme imkânı bulmuştur. Sağlık hizmetleri için kurulan özel hastaneler, eğitim hizmetleri için oluşturulan özel okullar bu uygulamaların yaygınlaşma imkânını bulmuş örneklerindedir.

#### **4.3.3. Hizmetlerin İşletiliş Biçimlerine Göre Kent Hizmetleri**

"Kamu hizmetlerinin yönetiminde doğrudan yönetim biçimine veya dolaylı yönetim biçimine yer verilmektedir. Hizmetin doğrudan ilgili idare tarafından

---

<sup>164</sup> Nadaroğlu, a.g.e., s.90-91

yürütülmesi veya özel kesime yaptırılması üniter ve federal yapı içinde de, bölgesel yerel veya merkezden yönetim biçiminde de olanaklıdır"<sup>165</sup>. Kentlerde belediye, belediyeye bağlı veya onun kurduğu kuruluşlar, merkezî yönetimin taşra üniteleri, hizmet yönünden yerinden yönetim kurum ve kuruluşları kentsel hizmetleri kendi örgütleri tarafından kaynak ve personeli, şekil kuralları marifetiyle bizzat üretip dağıtabileceği gibi, bu hizmetleri çeşitli yöntemlerle özel kişilere de ürettirebilir ve dağıtımını yaptırabilir.

Hizmetlerin işletiliş biçim ve modelleri olarak başlıca şu yöntemler sayılabilir<sup>166</sup>;

- 1) belediye örgütü,
- 2) yönetimlerarası işbirliği,
- 3) ihale-sözleşme,
- 4) imtiyaz,
- 5) kupon,
- 6) gönüllü kuruluşlar,
- 7) belediye şirketleri,
- 8) kendi kendine hizmet (self-servis).

Kalkınma planı ve yıllık programlarda yerel yönetimlerin hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla yapılması önerilmekte ve özendirilmektedir. Örneğin Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında, belediye hizmetlerinden rantabl çalışmayanların ihale yoluyla firmalara yaptırılması önerilmekte, 1987 ve 1988 yılı icra planlarında da açıkça bir devlet politikası olarak yerel yönetimlerce hizmetlerin özel kesime yaptırılması uygulamasının yaygınlaştırılacağı belirtilmektedir.

4046 sayılı Özelleştirme Kanunu satış, kiralama, işletme hakkının verilmesi, mülkiyetin gayri aynî hakların tesisi, gelir ortaklığı modeli ve işin gereğine uygun sair hukukî tasarruflar başlıkları altında özelleştirme yöntemleri sıralamaktadır (m. 15). Aynı Kanun, "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Uygulamaları" başlığını taşıyan 26.maddesinde "Belediye ve il özel idarelerine ait ticarî amaçlı kuruluşlar ile pay oranlarına bakılmaksızın her türlü iştiraklerindeki paylarının özelleştirilmesine ilişkin işlemler bu kanundaki esasları göre, yetkili organlarca belirlenir ve yürütülür" hükmünü getirmiştir. Ticarî amaçlı da olsa belediyelerin kentsel hizmetlere dolaylı katkı sağlayan birimlerini özelleştirebilmesi için gerekli işlemler belli esaslara kavuşturulmuştur.

<sup>165</sup> Tortop, Nuri: 'Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri', AİD, C.26,S.2, Haziran 1993,s.65

<sup>166</sup> A.g.m., s.65

## SONUÇ

Ülkemizde büyükşehir belediye uygulaması farklı dönemlerde değişik aşamalardan geçerek bugünkü yapısına kavuşmuştur.

Günümüzde uygulanan büyükşehir belediyesi modeli ana hatlarıyla 1984 tarih ve 3030 sayılı Kanuna dayanmaktadır. Bundan önce ülkemizde bugün de yürürlükte olan 1580 sayılı Belediye Kanunu yerleşim alanlarının farklı özelliklerini gözetmeksizin aynı örgütlenme, görev ve yetkileri vermiş olması ülkemizde tekdüze bir belediyecilik yapısı kurmuştur. 3030 sayılı Yasa sadece üst kademe belediye kurumları için standart belediyecilik yapısı dışına çıkan bir yapı öngörmüştür.

