

İstanbul İçin Yönetim Biçimi

*Cevat Geray**

İstanbul için özgü bir yönetim arayışı yeni değildir. Ülkenin en büyük kenti olması nedeniyle İstanbul'a özgü yönetim arayışları ve çözümleri son yıllarda ortaya çıkmış değildir. Kentleşmenin hızlanması ve sonuçlarının gündeme gelmesi üzerine İstanbul'un ve bölgesinin sağlıklı gelişmesi amacıyla özellikle ellili yılların başından bu yana sürekli biçimde İstanbul için çeşitli öneriler geliştirilmiş ve kamuoyuna sunulmağa başlanmıştır. Bilindiği gibi, tek parti yönetimi döneminde İstanbul'da Belediye ile İl Özel İdaresi birleşik bir yönetim yapısına sahip idi. 1956' a değin İstanbul'da birleşik Yönetim varlığını sürdürmüştü. Nüfusça giderek büyümesiyle İstanbul Belediyesi'nin çevresindeki belediyeler iç içe girmişler, daha doğrusu birbirine bitişik olan bu yerleşmeler arasında boşluk kalmamıştır. 1970'li yıllarda İzmir'de olduğu gibi İstanbul'da da birbirine bu bitişik belediyeler ile il belediyesi arasında kentsel gelişme, ulaşım ve öbür kentsel altyapı ve hizmetler konularında planlama ve uygulama birliği, uyumlu çalışma ve eşgüdüm sağlanamıyordu. 1970'li yılların ikinci yarısında anakentsel alanda planlama ve yönetim birliğini sağlamak için çeşitli tasarı tasarıları ortaya atıldıysa da bunların yasalaşması olanağı bulunamadı. 1980 askeri rejimi anakentlerdeki belediye ve köy muhtarlıklarının tüzel kişiliklerine son vererek tek belediyede toplama yolunda düzenlemeler yaptı. 1983 seçimlerinden sonra işbaşına gelen ANAP hükümeti, bugün de yürürlükte olan 3030 sayılı yasanın öngördüğü büyükşehir yönetimi örneğini getirdi. Bu yönetim yapısının özellikle İstanbul'un sorunlarına çözüm getirmediği anlaşılmağa başlayınca bu kente özgü bir yönetim biçimi oluşturulması gündeme gelmiş bulunmaktadır. Bu çözüm arayışları günümüzde de güncelliğini korumaktadır.¹

İstanbul'da Birleşik Yönetim Dönemi ve Sonrası

1580 sayılı yasanın 149-153. maddeleri İstanbul'da özel idare ile belediyenin bütün olduğunu belirtiyor, bu modelin kuruluş, işleyiş ve özekle ilişkilerini düzenleyen kuralları düzenliyordu.

Çok partili düzene geçildikten hemen sonra, birleşik yönetim gündeme gelmişti. Demokratikleşme gereği olarak belediye ve özel idarenin birbirinden ay-

* Prof. Dr., AÜ SBF Emekli Öğretim Üyesi.

¹ Belma Üstünişik, "İstanbul ve Yönetimi". *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 8, Sayı 1, Ocak 1999, s. 35-53.

rılması eğilimi gelişti. 1952’de toplanan İstanbul Kalkınma Kongresi’nde de İstanbul’un özelliğine uygun bir yönetim dizgesinin, düzeninin kurulması gerektiğine değinilmişti. Kentsel bir özyapıya (karaktere) sahip bulunan İstanbul’un özel bir yasaya göre yönetilmesi, belediye ve özel idare hizmetlerinin birleştirilmesi, tek meclis oluşturulması ve birleşik yönetimin yetkilerinin artırılması, hükümetin korumanlık denetiminin ve karışmasının azaltılması gibi ilkelere toplantıda benimsendiği belirtiliyor. Nüfusunun yüzde 60’ının tek bir belediye sınırı içinde yaşayan iller için bu doğrultuda bir yasa önerisi TBMM’ye sunulmuşsa da, bunun tam aksine, bir muhalefet milletvekilince sunulan öneri benimsenerek 1953’te birleşik yönetime son veren yasa TBMM’den geçmiştir.²

Hem kentsel gelişmenin, imar hareketlerinin planlanması, hem de kentsel altyapı ve hizmetlerin verimli, etkin biçimde sağlanması amacıyla İstanbul için denenen en önemli girişim, İstanbul’da İl Özel İdaresi ile Belediye’nin oluşturduğu Birleşik (ortak) Yönetim modelidir. Buna göre özeysel yönetimin atadığı vali aynı zamanda belediye başkanıdır. Halkın seçtiği bir meclisi bulanan Birleşik Yönetimin meclis üyeleriyle atanmış kimi bürokratlardan oluşan bir encümeni bulunuyordu. Çok partili döneme geçildikten bir süre sonra 1956’da 1580 sayılı yasaya göre kurulmuş olan birleşik yönetim modeline son verildi. İli kapsayan bir birim olan İl Özel İdaresi, İstanbul kentinin belediyesi ayrı tüzel kişilikleriyle kuruldu.

