

## PAPER DETAILS

TITLE: METROPOLITEN ISTANBUL'UN YÖNETİM YAPISI ÜZERİNE BİR İNCELEME

AUTHORS: Ülkü ERTABAK

PAGES: 123-130

ORIGINAL PDF URL: <https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/962037>

# METROPOLİTEN İSTANBUL'UN YÖNETİM YAPISI ÜZERİNE BİR İNCELEME

Ülkü ERTABAK

*M.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Yüksek Lisans Öğrencisi*

## Abstract

*In order to assure the administrative necessities of Istanbul appearing to be a world-city, it is essential to solve such problems as the determinance of the legal boundries of metropolitan municipality, the reforms on inter-governmental relations, the organizational structure of the municipality, the relations between managers and the lower level personnel, the fiscal structure and the control mechanism.*

## I-GİRİŞ

İstanbul'da yaşanan hızlı kentleşme süreciyle birlikte kent nüfusunun yoğunlaşması ve kent sınırlarının genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiş ve mevcut yönetim yapısı bu sorunları çözümlemekte giderek yetersiz hale gelmeye başlamıştır. Bu sorunları çözüme kavuşturmak ve son yıllarda meydana gelen ulusal ve uluslararası gelişmeler karşısında İstanbul'u çağdaş bir dünya kenti yapabilmek için günümüzde metropoliten alan niteliği taşıyan bu kentimizin yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi bir zorunluluk haline gelmiştir.

Bu çalışmada öncelikle İstanbul'un yönetim yapısını yeniden düzenleme ihtiyacı ortaya konularak bu konuda yapılan çalışmalar hakkında bilgi verilecek, daha sonra ulusal ve uluslararası gelişmeler göz önüne alınarak mevcut yönetim yapısının sorun alanları belirlenecek ve bu sorun alanlarının çözümüne yönelik öneriler geliştirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, son yıllarda İstanbul'un yönetim yapısını geliştirmeye yönelik yapılan bazı çalışmalar bu sorun alanları da dikkate alınarak bir değerlendirmeye tabi tutulacaktır.

## II. İSTANBUL İÇİN METROPOLİTEN BİR YÖNETİM YAPISI İHTİYACI

İstanbul, dünyanın en büyük imparatorluklarından ikisinin, Roma ve Osmanlı İmparatorluklarının başkentliğini yapmış bir kenttir. Kente bu olanağı İstanbul boğazı üzerindeki stratejik konumu sağlamıştır. Çünkü,

boğaz sanayi öncesi toplumun üretim ve ulaşım teknolojisinin sınırlamaları içinde büyük bir kentli nüfusun beslenmesine olanak verecek bir yerdir. Bu nedenle İstanbul Karadeniz ve Akdeniz havzasının büyük bir kesimini denetim altında tutmuştur. İstanbul'un bu coğrafi konumu, tarih içinde uzun yıllar dünya kenti olmasına, ülkeler arası siyasal, ekonomik ve kültürel işlevler yüklenmesine neden olmuştur. İstanbul'un bu coğrafi konumu, tarih içinde uzun yıllar dünya kenti olmasına, ülkeler arası siyasal, ekonomik ve kültürel işlevler yüklenmesine neden olmuştur. İstanbul'un bu işlevlerinde büyük değişiklikler 19. Y.Y. ortalarından itibaren ortaya çıkmaya başlamıştır. Osmanlı İmparatorluğu, sanayi devrimini geçirmekte olan dünya ekonomisi ile bütünleşmiş, diğer yandan merkezi gücün artmasına eş zamanlı olarak bir modernleşme deneyimi yaşamaya başlamıştır. Bu gelişmeler, İstanbul'un temel işlevlerinin, toplumsal ve fiziksel yapısının değişmesine ve yeniden yapılanmasına neden olmuştur. Kentin bugünkü yapısı 19. Y.Y.'ın ikinci yarısında yaşamaya başladığı bu dönüşümün izlerini taşımaktadır.

I. Dünya Savaşı sonrası dünyada ve Türkiye'de radikal dönüşümler (Sovyet Devrimi, Ankara'nın başkent olması, 1929 bunalımı sonucu ulusal ekonomi politikaları) de İstanbul'un kaderini değiştirmiştir. İstanbul uluslararası işlevlerini kaybetmiştir. Cumhuriyet döneminde İstanbul küçük bir kent olmuştur ve I. Dünya Savaşı öncesi nüfusa ancak otuz yıl sonra ulaşılabilmiştir.