Gerçekte 1868 tarihinde yürürlüğe konan İstanbul Belediye İdaresi Nizamnamesi bugünküne benzer şekilde iki kademeli bir yapıyı öngörmüştü. 1877 ve 1912 yıllarında yapılan düzenlemeler 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanununun çıkışına kadar uygulanmıştır.

1924 tarihli Köy Kanununun gerekçesinde "büyükşehir"den söz edilmiş ancak 1580 sayılı Kanunda bu tanımlamadan vazgeçilmiştir.

3030 sayılı Yasa çıkana kadar, kalkınma planlarındaki büyükşehirle ilgili hedefler uygulamaya geçirilememiştir.

Bugünkü büyükşehir modeli sisteminde en çok yakınılan ve eleştirilen özelliklerin başında büyükşehir belediyesinin asıl belediye, ilçe (alt kademe) belediyesinin de ikincil önemde belediye sayılmasıdır.

3030 sayılı Yasa ile belediyeler bakımından eşitler arası ilişkiler düzeninden, iki düzeyli yapıya geçilirken dengeli bir görev ve yetki paylaşımı oluşturulmamıştır. Getirilen yeni düzenleme ile görevlerin yürütülmesinde malî denge de kurulamamıştır. Sistem, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yer alan ilçelerin alan ve nüfus olarak büyüklüklerini dikkate almamıştır. Bu durum hizmetlerin görülmesinde etkinliği zayıflatmakta ve verimi düşürmektedir.

Merkeziyetçi geleneğin güçlü olduğu ve yerelleşmeye ilginin arttığı bir dönemde büyükşehir belediye modeli ile yerelleşme sağlanamamıştır. Tam tersine, hem merkeziyetçiliğin uygulama alanı genişlemiş, hem de yerel düzeyde bir merkezileşme

eğilimi başlatılmıştır. Merkeziyetçiliğin uygulama alanında genişleme, vesayet denetimine îabi belediye kurum ve örgütlerinin çoğalmasıyla sağlanmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin Genel Bütçe gelirlerinden o kentte toplanan vergi gelirlerinden belirli bir pay ayrılması ilkesi, sonraki yıllarda diğer kent belediyelerinin büyükşehir belediyesi haline gelmek için girdikleri yarışını siyasal alana taşımıştır.

Ankara, İstanbul ve İzmir'den sonra farklı yıllarda anakentsel özellikler taşımadığı, hatta Yasanın belirlediği kriterlere sahip olmadığı halde yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Bu kentsel alanlarda, mevcut il merkezi yapay sınırlarla birden fazla ilçeye bölünerek yasal kritere uygunluk sağlanmış, sonra anakent belediyesi kurulmuştur.

Büyükşehir belediyesi oluşturmadaki amaçlardan biri aynı anakentsel alanda bulunan birden çok yerel yönetim biriminin sunacağı hizmetlerde verimlilik ve etkinlik sağlamak ve eşgüdümüne sokmaktır. Oysa anakentle yerleşme, yapılaşma düzeni ve hizmet alanı olarak yakın ilişkiler içerisinde bulunan ve anakentle bütünlük, süreklilik gösteren çevre yerel yönetimler büyükşehir belediyesi sınırları dışında tutulmuştur. İzmit, Mersin ve Samsun büyükşehir belediyelerinin hemen komşusu bulunan irili ufaklı pek çok kasaba ve kent anakentin hizmet ve etki alanında kalmasına karşın büyükşehirin çatısı dışında bırakılmıştır. Bu durum söz konusu büyükşehir belediyeleri için hizmet ve altyapı sunmak açısından olduğu gibi, anakentsel alan bütünlüğüne yönelik imar planlaması ve uygulaması açısından da beklenen yararları ortadan kaldırmaktadır.