Yasanın İstanbul Birleşik yönetimine ilişkin adı geçen maddeleri 1954 yılında çıkarılan 6349 sayılı yasa ile kaldırıldı. Buna göre, 1 Mart 1955 gününde yeni belediye başkanının işe başlaması gerekiyordu. 1 Nisan 1955 günü çıkartılan 6499 sayılı yasa ile bu 1 Mart 1956’ya ertelenmişti. 14 Kasım 1955’te seçimler yapıldı. Uygulamada, eski alışkanlığın bir süreği olarak, bu kez günün İstanbul valisi Belediye Meclisince başkan vekili seçildi. Bu, Demokrat Parti iktidarının yerel yönetimlere olumsuz bakışının ve antidemokratik davranışlarının bir başlangıcı ve yansıması oldu.

İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi’nde bir bildiri sunan A. H. Başar, bu uygulamanın başarısız olduğuna, yönetimin valinin ve özeysel yönetimin buyruğunda, belediye halkın değil hükümetin elinde bulunduğuna değinmiş, Genel Meclis’in “en basit bir imar plan ya da değişikliğinin Bayındırlık Bakanlığınca onaylanması” nı eleştirmiş, en küçük bir görevlinin atanmasının bile hükümetçe yapılmasını eleştirmişti.

1950’den sonra il özel idaresiyle belediyenin ayrılması bütün siyasi partilerin ve bu arada basının ortak konusu olmuştu.

² Ahmet Hamdi Başar “İstanbul’un İdari Bünyesi Nasıl İslah Edilebilir?” *İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi*, İstanbul, 1967.

İstanbul Birleşik Yönetimi Sona Erdikten, İl Özel İdaresi ve Belediye Ayrıldıktan Sonraki Gelişmeler

İstanbul halkı il özel yönetiminden bağımsız bir belediye yönetimine kavuştuktan sonra da kentleşmenin hızlanması, siyasal çalkantılar ve özekçiliğin giderek artması gibi nedenlerle sürekli olarak bu arayış sürüp gitmiştir.

1956' dan sonra İstanbul'a güzel bir görünüm vermek amacıyla iktidardaki hükümetin başbakanı başlattığı imar hareketine ilişkin olarak 23 Eylül 1956 günü düzenlediği bir basın toplantısında, "İstanbul'un imarının bir memleket" sorunu bildiğini, bu nedenle hükümetin belediye olanaklarının üstündeki devlet yardımının en geniş ölçüde sağlanacağını açıklamıştı. İstanbul halkının ve belediyenin değil, başbakan Menderes'in istenciyle sürdürülen bu hareket plansız, izlenesiz yönleriyle, özellikle yasaya aykırılıktan kaynaklanan kamulaştırma işlemleri ve yıkım kararlarıyla büyük yakınlara yol açtı. 27 Mayıs 1960'tan sonra başbakan Menderes' in Yassıada' da kurulan özel Yüce Divan' da yargılanmasına neden oluşturdu.³ Bu kent planlaması ve imar hareketlerinde uygulanacak ilke ve yöntemleri gündeme getirdi.

Kent Planlamasının Anakentsel ve Bölgesel Boyut Kazanması Çabaları

Kent Plancısı Orhan Göçer, doktora çalışmasında Büyük İstanbul Metropolitan Sınırlarını saptamaya çalışmıştır.⁴ 1970'li yılların başında İstanbul'un il ve belediye sınırlarının dışına çıkarak, Büyükçekmece ile Hendek arasındaki kentsel yerleşmelerin kuzeyinden ve körfezin hemen güneyinden geçen sınırlar arasındaki bölgeyi "Doğu Marmara Kentsel Yoğunluk Bölgesi" olarak tanımlamıştı.

Doğu Marmara (Önmarmara) Bölge Planı Çalışması (1963). İstanbul odaklı ilk bölge planlaması çalışması olan Doğu (Ön) Marmara Bölge Planı,⁵ İstanbul'un "az gelişmiş bir ülkenin en gelişmiş bir bölgesi"nin özeği olduğunu ortaya koymaktadır. Bölgenin ve İstanbul'un ülke içindeki yerinin ne olacağı konusunda bölgelerarası toplumsal adalet ve kalkınma stratejileri açısından yapılan değerlendirmede, İstanbul ve Önmarmara bölgesinin kimi yatırımlar için hazır bulunması nedeniyle pek çok yeni ekonomik etkinlikler için yerleşilecek tek bölge gibi görüldüğü, bu nedenle kimi bölgelerin gelişmesine engel değil

³ Aydın Boysan. "Adnan Menderes Belediyeciliği İmar Hareketi : Uygulama ve Sonuçları": Burak Boysan. "Menderes Dönemi Belediyeciliği - İmar Hareketleri : 'Halkla İlişkiler' Stratejisi Olarak İstanbul'un İmarı". **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl : Uluslararası Sempozyum**. IULA-EMME ve Ankara Büyükşehir Belediyesi.