II. Dünya Savaşı sonrasında ise İstanbul'un sakin büyüme dönemi sona ermiş, Türkiye'de yaşamaya başlayan hızlı kentleşmeyle birlikte İstanbul nüfusu da hızla artmıştır. Nüfus, 1950 yılında 975 000 iken 1990 yılında 7 521 000'e yükselmiştir. Kent nüfusu her on yılda ikiye katlanmıştır.[1]

1950'li yıllardan itibaren başlayan ve bugüne dek süren hızlı göç süreciyle birlikte İstanbul'un nüfusunda görülen yoğunlaşma, kent halkının kamu hizmetlerine olan talebini hem nitelik, hem de nicelik olarak arttırmış, aynı zamanda bazı yeni hizmetlere de ihtiyaç duyulmaya

başlanmıştır. Örneğin, altyapı hizmetlerine olan talep nitelik ve nicelik olarak artarken, diğer yandan da, yerel yönetimlerin konut yapımı, çevre kirlenmesini önleme gibi hizmetleri de üstlenmesi gereği ortaya çıkmıştır. Mevcut belediyeler bu hizmetleri yerine getirmekte yetersiz kalmışlardır. Yerel nitelikteki bu hizmetlerin merkezi idarece yerine getirilmesi halinde ise etkinlik ve demokratikleşme amaçları gerçekleşmeyecektir. Bu nedenle, söz konusu hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilme yetki ve kaynağına sahip, yerel demokrasinin geliştirilmesine olanak sağlayacak ve metropoliten alanın tüm fiili sınırların kapsayacak boyutta bir metropoliten yönetimin kurulması zorunluluğu ortaya çıkmıştır.

### III. İSTANBUL'UN YÖNETİM YAPISINA İLİŞKİN YAPILAN ÇALIŞMALAR VE BUGÜNKÜ YÖNETİM YAPISI

İstanbul, tarihte imparatorluklar merkezi olduğu dönemlerde diğer kentlerden farklı olarak her zaman sahip olduğu kendine "özel" yönetim geleneğini Cumhuriyet Türkiye'si'nin 1930 tarih ve 1580 sayılı "genel" Belediye Kanunu'na rağmen neredeyse 1960'lı yıllara kadar koruyabilmiştir.[2]

1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmiştir. Bu kanun ile İstanbul Belediyesi, İstanbul İl Özel İdaresi ile birleştirilmiştir. Bu ortak yönetimin halkın oyu ile seçilen üyelerden oluşan bir meclisi ve hem seçimle gelen, hem de atanmış üyelerden oluşan encümeni ve başında da aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı olarak görev yapan ve meclis yönetimince atanan bir vali bulunmaktaydı. 1956 yılından itibaren ise yeniden hem belediye, hem de il özel idaresi kendi seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olmuştur.[3]

1950'li yıllardan itibaren hızlanan göç süreci ile birlikte İstanbul'un nüfus yoğunluğunun artması ve kentin fiziki sınırlarının giderek genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiştir. Mevcut yönetim bu sorunları çözümlemekte yetersiz kalmış ve yönetsel kademeler arası koordinasyon eksikliği görülmeye başlanmıştır. Mevzuatın bu sorunlara cevap verebilecek şekilde değiştirilmesi, gelir kaynaklarının yeniden düzenlenmesi, yeni gelir kaynakları ve nitelikli ve yeterli sayıda personelin sağlanması Metropoliten İstanbul'un yönetimi için zorunlu hale gelmiştir.

Bu ihtiyaca cevap verebilmek amacıyla 1960'lı yıllardan itibaren çeşitli çalışmalar yapılmış, ancak bu çalışmalardan tatmin edici bir sonuç alınamamıştır.

Metropoliten bölgeler için özel yönetimler oluşturulması yönünde duyulan ihtiyaca cevap

verebilmek amacıyla Türkiye tarihinde ilk anayasal düzenleme 1982 Anayasası ile yapılmıştır. 1982 Anayasası, 127. Maddesi'ne "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir." hükmünü koymuştur. 1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra 2972 sayılı yerel seçimlerle ilgili yasa, merkezindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde birer anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulmasını öngörmüştür. Aynı yasa, hem anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir.

İstanbul, 1984 yılında bu koşullara sahip üç kentten biriydi ve İstanbul'da bu tarihte 14 ilçe bulunmaktaydı. Yasaya göre, sınırları içinde birden çok ilçe bulunan her kent anakent belediyesi statüsü kazanmaya hak kazanıyordu ve ilke olarak anakent yönetimi, İl Özel İdaresi'nin yerini almak üzere düşünülmemiştir. İl Özel İdareleri varlıklarını sürdürmüşlerdir.

Yerel seçimlerle ilgili bu yasadan sonra Mart 1984'te Kanun Hükmünde Kararname ile bu konu düzenlenmiş, daha sonra Büyükşehir Belediyeleri'nin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır. Bu yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984'te yürürlüğe girmiştir. Bu düzenlemeler sonucu İstanbul'da anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. Yerel kamu hizmetlerinin bir bölümünün anakent belediyelerince, bir bölümünün ise ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür. Anakent belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplumsal hizmetlerin sağlanması ile ilgilidir. Ayrıca anakent belediyeleri, ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıkların çözümünde aracı olarak görev yapmak ve belediye kolluk güçlerinin ve öteki hizmetlilerin çalışmaları arasında eşgüdümü sağlamakla da görevlidir. İlçe belediyeleri ise, belediye yasasında belediyelerin görevleri arasında sayıldığı halde özel yasa ile anakent belediyesine bırakılmamış görevlerle, yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevlere sahiptirler. Anakent belediyeleri görevlerini, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında mali ve teknik kaynakları, nüfus büyüklüğünü ve hizmet alanının genişliğini dikkate alarak dengeli bir biçimde yerine getirmek zorundadır. İlçe belediyelerince istenip, karşılığının ödenmesi ve anakent belediye meclisinin de olumlu karar vermesi halinde ilçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, anakent belediyesince ilçe belediyeleriyle işbirliği yapılarak

ortaklaşa görülebilir.