Daha etkili ve verimli bir sistemin oluşturulmasında kriter olarak belli bir nüfus büyüklüğüne erişmiş olma, kentsel hizmetlerin geniş bir alana yayılması ve sosyo ekonomik gelişmişlik düzeyi kullanılabilir. Öte yandan, büyükşehirlerin diğer kent yönetimlerinden farklı bir modele kavuşturulmalarının yanı sıra anakentlerin de gelişmişlik düzeylerine ve işlevlerine (turizm, sanayi, ticaret, yönetim vb.) göre kendi aralarında farklılaştırılmaları gerekir.

Eleştirilen bir diğer önemli husus da ilçe belediyelerinin yerel özerkliklerinin büyük ölçüde zedelendiği görüşüdür. 3030 sayılı Yasanın 14. maddesi büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlarının büyükşehir belediye başkanına gönderilmesini zorunlu kılar. Demokratik yerel yönetim ilkesine aykırı hususlardan bir diğeri de adı geçen yasanın 24. maddesi ile getirilen düzenlemedir. Bu madde hükmü

büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin kendi aralarında ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında çıkan anlaşmazlıkları çözmek veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamaların bulunması halinde bu farklı uygulamaları giderme yetkisi tanımıştır. Aynı maddenin ikinci fıkrası büyükşehir belediye meclisinin toplantı halinde olmadığı dönemlerde, bu yetkiyi tümüyle memur üyelerden kurulu büyükşehir belediye encümenine tanımıştır.

Sistemle ilgili gözlenen sorunlardan biri de öngörülen bazı yasal birimlerin (AYKOME VE UKOME) görevlerini tam olarak yerine getirememeleridir. Yine sistemin başarısını doğrudan etkileyen bir diğer nokta da büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki görev ve kaynak paylaşımıdır.

Bu değerlendirmeler ışığında, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya alt kademe belediyeleri arasındaki ilişkiler düzenini, görev, yetki ve malî kaynak bakımından ilçe belediyeleri ve alt kademe belediyelerinin böylesine önemli güç ve temel özerklikten yoksun bulunmasını önemsemeyen, kamu hizmetlerinin yürütülmesinde etkinlik, verim ve katılma değerlerini yeterince gözetmeyen ve kısmen de boşlukta bırakan ve bu nedenle de yeniden gözden geçirilmeye muhtaç bir sistem olarak değerlendirebiliriz. Bu sorunlara çözüm bulunabilmesi için her şeyden önce, yerel yönetim sisteminde yapılacak düzenleme ve iyileştirmenin hiçbir zaman kamu yönetim sisteminin -personel alma, istihdam, hizmet öncesi ve hizmet içi eğitim, planlama, örgütlendirme gibi- temel sorunlarından soyutlanamayacağı gerçeğini kabul etmek ve bu yaklaşımın arkasına siyasal irade ve kararlılığı koymaktan geçer.

## KAYNAKÇA

### KİTAPLAR

- CANPOLAT, Hasan,** *Cumhuriyetin 75. Yılında Rakamlarla Mahalli İdarelerimiz*, İç İşleri Bakanlığı, Ankara, 1998
- CEM, İsmail ,** *Türkiye 'de Geri Kalmışlığın Tarihi*, Can yay., İst., 1998
- DÖNMEZ, Mustafa,** *'Mahalli İdarelerin Teşkilat Yapısı, Organları ve Görevleri'* , M.İ.D. yay., Ankara, 1996
- DUMONT, Paul, François GEORGEON,** *'Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri'*, Tarih vakfı yurt yay., İst., 1996
- GERAY, Cevat, Ruşen KELEŞ, Can HAMAMCI ve diğerleri,** *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, Türk Belediyecilik Derneği Yayınları, Ankara-1995*
- GÖÇER, Orhan,** *'Toplu Taşımacılık-Genel Sorunları ve Erişme Alanları ile Kapasite Hesap İlkeleri'*, İkinci Toplulaşım Kongresi, Ankara Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1975
- GÖRMEZ, Kemal,** *Kent ve Siyaset*, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997
- GÖRMEZ, Kemal,** *Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler*, Vadi Yayıncılık, Ankara 1987
- İSBİR, Eyüp G. ,** *Şehirleşme ve Meseleleri*, Gazi büro yay., Ankara, 1991
- İSBİR, Eyüp G. ,** *Kentleşme, Metropolitan Alan ve Yönetimi*, Alfa Yayını. Ankara 1982
- KARAMAN , Zerrin T.,** *Yerel Yönetimler*, Dokuz Eylül Üniv., İzmir, 1996
- KARAMAN, Zerrin T.,** *Kent Yönetimi ve Politikası*, Anadolu Matbaacılık, İzmir, 1995
- KARPAT , Kemal,** *Türk Demokrasi Tarihi*, İst., 1967
- KELEŞ, Ruşen,** *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, cem yay., Ankara, 1992
- KELEŞ, Ruşen,** *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, cem yay., İstanbul, 1998
- KELEŞ, Ruşen,** *Kentleşme Politikası*, İmge yay., Ankara, 1996
- KELEŞ, Ruşen,** *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İmge yay., Ankara, 1998
- KELEŞ, Ruşen,** *Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)* İstanbul, 1993.
- KONGAR, Emre ,** *21. yüzyılda Türkiye, Remzi Kitabevi, Ankara, 1999*