⁴ Orhan Göçer. **Doğu Marmara Bölgesi İçinde İstanbul Metropolitan Sınırlarının Tespiti ve Yeni Bir Yerleşme Düzeni Ön Araştırması**, İTÜ, İstanbul, 1971.

⁵ Tuğrul Akçura. "Doğu Marmara Bölgesi Önplanı". **VII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları: Türkiye'de Bölge Planlaması Alanındaki Gelişmeler**, SBF, İskan ve Şehircilik Enstitüsü, Ankara, 1962.

yardımcı olacağı, belirtilmekteydi.⁶ Kimi etkinliklerin bölge dışına yerleştirilmesi konusunda, özel kesimden özveri beklenemeyeceği, vergi bağışıklığı ya da indirimi vb. özendirilme önlemleri alınması gerektiği, buna karşılık kamunun yatırımlarını ülkenin öbür bölgelerine serpiştirilmesi gerektiği vurgulanmaktaydı.

Planda, bölge planının ülke ve kent planlamalarıyla tutarlı kılınması, imar planının belediye sınırları ölçüsünde değil anakent ölçeğinde yapılması gereği belirtilmekte, planlama amaçları için belediyeler birliği kurulması öngörülmekteydi. Denetim altına almak istedikleri alanları belediyelerin komşu (mücavir) alan olarak belirlemeleri salık verilmekteydi. Bölge planlaması açısından İstanbul için ayrı bir yönetim biçimi önerilmemişti.

Büyük İstanbul Nazım İmar Planı Bürosu (BİNİB) Kurulması (1965). Milli Güvenlik Kurulu' nun 14 Kasım 1963 günlü kararı gereğince, İmar ve İskan Bakanlığı, 1965 yılında İstanbul Nazım İmar Planı Bürosu'nu kurdu. MGK, İstanbul-İzmit eksenini üzerinde ve İstanbul çevresinde endüstriyel gelişmenin yasaklanmasını istiyordu. Bakanlık, İstanbul Belediyesi ve Marmara Bölgesel Planlama Grubu ile birlikte çalışarak plan hazırlayacak olan bir bakanlıklararası kurul oluşturdu. İstanbul'a ilişkin önemli kararlar, örneğin Boğaziçi köprüsü projesi, Mimarlar Odası'nın ve kimi uzmanların karşı çıkmasına karşın, Büro'nun dışında alınıyordu. İkinci Boğaz Köprüsü de aynı biçimde ilgili Bakanlıkça kararlaştırılmıştı.

BİNİB'nin 1971 yılında hazırladığı plan, oluşturulan bir danışma kurulunca incelendi. Bu kurul, planlama yaklaşımının yeterli olmadığı, temel araştırmaların yapılmadığı gerekçesiyle önerilen planın benimsenmemesi gerektiği sonucuna varmıştı. Uzun süren çalışmalar sonucunda, BİNİB'nin büyük ölçüde 1971'deki önerilerine dayalı olarak hazırladığı 1/50,000,000 ölçekli İstanbul Anakentsel Alan Nazım İmar Planı Temmuz 1980'de onaylanmıştır.

Hazırlanan plan tasarında, İstanbul Belediyesi ile küçük birimlerin tek bir anakent yönetiminde birleştirilmesi önerilmişti.

İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi (1967). Sonradan İstanbul Bölge Kalkınma Derneği adını almış olan İstanbul Kalkınma Derneği'nce 10-20 Nisan 1967 günlerinde İstanbul'un sorunları ile ilgili çeşitli organ ve kuruluşların o günkü dağınık ve birbirinden farklı ereklere yönelmiş etkinliklerinin kalkınma planı ve ülke düzenleme ilkeleriyle ilişkili olarak saptanması, olanaklı ortak ilkelere ve ereklere yöneltilebilmesini sağlayacak yöntem, araç ve kaynakların a-

⁶ Aydın Germen. "Türkiye'de Bölge Planlaması Hazırlıkları", II. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları, SBF İsk.Şeh.Ens., Ankara. 1957.

raştırılması amacıyla düzenlenmiş olan *İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi*'nde ele alınan dört ana konudan biri İstanbul yönetimi sorunu idi.⁷