Anakent yönetimi, anakent ölçeğinde önem taşıyan kimi hizmetlerin yerine getirilmesiyle ilgili olarak toplantılarına anakent belediye başkanının başkanlık ettiği iki eşgüdüm örgütünün hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bunlardan birincisi, görevi anakentteki altyapı yatırım programlarını ulusal sosyo-ekonomik kalkınma plan ve programları çerçevesinde bir araya getirmek olan Altyapı Eşgüdüm Kurulu'dur. İkincisi ise görevi kamu ulaşım araçlarının başlıca güzergahlarını belirlemek, tarifelerini saptamak ve uygulamak olan Ulaşım Eşgüdüm Kurulu'dur.

#### IV. METROPOLİTEN İSTANBUL İÇİN YENİ BİR YÖNETİM YAPISI

Hızlı kentleşme, metropolleşme ve küreselleşme gelişmeleriyle birlikte ortaya çıkan, insanların kişisel ve toplumsal hayatlarında giderek artan bir biçimde duymaya ve yaşamaya başladıkları yepyeni ve yaygın ekonomik, sosyal, kültürel, iletişimsel ve benzeri ilişkiler ağı ve karşılıklı bağımlılıkları doğuran gelişmeler, giderek bir dünya kenti konumuna yönelen İstanbul'da bu gelişmelere uyum sağlayabilecek bir yönetim yapısına ihtiyaç duyulmasına neden olmuştur.[1]

1984 yılında 3030 sayılı yasayla birlikte İstanbul, çağdaş girişimler arasında yer alan ve metropoliten alanlar için en uygun seçenek olarak kabul edilen iki kademeli yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşmuştur. Ayrıca yasayla, yerel kamu hizmetlerinin anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında paylaşılması ve anakent yönetimine bazı yeni kaynak ve yetkiler sağlanması anakent ölçeğindeki yatırım ve projelerin gerçekleştirilmesini kolaylaştırmıştır.

Ancak, İstanbul'da 1984 yılından beri uygulanmakta olan yönetim yapısının dünyada meydana gelen gelişmelere uyum sağlayabilmesi için, mevcut yönetim yapısının bünyesinde bulundurduğu sorun alanlarına çözümler getirilmesi, yönetim yapısının etkinlik ve demokratikleşme amaçlarına da hizmet edecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

#### A. BUGÜNKÜ YÖNETİM YAPISININ SORUN ALANLARI VE ÇÖZÜM YOLLARI

##### 1. SORUNLAR

İstanbul'da günümüzde uygulanmakta olan yönetim yapısının önemli sorun alanlarını şu şekilde sıralamak mümkündür:

İstanbul anakent yönetiminin hukuki sınırları tüm

anakent alanının fiili sınırlarını kapsamamaktadır.

İki kademeli yönetim yapısında alt kademe ilçe gibi yerel yönetimle ilişkisiz bir kavrama dayandırılmıştır ve ilçe belediyelerinin nüfus ve alan büyüklükleri arasında tutarsızlıklar görülmektedir.[1]

Bu ise, hizmetlerin görülmesinde etkinlik ve katılımın yeterli düzeyde gerçekleşmesine engel olmaktadır.

Anakent belediye meclisinin üyelerinin doğrudan doğruya halk tarafından seçilmeyip, ilçe belediye meclislerinin üyeleri arasından seçilmesi, anakent belediye meclisinin ilçelerden bağımsız olarak nesnel kararlar alabilen bir organ olmasını da önlemektedir. Çünkü ilçe belediyelerini temsil etmekte olan üyeler görüşülmekte olan her konuda kendi belediyelerinin durumunu dikkate almaktadırlar.[3]

Merkezi yönetimin İstanbul anakent yönetimi üzerindeki denetimi, yerindelik denetimi niteliğindedir. Merkezi yönetimin ağır vesayet denetimi, anakent yönetiminin mali ve beşeri kaynakları konusundaki karar verme yetkisini sınırlandırmakta, bu ise, hizmet sunumunda etkinliği engellemektedir.

Anakent yönetimine anakent ölçeğinde yapması gereken yatırımların finansmanı için yeterli gelir kaynakları sağlanmamıştır. Anakent belediyesi ve ilçe belediyeleri mali özerkliğe sahip değildir. Tarh ve tahsilini kendilerinin yaptığı öz gelirleri son derece sınırlıdır. Merkezi yönetim gelirlerinden aldıkları payların miktarı tamamen merkezi yönetimin tasarrufundadır ve çoğu zaman belirlenmiş olan payları dahi alamamaktadırlar.

Anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında görev bölüşümü konusunda anlaşmazlıklar ortaya çıkmakta, bazı görevler her iki yönetim tarafından üstlenilmekte, bazı görevler ise sahipsiz kalmaktadır. Dolayısıyla, kent hizmetlerinde aksaklıklar ortaya çıkmaktadır.