- NADAROĞLU, Halil,** *Mahalli İdareler*, Beta yay.,İstanbul, 1998
- ORTAYLI, İlber,** *Tanzimat'tan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, Hil yay.,İst.,1985
- ÖDEMİŞ, Bekir,** *Yerel Yönetim Yerinden Yönetim*, Özgün matbaacılık,Ankara,1998
- PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNIŞIK,** *Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi*. DPT Yayını, Ankara, 1994
- PİRLER, Orhan, Nuri TORTOP ve Ahmet BAŞSOY,** *Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Örnekler)*, TBD Yayını, Ankara. 1995
- TARHAN, Şerafettin,** *Ankara Belediyesi: Cumhuriyetin 50. Yılında EGO*, Ankara. 1973
- TEKELİ, İlhan,** *Kentiçi Yolcu Taşıma Hizmetlerinin Örgütlenmesinin Gelişimi*, Ankara1985'den 2015'e, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara,
- TEKELİ, İlhan,** *Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*,(Ed.Ergun TURKCAN), Ankara. 1978
- TORTOP, Nuri,** *Mahalli İdareler*, Yargı yay.,Ankara,1994
- YAVUZ, Fehmi, Ruşen KELEŞ ve Cevat GERAY,** *Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika*, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1973
- MAKALELER**
- AKALIN, Güneri,** *Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu*, ÇYYD, C.3, S.2, Mart 1994, s.413-436
- AKIN, Cengiz,** *'Büyükşehir Belediyesi ile Bağlı İlçe Belediyeler, Arasındaki İlişkiler'*, TİD, sayı.412, Eylül 1996, s.83-96
- ÇUKURÇAYIR, M. Akif,** *Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişimi*, S.Ü.Karaman İ.İ.B.F. Dergisi, Yıl:1998, C:1, S:1, s. 224-252
- EKE, Ali Erkan ,** *'Büyükşehir Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler'* AİD, C: 18, S: 4, Aralık1985, s.41-62
- GERAY, Cevat:** *'Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür işlevleri'*. ÇYYD, C.3, S.6, Kasım 1994. s.9-24
- KARABİLGİN, Ahmet,** *Belediyelerde Yeni Yönetim Birimleri*, TİD, Y.60, S.378. Mart ,1988, s.411-430

**KELEŞ, Ruşen,** *'Türkiye 'de Büyükşehir Yönetimi',* Amme İdaresi Dergisi,c.18 ,s.2, Haz.1985, 69-82

**TORTOP, Nuri,** *'Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri',* AİD, C.26,S.2, Haziran 1993, s.59-74

#### **KANUNLAR**

Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun,Kanunlar,Ağustos 1995(Ek-25),

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 2000

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı,DPT Yayını, Ankara, 1995

Kamu Kurum ve Kuruluşlarının Ürettikleri Mal ve Hizmet Tarifeleri ile Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, Resmi Gazete, 19 Ocak 2002

#### **WEB**

<http://www.die.gov.tr./nufus-sayimi/02012002.htm>(30.05.2002)