İstanbul Bölgesel Kalkınma Derneği'nin 10-20 Nisan 1967 günlerinde düzenlediği toplantıda, İl Özel İdaresi ile belediyelerin ve öbür yerel yönetim birimlerinin bir Yerel Yönetimler Birliği kurmaları zorunluluğu getirilmesi, Valinin bu birliğin de başkanı olması, ayrıca bölgesel danışma kurulu oluşturulması kararlaştırıldı. Alt yapıyla ilgili bütün kararları alma ve uygulama yetkisi Birliğe verilmeliydi. Anakentsel imar planlaması süreç ve etkinliklerinin bakanlıklar üstü bir birimce yürütülmesi öneriliyordu. Üniversite, belediye meclisi, özeksel yönetim, meslek odaları, sendikalar ve özel kesim temsilcilerinden oluşun bir akademik danışma kurulu oluşturulmalıydı. Ayrıca, kalkınmanın finansmanı için bir İstanbul Kalkınma Bankası kurulmalıydı.

Toplantıda yetkili bilim adamı, uzman ve uygulayıcıların sundukları bildirimler yayın hazırlık kurulunca hazırlanan yazanaklar da görüşülmüş sonunda yönetsel düzeltimle de ilgili kararlar alınmıştır.

Kongreye sunulan "İstanbul'un idari Bünyesinde Yapılması Gereken Reform" başlıklı yazanakta iki almaşık öneri yer almıştır. Bunlardan birincisi, İstanbul İli'nin büyük kent bölgesi olarak sınırlarının yeniden saptanması, özel idare ile belediyeden oluşan birleşik yönetim yeniden, (çünkü 1956'ya değin uygulanan farklı olmakla birlikte) kurulmalı, sınırlar içinde kalan toplumsal ve ekonomik özelliklerine bakarak ayrı *semt belediyeleri* durumuna getirilmeli, bunun dışında her yerleşmede belediye kurulmalı, yani köy kalmamalıdır. Birleşik yönetimin başında hükümetçe atanan vali bulunmalıdır. Kent içindeki muhtarlık ve beççilik örgütleri kaldırılmalıdır. Özeksel yönetimin kimi görevleri yerel yönetime bırakılmalı, özeğin karışması azaltılmalıdır.

Yazanakta yer alan almaşık önerilerden ikincisine göre, özel idare ile belediyenin tüzel kişilikleri sürmekle birlikte, yalnızca ortak hizmetlerde birleşimle yetinilmeli, tek büyük belediyenin şubeleri yeterince arttırılmalı, şubelerin yetkileri arttırılmalı, mahalle muhtarlığı kaldırılmalıdır.

Yazanakta her iki almaşığa uygun olarak aşağıdaki öneriler yapılmıştır:

- İstanbul Belediyesi, Anadolu ve Rumeli yakası olarak *ikiye ayrılmalıdır*.
- Kimi hizmetler, örneğin, konservatuar, hastaneler, tiyatrolar, kentiçi yollar vb. *her iki belediye yönetimi için ortak olan hizmetler İl Özel İdaresi'ne bırakılmalıdır*.
- İstanbul kentinin iki belediyesi dışındaki köyler ya oradaki belediyelerle birleştirilmeli ya da köyler birleştirilerek büyükçe belediyeler kurulmalıdır.

⁷ İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi, İstanbul, 1967.

- Su, elektrik, havagazı gibi *bölgesel hizmetler*, ayrı işletmeler olarak kurulacak *yerel yönetimler birliği*'nce yürütülecektir.
- Belediye zabıtası bu birliğe bağlanacak, ayrıca güçlendirilecektir.
- Bir Bölge Kalkınma Konseyi kurulmalıdır.
- Kongrede alınan kararlara göre:
- İl özel idaresi ile belediyeler ve öbür yerel yönetimler aralarında valinin başkanı olacağı bir *birlik kurmaya zorlanmalıdır*. Ayrıca, *semt belediyeleri kurulmalı*'dır.
- Valinin birlik başkanı olmasının iki ayrı yönetimin bulunması ilkeye aykırı düşeceği ve İstanbul'un uzun süre devlet yardımına muhtaç olduğu için zorunlu görülmüştür. Özel idarenin yasalarla yüklendiği görev ve yetkiler süreceksede ortak bütçe içinde tek elden yürütülmesi gerekir.
- Yerel yönetimler birliği, "Bölge Danışma Kurulu ya da Konseyi" adı verilebilecek bir yasal kuruluşça güçlendirilmelidir.
- Bir ortaçağ kurumu olan kent mahalle muhtarlığı, mahalle beççiliği kuruluşları kaldırılmalıdır.
- Köylerin birkaçı birleştirilerek belediye konumuna getirilmeli ve bu yoldan Yerel Yönetim Birliği'ne katılmaları yerinde olacaktır.
- İstanbul belediyelerini ilgilendiren ortak kamu hizmetleri (su, elektrik, havagazı, taşıt vb. işler) Birlik'çe yönetilmelidir.
- İstanbul limanı, kentiçi denizcilik hatları, telefon işletmeleri Birlik Yönetimi'ne geçirilmeli, *bölge kalkınma bankası* kurulmalıdır.
- İstanbul'un kalkınması içinde yerel yönetim gelirlerinin artırılması yanında, kalkınma ve imardan doğan değer artışlarının yararlanmasını olanaklı kılacak yöntemler uygulanmalı, liman gelirleri kente verilmelidir.
- Planlama, endüstri, turizm, liman gibi konularda özeksel yönetimin vereceği kararlarda yerel yönetimlerin oluru alınmalıdır. Bu arada, Birleşik Yönetimin bütçesinin özekten onaylanması zorunluluğu kaldırılmalıdır.