İlçe belediyeleri yeterli gelir kaynaklarına sahip olmamaları nedeniyle genel bütçe vergi gelirlerinden aldıkları paylardan ve emlak vergisi hasılatından anakent belediyelerine yasa gereği göndermeleri gereken paylara el koymaktadırlar. Bu ise, anakent belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında anlaşmazlıkların doğmasına neden olmaktadır.

Anakent yönetimi ve ilçe yönetimleri kendi personel kadroları ve ücret sistemleri ile ilgili karar verme yetkisine ve kendi personel yasalarına sahip değildir.

Hizmet etkinliğini arttırmak için anakent yönetim örgütünün yeniden düzenlenmesine ve çalışanların verimliliğini arttırmaya yönelik mekanizmaların geliştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır.

3030 sayılı yasa ile anakentlerde yapılan düzenlemelerde yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğu gözardı edilerek, işlevleri yerel kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yönetimler olarak algılanmış, bunun sonucu olarak demokratik katılım etmeni ikinci planda kalmıştır. Yerel demokrasi ancak mahalleler ölçüsünde halkın yerel yönetime katılmasının olanaklı kılındığı yerlerde görülür. Halka danışma, halkın katılımını ve yardımını sağlama yerel demokrasi kavramının temelinde vardır. Türkiye'deki anakentlerde ise halk belediyelere daha çok, türlü hizmet alanlarıyla ilgili taleplerini iletebilmek, sorunlarının çözümünü izleyebilmek için başvurmaktadır.[3]

Bugün uygulanmakta olan yönetim sistemi halka yönetime katılma ve yönetimi denetleme olanağı sağlayan mekanizmaları bünyesinde bulundurmamak- tadır.

## 2. ÇÖZÜM YOLLARI

Aşağıda İstanbul'un yönetim yapısının sahip olduğu bazı sorun alanlarının çözümü için öneriler getirilmiştir.

Yerel nitelikteki kamu hizmetlerinin tüm anakent alanını kapsayacak şekilde etkin bir şekilde sunulabilmesi için, İstanbul anakent yönetiminin hukuki sınırları anakent alanının fiili sınırları ile uyumlu hale getirilmeli, anakent yönetiminin sınırları tüm il sınırlarını ve etki alanını kapsayacak biçimde genişletilmelidir.

İki kademeli yönetim yapısında alt kademenin ilçe esasına göre değil, hem hizmetlerin etkin bir biçimde görülmesini, hem de katılımın arttırılmasını sağlayacak şekilde belirli nüfus esasına göre belirlenmesi gerekir.

Anakent yönetim organlarının oluşum ve işleyişi çoğulcu ve katılımcı demokratik mekanizmaları getirecek şekilde yeniden düzenlenmeli, anakent yönetim meclisinin doğrudan halk tarafından seçilmesi sağlanmalıdır.

Merkezi yönetimin anakent yönetimi ve alt kademe yönetim ile olan ilişkileri yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde yeniden düzenlenmeli, mevcut yerindelik denetimi niteliği taşıyan vesayetçi denetime son verilmeli, merkezi yönetimin yerel yönetimler üzerindeki denetim yetkisi hukuka uygunluk denetimiyle sınırlı tutulmalıdır. Ayrıca, halen merkezi yönetimce görülen yerel nitelik taşıyan hizmetlerin yerine getirilmesi

tamamen anakent yönetimine bırakılmalı, merkezi yönetim genel düzeyde planlama ve eşgüdümünden sorumlu olmalı, kendi asli fonksiyonlarına çekilmelidir.

Anakent yönetimleri üstlenmiş oldukları büyük çaplı yatırım ve hizmetleri yerine getirebilmek için mali bakımdan güçlendirilmeli ve özerk bir mali yapıya kavuşturulmalı, merkezi yönetimce koşulları önceden belirlenmek suretiyle anakent yönetimi tarh ve tahsilini kendi yaptığı gelir kaynaklarına sahip olmalıdır.

Anakent yönetimi sahip olduğu mali kaynakları etkin bir şekilde kullanabilmek için Plan Program Bütçe Sistemi'ne göre bütçe sistemini düzenlemeli, mali kontrol mekanizmalarını geliştirmelidir.

Anakent yönetimi ile alt kademe yönetimler arasındaki uyumsuzluk ve kopuklar giderilmeli, iki kademe arasındaki ilişkiler etkinlik ve yerel demokrasiyi sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Bu amaçla anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki görev bölüşümü ve buna bağlı olarak gelir bölüşümü belli kriterlere göre yeniden düzenlenmelidir. Bu düzenlemede şu hususlar göz önünde tutulmalıdır:

a) Her iki kademenin de yetkili ve sorumlu olduğu hizmet alanları açıkça belirlenmelidir. Anakent kademesi, anakent ölçeğinde yerine getirilmesi gereken, stratejik planlama, yatırım ve hizmetleri yerine getirmekle ve eşgüdümü sağlamakla, alt kademe belediyeler ise günlük ve geleneksel yerel yönetim hizmetleri ile yetkili ve sorumlu tutulmalıdır.

b) Görevler ve yetkilerle birlikte anakent kademesi ile alt kademe arasındaki gelir paylaşımının da yeniden gözden geçirilmesi ve her iki kademeye de görevleriyle orantılı gelir kaynakları sağlanması gereklidir.