TMMOB Mimarlar Odası I. Milli Fiziki Plan Semineri (1968), 22-24 Ocak 1968 günlerinde TMMOB Mimarlar Odasının Ankara'da düzenlediği Birinci (ikincisinin hiç düzenlenemediğini anımsıyoruz) Milli Fiziksel Plan Seminerinde ulusal ve bölgesel planlama arasındaki ilişkiler kuramsal ve uygulamalar açısından ele alınmış, anakentsel planlamaya ilişkin konularla ilgili bildirimler sunulmuş, bunlarla ilgili yorum ve eleştiriler yapılmıştır.* Anakentsel ve bölgesel düzeydeki planlarla beş yıllık kalkınma planları arasında tutarlılık sağlamak amacıyla, fiziksel planlamadan sorumlu olan İmar ve İskan Bakanlığı ile eko-

* TMMOB Mimarlar Odası. **I. Milli Fiziki Plan Semineri**, Ankara, 1968.

nomik ve toplumsal planlamadan sorumlu olan Devlet Planlama Teşkilatı arasında başkentte ve bölgelerde işbirliği sağlanması gereği üzerinde durulmuştur. İstanbul'un yönetim yapısı üzerinde durulmamıştır.

Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdarî Sorunları Semineri (1973). İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare Bilimleri Enstitüsü'nün 14-17 Mayıs 1973 günlerinde düzenlediği "Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri"nde ortaya çıkan sonuçlara ilişkin özetle, önce İstanbul'un genel görünümüne ilişkin sayılamalar verildikten sonra şu saptamalara yer verilmiştir:⁹

- Henüz kurumlar, ilişkiler, kavramlar oturmamış olması; yetkiler, yönetim birimleri ve yönetime etkili olan güçler arasında denge kurulamamış bulunması; aşırılıkları, olupbittiler yaratılması yüzünden *ülkenin gelişme içinde bulunan demokratik siyasal rejimi, İstanbul'un yönetimi ile ilgili sorunların doğuşunu ve çözümünü olumsuz yönde etkilemektedir.*
- İstanbul, henüz ilkel ve temel kuruluşunu tamamlayamamıştır. Temel sağlık hizmetleri çözülmüş değildir. Yerel kamusal gereksinimleri karşılayabilecek, altyapısını tamamlayacak bir kent zorundadır.
- Yalnızca İstanbul olmasından gelen sorunlara sahip olan İstanbul'un kendine özgü sorunları İstanbul'un sorunu olmaktan çıkıyor ve bölgedeki çevre illerin, hatta ülkenin, devletin sorununa dönüşmektedir.
- Ülke düzeyindeki nüfus, kentleşme, ekonomi, endüstrileşme hareketleriyle ortaya çıkan "büyüme/patlama" sorunların büyük ölçüde yansıması nedeniyle İstanbul, düzensiz, dengesiz büyüme ile patlamayı karşılamaya hazırlıklı olmamıştır. Yürürlükteki yasaların eskiliği, kayıtlayıcı ve günün gereksinmelerine yanıt vermekten uzak oluşu, akçal ve özdeksel (mali ve maddi) olanakların, yönetimin elindeki yaptırımların yetersizliği vb. nedenler bunda etkili olmaktadır.
- İstanbul'da birçok yetkili orunun (otoritenin) varlığına, yani çokluğuna karşın, ortada bir "teklilik ve eşgüdüm" eksikliği bir olgudur.

Seminerde önerilen belli başlı çözümleri şöyle özetleyebiliriz:

- İzmit ile Tekirdağ'da içeren bölgesel kimi sorunların çözümünde uyum, birlik ve birliktelik, uyumlu çalışmayı, planlama ve eşgüdümü sağlamak üzere eşgüdümcü (koordinatör) valilik kurulmalıdır. Su, elektrik, kanalizasyon, imar, iskan gibi "ortak yerel hizmetler" in yeterli biçimde yürütülebilmesi, devletin akçal desteğinden yararlanılması için "İstanbul Metropolitan İdaresi" kurulmalıdır. Bu görüşe karşı, anakentsel yönetim yerine ya yerel yönetimle-

⁹ İÜ Hukuk Fakültesi İdare Hukuku ve İdare Bilimleri Enstitüsü. Cumhuriyet'in Ellinci Yılında İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, 1973.

rin güçlendirilmesi ya da imar, altyapı gibi temel hizmetlerin devlete bırakılması üzerinde de öneriler yapılmış olduğu anlaşılmaktadır.

- İstanbul özel yönetimi geliştirilmeli, ilçeler hem yetki, hem de olanak yönünden güçlendirilmeli, böylece ilde yetki genişliği ilkesi işler ve etkin duruma geliştirilmelidir. Anadolu yakasında İstanbul Belediyesi örgütü içinde, yetki genişliğiyle hareket eden bir encümeni bulunan belediye birimi kurulmasının, İETT gibi kurumlara da “holding” biçimine sokulmasının yararlı olacağı önerilmiştir.

- İstanbul’un toplumsal sorunlarına çözüm olmak üzere yapılmış bir öneri de, toplumsal sorunların finansman ve kredi kurumlarının, örneğin, *Konut Bankası*’nın kurulması önerisidir.

Prof. Dr. Sait Güran’ın sunduğu bu özetlemenin sonunda, birbirleriyle bağlantılı sorunları tek tek ele almak, geçici, kısa soluklu, bölük pürçük önlemlerle yetinmek yerine, uzun soluklu, köklü ve toplu bir bakışla hareket ederek çözümler bulmak, bu amaçla, araştırma ve planlama yapılması gereği vurgulanmaktadır.

Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri (9-12 Aralık 1974). Büyük İstanbul Bölgesinin yönetimine ilişkin sorunlar ve çözüm yolları “kent işletmeciliği”(!) adı altında İmar ve İskan Bakanlığı’na 9-12 Aralık 1974 günlerinde düzenlenen uluslararası seminerin ana konusunu oluşturmuştur.¹⁰ Herhangi bir sonuç bildirgesi sunulmamasına karşı birbirinden bağımsız bildirimlerde plancılar ve bilim adamları konuya ilişkin görüş ve önerilerini açıklamışlardır.

Prof. Dr. Mümtaz Soysal, bildirisinde büyük kent alanı içinde birden çok belediyeyi, hatta birden çok ili kapsayan bir yönetim bütünlüğünü sağlama amacıyla ayrı ayrı tüzel kişilikleri, organları, yetkileri ve sorumlulukları olan yönetim birimlerini bir araya getirme gereksinmesinden kaynaklandığını belirtmiştir. Bu konuda, biri, bunların tüzel kişiliklerini sona erdirerek *tek bir çatı altında birleştirmek* (bütünleştirici yaklaşım), öbürü de birimlerin tüzel kişiliklerini saklı tutarak onların üstünde, onları kapsayacak yeni bir ortak birim oluşturmak (*federatif yaklaşım*) olmak üzere iki temel çözüm yolu bulunduğunu söyleyen Prof. Dr. Soysal, ikinci yaklaşımı yeğlemektedir. Bu konuda anayasa engelinin aşılabileceğini, yerel yönetimlerin “demokrasi inancı” açısından önemli bir işlevi bulunduğunu, bu nedenle konuya yalnızca usallık (rasyonellik) açısından bakmakla yetinilemeyeceğini, sorunun yalnız bir “birleştirme” sorunu olmadığını belirtmiştir. İstanbul Belediyesinin yüklendiği görevler açısından en uygun (optimumu) ölçekte olmadığını, kimi görevler için “çok küçük”, kimi görevler

¹⁰ İmar ve İskan Bakanlığı, **Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri: Bildiriler**, 9-12 Aralık, 1974 İstanbul, Ankara.

içinde “çok büyük” olduğunu açıklayan SOYSAL, dev belediye örgütü kurmak yerine, belediyeyi daha uygun ölçekte parçalara bölerek “ikincil” diyebileceğimiz görevler için küçük belediyeler yaratmak yoluna gidilmesini, sonra da bunları çevredeki belediyelerle bir “üst belediye” bütünlüğünün içinde yan yana getirilmesini salık vermektedir. Böyle olunca, alt belediye birimlerinin nüfuslarına göre “büyük kent belediye meclisi”inde temsil edilmesini sağlama yoluna gidilmelidir. SOYSAL, alt belediyelerle ilgili yönetsel korumanlık (idari vesayet) denetimi yetkisinin özeysel yönetimin taşradaki temsilcisi olan validen alınarak üst belediyeye göçürülmesini, büyük kent belediyesi üzerindeki yönetsel denetim yetkisinin de İçişleri Bakanlığı’nca kullanılması gerektiğini belirtmektedir. Ayrıca, görev paylaşımında, büyük İstanbul için nazım planı yapılması, uygulanması, uygulanmasının denetlenmesi görevlerinin de üst belediye organına bırakılmasının kaçınılmaz bir sonuç olduğunu vurgulamaktadır.