Hizmetlerin yürütülmesinde etkinliği ve eşgüdümü sağlayıcı mekanizmalar güçlendirilmeli ve geliştirilmelidir.

Anakent örgütünün oluşum ve işleyişi, çalışan-çalıştıran ilişkilerini sağlıklı bir yapıya kavuşturacak ve insan kaynaklarının geliştirilmesini sağlayacak şekilde yeniden düzenlenmelidir. Yerel yönetimler, çalıştıracakları personel kadroları ve ücret sistemleri ile ilgili kendileri kararlar vererek uygulayabilmelidirler.

Anakent yönetim yapısı, anakent alanında yaşayan halkın yönetim ve denetime katılmasına olanak sağlayacak şekilde düzenlenmeli ve halkın etkin katılımını sağlayacak mekanizmalar geliştirilmelidir. Yerel seçmenlere halk oylaması, seçilmiş yerel yöneticilerin geri çağırılması gibi olanaklar sağlanmalıdır.

Anakent yönetimini denetim sistemi, halkın anakent yönetimini denetleme olanağını ve etkinlik denetimini sağlayacak mekanizmaları içerecek şekilde geliştirilmelidir.

## **B. YÖNETİM YAPISI İÇİN ÖNERİLEN PROJELER VE DEĞERLENDİRİLMESİ**

Gerek ulusal ve uluslararası alanda, gerekse şehircilik alanında meydana gelen değişme ve gelişmeler ve İstanbul'u bir dünya kenti yapmak düşüncesi son yıllarda İstanbul'un yönetim yapısı üzerindeki tartışmaların yoğunluk kazanmasına neden olmuştur.

Bu kısımda, İstanbul'un yönetim yapısına ilişkin olarak geliştirilmiş olan üç projeden bahsedilecek ve İstanbul kentinin bazı sorun alanları göz önüne alınarak bu projeler değerlendirilecektir. Bu projeler:

Geleceğin İstanbul'u Projesi (Gİ),[1]

T.C. Başbakanlık İstanbul 2001 Kurulu Projesi (2001),[4]

İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi (T),[5]

## **1. MERKEZİ YÖNETİM-ANAKENT YÖNETİMİ İLİŞKİLERİ**

Gİ ve T, merkezi yönetim ile anakent yönetimi ilişkilerini yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde düzenlemişlerdir. Gerek Gİ'de, gerekse T'de merkezi yönetimin anakent yönetimi üzerindeki denetim yetkisinin hukuka uygunluk denetimiyle sınırlandırılması gerekliliğine değinilmiştir.

Gİ'de anakent yönetiminin de katılacağı "Yerel Yönetim Ortak Kurulu", merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki temel ilişkilere, koordinasyona, işbirliğine ve bilgi alışverişine yönelik olarak yapılacak düzenlemelere katkıda bulunmak amacıyla oluşturulacaktır. "Anakent Bölgesi Ortak Kurulu" ise anakent bölgesinin genel planlama ve gelişmesine katkıda bulunmak amacıyla, kamusal hizmetlerin koordinasyonunu sağlamak ve bu bölgede faaliyette bulunan her tür kamu ve yerel yönetim kurum ve kuruluşlarının plan, program ve bütçelerinin birbirine uygunluğunu gerçekleştirebilmek amacıyla, Anakent Yönetimi Başkanı ve merkezi yönetimin anakent bölgesi hizmetlerinin sorumluluğunu taşıyan bakanının ve uygun bulunan diğer yetkililerin katılacağı bir kuruldur. Bu düzenlemelerle Gİ merkezi yönetim ile anakent yönetimi arasındaki ilişkilerin yerel nitelikteki hizmetlerin görülmesini kolaylaştıracak şekilde geliştirilmesine imkan

tanımaktadır.

2001 ise Başbakanlığa bağlı ve Başbakan'ın başkanlığını yaptığı "İstanbul 2001 Kurulu"na yeni bir yasal düzenleme yapıncaya kadar kenti emanet etmekte ve yapılacak yasal düzenleme ile de İstanbul'un tek yönetici organının "İstanbul 2001 Kurulu"nın uzantısı olan ve nasıl oluşturulacağından bahsedilmeyen bir "Kent Meclisi"nden oluşacağını belirtmektedir. Dolayısıyla 2001, merkezi yönetim ile anakent yönetimi arasındaki ilişkileri yerinden yönetim ilkesine uygun bir şekilde düzenlemediği gibi, yerel yönetimleri adeta yok sayarak merkeziyetçiliği güçlendirme çabasıdır.

## **2. ANAKENT YÖNETİMİ-ALT KADEME BELEDİYE İLİŞKİLERİ**

Gİ, anakent yönetimi ile belediyeler arasındaki görev bölüşümünü hem etkinliği hem de demokratikliği sağlayacak şekilde düzenlemiştir. Anakent alanında görülecek hizmetler, bir yandan katılıma duyarlı, katılıma duyarsız, diğer yandan, ölçek ekonomilerine duyarlı ve ölçek ekonomilerine duyarsız şeklinde sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Ölçek ekonomilerine duyarlı ve katılıma duyarsız hizmetlerin anakent belediyelerince, ölçek ekonomilerine duyarsız ve katılıma duyarlı hizmetlerin ise alt kademe belediyelerce görüleceği belirtilmiştir. Anakent kademesi, anakent ölçeğindeki stratejik planlama, yatırım ve hizmetlerle, belediye kademesi ise günlük ve geleneksel yerel yönetim hizmetleri ile yetkili ve sorumlu tutulmuştur.