İmar ve İskan Bakanlığı Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosunun 24 - 26 Nisan 1975 Günlerinde İstanbul’da Düzenlediği “Geçit Dönemi Stratejileri” Konulu Toplantı.¹¹ İstanbul anakentine ilişkin kentleşme siyasetleri önerileri arasında “çeşitli hizmet ve çalışmaları yürütecek ve uygulayacak bölgesel otoritelerin tesis edilmesi (pis su, kirlenme kontrol vb. gibi) ve bu alt kuruluşların metropol alandaki tüm kentsel ve öbür kamusal hizmetlerin yürütülmesinden sorumlu tek bir “Metropolitan Otorite”de (“yönetim ya da “kuruluş” demek isteniyor !) toplanarak yönetim ve organizasyon bütünlüğünün sağlanması” görüşüne yer verilmiştir. Burada amacın İstanbul’un “Orta-doğu ve Balkanlarda en önemli bir merkez olarak gelişmesini sağlamak” olduğu vurgulanmıştır.

Yazanakta, İstanbul’a yönelik göç baskısının kentin amaca uygun gelişmesini engellemeyecek düzeyde tutulmasının ereklendiği belirtilmekte, ülke düzeyindeki özeksizleştirme (ademi merkezizyet) önlemlerine koşut olarak anakent bölgesinde de yeni kutuplar oluşturulması, böylece, kentsel işlevlerin bölge içinde de özeksizleştirilmesi önerilmiştir.

Ayrıca, yetki alanında ve yakın çevresindeki kamu yatırımlarının Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu (BİNPB) ile DPT’nin onayından geçmesi önerilmiştir.

İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü’nün 6. Danışma Kurulu Toplantısı (25-26 Aralık 1975).¹² İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü’nün düzenlediği Danışma Kurulu toplantılarından altıncısında çeyrek yüzyıl öncesinden yeni yüzyılda İstanbul’un sorunları, çözüm yolları ve yönetim biçimine ilişkin konulara yer verilmiştir. İstanbul’un yönetimiyle ilgili sorunlara ı-

¹¹ İmar ve İskan Bakanlığı İstanbul Nazım Plan Bürosu. “Toplantı Tutanağı” (çoğaltma), 1975.

¹² İTÜ Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü, **2000 Yılında İstanbul: 6. Danışma Kurulu Toplantısı Bildirileri 25-26 Aralık 1975**, İstanbul, 1975.

şık tutacak bildirimler yanında Enstitü'nün oluşturduğu bir çalışma kümesinin yazanağında “Büyük Kent Yönetimi” bir tür sürekli çalışmanın ilk bulguları niteliğinde olduğu için somut öneriler getirmemekle birlikte konuya yaklaşım yollarını belirlemesi açısından ilgi çekici noktalar üzerinde durulmuştur. “Büyük İstanbul Kenti Yönetiminin Yasal ve Örgütsel Sorunları” başlıklı yazanakta, anakent yönetimlerine ilişkin üç temel yaklaşım üzerinde durulmaktadır. Bunlardan birincisi, anakentsel alandaki çeşitli kamu kuruluşların aralarında işbirliği yapmalarına, birlikler oluşturmasına dayalı *işbirliği yaklaşımı*dır. İkincisi, belli bir ya da birkaç amacı gerçekleştirmek için kuruluş oluşturmaya dayalı *özel yönetim birimi yaklaşımı*dır. Üçüncüsü de anakentsel alan ölçeğinde *yeni yönetim birimi oluşturulması yaklaşımı*dır. Yazanakta üçüncü yaklaşım İstanbul için benimsenmiştir. Ancak, yeni bir anakent yönetimi kurulmasında günün yasal dizgesine bağlı kalan öneriler ile yasalarda önemli değişiklikler yapılmasını gerektiren öneriler olarak ikili bir ayırım yapılmıştır. Varolan yönetim bölümlerine dokunmaksızın Anayasa'nın ilgili maddelerinden yararlanarak gerçekleştirilebilecek önerilerin benimsendiği belirtilmektedir. Bununla birlikte, yazanakta *hizmetlerden yararlanacak toplumun yönetime katılımı ilkesi*'nin öngörülmesi kanımca önemli bir katkıdır. Anakentsel alandaki yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin korunması, büyük kentin ülke ve ülkelerarası çaptaki işlevlerinin gereği işgörüler ile birlikte görülmesi yerel halkın planlama sürecine katılımı vurgulanıyordu.