T'de anakent kademesi ile belediye kademesi arasındaki görev bölüşümü konusunda yeni bir öneri bulunmamakla birlikte, emlak vergisi ve çevre temizlik vergisinin ilçe belediyelerine bırakılması önerisi anakent belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gelir bölüşümü konusunda çıkan anlaşmazlıklara bir ölçüde de olsa çözüm getirmektedir.

2001 ise yalnızca merkezi yönetimi güçlendirmeyi hedefleyen yüzeysel öneriler getirdiği için anakent yönetimi- belediye ilişkilerine değinmeye gerek duymamıştır.

## **3. ANAKENT ALANINDA YAŞAYAN HALKIN ANAKENTİN YÖNETİMİNE KATILIMI**

Gİ ve T İstanbul'un yönetim yapısını düzenlerken halkın yönetime katılımını temel hedefleri arasına koymuşlardır. 2001 ise bu konuda herhangi bir düzenlemeye yer vermemiştir.

Gİ'de İstanbul anakent yönetimi sınırları içinde ikamet eden kişileri ifade etmek üzere yerel topluluk

üyelerinden bahsedilmiş ve yerel topluluk üyelerinin, yerel hizmetlerin yürütülmesine katılmaya, anakent ve belediye yönetimine ve yerel işlere ilişkin tüm bilgileri edinmeye ve yerel yönetimi denetlemeye hak sahibi olduğu belirtilmiş, yerel topluluk üyelerine ve yerel grupların temsilcilerine anakent yönetimi adına dava açılmasını talep ve davalarda müdahale hakkı verilmiştir. Anakent yönetimi ve belediyelerin, yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde yerel topluluk üyeleri ve yerel gruplarla işbirliği yapabileceği belirtilmiştir.

Ayrıca, Gİ'de yerel topluluk üyelerine temel yerel işler, kurallar, düzenlemeler ve büyük projelerle ilgili olarak, kayıtlı yerel seçmen sayısının yüzde 15'inin yazılı başvurusuyla halk oylaması yapılmasını isteyebilme hakkı ve yerel kurullar oluşturmak, düzenlemeler getirmek ve yerel işlerle ilgili projeler sunmak ve anakent yönetiminin karar organlarının gündemine madde ekleyebilmek amacıyla anakent yönetiminin yetkili organları nezdinde doğrudan girişimde bulunabilme, bu girişimlerin geri çevrilmesi ya da cevapsız kalması halinde ise kayıtlı yerel seçmen sayısının yüzde 15'inin yazılı başvurusuyla bu konuda halk oylamasına gitme hakkı tanınmıştır.

Yine Gİ'ye göre, yerel topluluk üyeleri, bilgi, yetenek, önderlik ve dürüstlük gibi alanlarda ciddi eksiklikler taşıdıkları gerekçesiyle ve başarısız buldukları seçilmiş yerel yöneticileri, kayıtlı seçmen sayısının yüzde 25'inin yazılı başvurusu üzerine yapılacak halk oylaması sonucu kayıtlı seçmen sayısının çoğunluğunun oylarıyla seçim süreleri dolmadan geri çağırabilme hakkına sahiptir.

T'de gerek temel yaklaşımlar, gerekse temel ilkeler bölümünde, halkın yönetime katılımının sağlanması gerektiği belirtilmiş ve kurulacak şehir meclisinin halkın katılımını arttıracak demokratik birimler oluşturması ve gerekli görmesi halinde halk oylamasına gitmesi önerilmiştir.

#### 4. ANAKENT YÖNETİMİNİN MALİ YAPISI

Gİ, anakent yönetiminin merkezi yönetimden sağladığı gelirlerin ve kendi öz gelirlerinin arttırılması yönünde öneriler getirmiş, anakent yönetimine merkezi yönetimin topladığı belirli vergi, resim ve harçlara yasa ile belirlenen sınırlar içinde belirli bir kesir eklemek suretiyle yeni bir gelir kaynağı önermiştir.

T'de ise, şehir meclisine merkezi yönetimin KDV oranlarına ilave vergiler koyabilme hakkı tanınmıştır. Aynı zamanda, şehir meclisine, şehrin sorunlarının çözümüyle ilgili kaynak temin edebilmek için vergiler ihdas etme yetkisinin tanınmasıyla, anakent yönetiminin

öz gelirlerinin arttırılması amaçlanmaktadır.

Ayrıca T'de, "Mahalli İdare Fonları"nın etkili bir şekilde kullanabilmek için bir şehir bankası kurulması önerilmektedir. Gİ'de ise, anakentin gelişmesine katkıda bulunmak, anakent yönetiminin mali yapısını güçlendirmek, yatırımlarına finansman sağlamak amacıyla, anakent yönetimi ve sınırları içindeki belediyelerin ortak olduğu, anakent yönetimine bağlı, özel hukuk hükümlerine dayalı bir Anakent Gelişme ve Yatırım Bankası'nın kurulması önerilmektedir.

2001 ise, şehrin yönetiminde büyük ölçüde merkezi yönetimi yetkili kılmayı hedeflediği için anakent yönetiminin mali yapısını güçlendirmeye yönelik düzenlemelere gerek duymamıştır.

#### 5. ANAKENT YÖNETİM MECLİSİNİN OLUŞUM VE İŞLEYİŞİ

Gİ'ye göre, anakent yönetiminin genel karar ve denetim organı olan anakent meclisi, anakent sınırları içinde yaşayan yerel topluluk üyelerince, kendi aralarından genel oyla, beş yıl için seçilen 150 üyeden oluşacaktır. Anakent yönetim başkanı ve anakent sınırları içindeki belediyelerin başkanları anakent meclisinin doğal üyeleridir. Anakent yönetim meclisi başkanı meclis üyeleri arasından iki yılda bir seçilir.

T'de ise, anakent meclisinin oluşumunda ve meclis başkanı konusunda halen uygulanmakta olan sistem devam etmektedir. Ancak T'de, İl Genel Meclisi ve Belediye Meclisi'nin yerine oluşturulmak üzere tek bir Şehir Meclisi kurulması önerilmektedir. İl Genel Meclisi'nin de yerine geçecek olan Şehir Meclisi'nin yetki alanı böyle bir düzenlemeyle yalnızca belediye sınırlarını değil, tüm il sınırlarını kapsayacaktır.

2001'de ise, bir Kent Meclisi'nden bahsedilmekte, ancak bu meclisin ne şekilde oluşturulacağından bahsedilmemektedir. Bu meclisin İstanbul 2001 Kurulu'nun uzantısı olacağı belirtilmekte, bu ise, merkezi yönetimin Kent Meclisi'nde de ağırlığını hissettirmeye çalışacağını açık bir şekilde ortaya koymaktadır.

Gİ'de, anakent yönetimi meclisi toplantılarının açık yapılacağı ve yerel topluluk üyeleri ve yerel grupların meclis toplantılarına katılma usulünün iç tüzükte düzenleneceği belirtilmektedir. Bu da, yerel demokrasinin geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. T'de ise, Şehir Meclisi'nin halkın katılımını arttıracak demokratik birimler oluşturabilmesi gerektiği belirtilmiştir.

## 6. DENETİM

Hem Gİ, hem de T, belediye hizmetlerinin etkinliğinin denetimi ve halkın anakent yönetiminin çalışmalarını denetleme imkanlarını sağlayan mekanizmaların oluşturulması yönünde önerilerde bulunmaktadır. 2001'de ise bu konulara değinilmemiştir.

Gİ, anakent yönetiminin eylem ve işlemlerine karşı yerel topluluk üyelerine ve yerel grupların temsilcilerine de idari yargıda dava açma hakkı tanımış, ayrıca, anakent meclisi kararıyla, meclis başkanı tarafından, kendi alanında uzmanlığı kanıtlanmış kişiler arasından atanacak "Kamu Denetçisi"nin meclis adına meclis üyelerinin, yerel topluluk üyeleriyle, yerel grupların temsilcilerinin başvuruları üzerine anakent yönetimini denetleyeceğini belirtmiştir. Yine Gİ tarafından önerilen anakent yönetimi bağlı kurum ve kuruluşlarıyla işletmelerinin yılda bir kez bağımsız denetim kuruluşlarınca denetlenmesi, etkinlik denetimi açısından olumlu bir gelişmedir.

T'de ise, belediye hizmetlerinin etkinliğini arttırmak ve ülkenin genel politikalarına, kanunlara ve şehrin genel çıkarlarına uygunluğunu sağlamak için, meclise bağlı, ancak hiyerarşik yapısı dışında çalışabilen, üyeleri meclis dışından ve gizli oyla konunun uzmanları arasından üçte iki çoğunlukla seçilen bir Denetim Kurumu'nun oluşturulması önerilmektedir. Ayrıca T'de, Gİ'nin de önerdiği halk avukatları veya halk adına denetim yapan kamu denetçileri yoluyla halkın denetimine imkan tanınmaktadır.

## 7. ÖRGÜT YAPISI VE İNSAN KAYNAKLARININ GELİŞTİRİLMESİ

Gİ, anakent yönetim örgütünün anakent yönetim meclisince oluşturulacağını belirtmiş, ayrıca örgüt yapısının hizmet etkinliği ve kalitesinin geliştirilmesi ve yerel topluluğun yönetime ve hizmetlerin yürütülmesine katılmasını sağlayacak şekilde kurulmasını önermiştir.

Gerek Gİ, gerekse T, anakent yönetimi ve ona bağlı müessese ve işletmelerde çalışan personel kadroları ve ücret sistemleriyle ilgili kararların anakent yönetim meclisince verilmesi gerektiğini belirtmektedir. Böylece anakent yönetimi, kendi ihtiyaç ve imkanlarını göz önüne alarak personel politikasını belirleyebilecektir.

Ayrıca Gİ'de, insan gücünün geliştirilmesi konusu ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiş, anakent yönetiminde etkililik ve verimliliği arttırmak, çalışma koşullarını geliştirmek üzere çalışanların ve yönetimin temsilcilerinin katılımıyla Yönetim Geliştirme Kurulları'nın ve insan gücünün geliştirilmesine yönelik her türlü faaliyet ile bu

alanlarda araştırma, inceleme çalışmaları yapmak ya da yaptırmak amacıyla Anakent İnsan Gücü Geliştirme Merkezi'nin oluşturulması önerilmiştir.

T'de ise, yerel yönetimlerin değişen çevre şartları ve halkın isteklerine uyum sağlayabilmek için yenilikçi, konusunda uzman, tecrübeli ve karar verme ve analiz yapabilme kabiliyeti yüksek personele ihtiyaç duyduğu ve bu amaçla yerel yönetimlerin kendi personel kanunlarının olması gerektiği belirtilmiştir.

Gerek Gİ'de, gerekse T'de yer alan bu gibi düzenlemeler çalışan çalıştırın ilişkilerinin sağlıklı bir yapıya kavuşturulması ve insan kaynaklarının geliştirilmesi açısından oldukça önemlidir. 2001'de ise, bu konularda gelişme sağlayıcı herhangi bir öneriye rastlanmamaktadır.

## V.SONUÇ

İstanbul, tarihte imparatorluklar merkezi olduğu dönemlerden, bugünlere dek bir metropoliten kent olma niteliğini daima korumuştur. Bu nedenle, İstanbul için özel bir yönetim yapısının geliştirilmesi konusu tarih boyunca hep gündemde kalmıştır.

1950'li yıllardan itibaren hızlanan göç süreciyle birlikte İstanbul'un nüfus yoğunluğunun artması ve kentin fiziki sınırlarının giderek genişlemesi beraberinde çeşitli sorunları da getirmiştir. Mevcut yönetim yapısı bu sorunları çözmekte yetersiz kalmış, İstanbul'un yönetim yapısının yeniden düzenlenmesi ihtiyacı ortaya çıkmıştır.

Metropoliten bölgeler için özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan ihtiyaca cevap verebilmek amacıyla Türkiye tarihinde ilk anayasal düzenleme 1982 Anayasası ile yapılmış, 1983 yılında yürürlüğe giren 3030 sayılı Büyükşehir Belediyeleri'nin yönetimine ilişkin yasa bu düzenlemeyi izlemiştir. Bu düzenlemeler sonucu İstanbul, anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinden oluşan, çağdaş girişimler arasında yer alan ve metropoliten alanlar için en uygun seçenek olarak kabul edilen iki kademeli yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşmuştur. Ancak, İstanbul'da 1984 yılından beri uygulanmakta olan yönetim yapısı, İstanbul'a bir dünya kenti niteliği kazandıracak, aynı zamanda, kent hizmetlerinin etkin bir şekilde sunulmasına ve yerel demokrasinin geliştirilmesine olanak sağlayacak bir metropoliten yönetim ihtiyacını tam olarak karşılayamamaktadır.

İstanbul için gerekli olan bu nitelikteki bir metropoliten yönetim ihtiyacını karşılayabilecek şekilde, anakent yönetiminin hukuki sınırlarının yeniden belirlenmesi, merkezi yönetim-anakent yönetimi, anakent

yönetimi-alt kademe yönetimler arasındaki ilişkilerin, anakent yönetimi örgüt yapısının ve çalışan-çalıştıran ilişkilerinin, anakent yönetiminin mali yapısının ve denetim mekanizmasının yeniden düzenlenmesi gerekmektedir.

İstanbul için yeni bir yönetim yapısı geliştirmeye çalışan Gİ ve T, İstanbul'un yönetim yapısındaki bu sorun alanları konusunda ciddi çözüm önerileri getiren ve dikkate alınması gereken çalışmalardır.

#### KAYNAKÇA

[1]-IULA-EMME ve T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. **Geleceğin İstanbul'u**. İstanbul: IULA-EMME ve Toplu Konut İdaresi Başkanlığı. 1993.

[2]-ALADA. Adalet. "Cumhuriyet Döneminde İstanbul'un Yönetimi." **İstanbul Dergisi**. Sayı.8. s.133-138.

[3]-KELEŞ, Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**. 2.b. İstanbul: Cem Yayınevi. 1994.

[4]-T.C. Başbakanlık İstanbul 2001 Kurulu. **İstanbul 2001 Kurulu Projesi**.

[5]-ERDOĞAN, Recep Tayyip. **İstanbul İçin Yeni Bir Yönetim Yapısı Teklifi**.

EMMİOĞLU, Kahraman. "İstanbul'a Niçin Yeni ve Özel Bir Kanun." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı 4 (Mayıs-Haziran. 1995). s.496-498.

KOZAKÇIOĞLU, Hayri. "İstanbul'un Sorunları. Geleceği ve Öneriler." **Yeni Türkiye Dergisi**. Sayı 4 (Mayıs-Haziran. 1995) s.487-495.

Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılanması Raporu**. Ankara: TOBB Yayını. 1995.