Dünya Şehircilik Günü (1985).¹³ Anakent Alanlarında planlama deneyim ve sorunlarının ele alındığı 29. Dünya Şehircilik Günü'nde anakent ölçeğinde yönetim ve örgütlenme konularına da eğilinmiştir. Planlama sorunuyla yönetim sorunlarına birlikte çözüm bulunması gereği vurgulanmıştır. Sonuçlara ilişkin açıklamada, anakentsel planlamanın ülkesel planlama dizgesindeki yerinin belirlenmemiş oluşu, ülkesel kalkınma planlarında uzam (mekan) boyutuna yeterince yer verilmediği, planı uygulayacak olan belediyelerin planlama sürecine katılmadıkları, özkesel yönetim, yerel yönetim ve nazım plan büroları arasında “paket proje” üretiminde eşgüdüm ve iletişim bulunmadığı belirtilmektedir. Planlamaya halkın katılımını sağlamak amacıyla bir “kent kurultayı” kurulması önerilmekte, yerel yönetimlerin demokratikleşmesi, planlamada yerel yönetimlerin söz sahibi olması gibi genel kimi öneriler yapılmaktadır.

TBMM Araştırma Komisyonu Yazanağı (1994).¹⁴ 29 milletvekilinin, İstanbul İlinin Sorunlarını Saptamak ve Buradaki Yurttaşların Uygur bir Düzen İçerisinde Yaşamalarını Sağlamak amacıyla Meclis Araştırması açılması konusun-

¹³ Mimar Sinan Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Türkiye'de Metropoliten Alan Planlama Deneyim ve Sorunları Kolokiyumu (Yayına Hazırlayan: M. Çubuk), İstanbul, 1985.

¹⁴ TBMM, İstanbul İlinin Sorunlarını Tespit Etmek ve Buradaki Vatandaşların Uygur Bir Düzen İçerisinde Yaşamalarını Temin Etmek Amacıyla 10/12 Esas Numaralı Meclis Araştırma Komisyonu Raporu, Dönem : 19. Yasama Yılı : 3, 1994.

daki TBMM kararı ile oluşturulan Meclis Araştırması Komisyonu'nun yazanağında İstanbul'un çeşitli sorunları, bunların nedenleri üzerinde durulmakta, İstanbul'a göçün yasaklanamayacağı belirtilmektedir. İstanbul'da yönetimin eksiklik, yetersizlik ve aksaklıkları gözden geçirildiği yazanakta başta endüstrinin yurt içindeki dağılımından ve endüstriyel yerleşimine ilişkin sorunlar olmak üzere bölge planlamasının yokluğu, kentsel gelişmenin yönlendirilememesi, uydu kentlerin ve yeni çekim öteklerinin oluşturulamaması, nüfusun artış hızının yavaşlatılamaması, gecekondulaşmanın yaygınlaşması, kentsel altyapı yetersizliği, çevresel planlama eksikliği, sağlık, eğitim, iç güvenlik siyasetlerindeki yetersizlikler üzerinde ayrıntılı açıklamalar yapılmaktadır.

Yazanakta İstanbul'un yönetiminden birinci derecede sorumlu olduğu belirtilen il ve ilçe yönetimlerinin aksayan yönleri açıklanmakta, yerel yönetim birimlerinin de çok ciddi boyutlarda örgütlenme sorunları içinde bulunduğu belirtilmektedir. Valilik ile bölge kuruluşları arasında, özeksel yönetimle yerel yönetimler arasında yaşanan önemli eşgüdüm sorunları üzerinde durulmaktadır. Büyükşehir dizgesi içindeki ilçe belediyelerinin ne büyükşehir belediyesi ile ne de il özel idaresi ile arasında eşgüdüm sağlanmalıdır. Vali ve kaymakamların yörelerindeki yapılaşmanın gelişimini izlemek, yapılaşmanın yarattığı sonuçların yasallığını irdelemek, kamu yararına uygulugunu denetlemek gibi genel olarak yerel yönetimlerin görev, yetki ve sorumluluk alanına giren kimi yetkilere sahip kılınması gerekli görülmektedir!

Meclis Araştırma Komisyonu'nun yazanağında planlama ile ilgili sorunlar (makamlar) arasında işbirliği yapılması gerektiği vurgulandıktan sonra, endüstrinin yerleşiminde, gecekondulaşma olgusunda, çevre kirlilikleri, trafik, sağlığa aykırı kuruluşlar, kente su sağlayan barajlar çevresindeki yapılaşma, endüstrileşme ve dökülen atıklar konularındaki yetersizlikler sıralanmaktadır.

Kentte doğan rantın kamuya mâl edilmesi ilke ve yöntemlerini belirleyen bir yasal düzenlemenin varolmadığı yazanakta vurgulanmaktadır. Belediyelerin ve taşra kuruluşlarının finansman yetersizliklerinin giderilmesi gerektiği belirtilmektedir.

Görüldüğü gibi, yazanakta, yönetimde yeniden düzenleme ve yapılanma, örgütlenme önerileri yapılmamaktadır. İl ve ilçe yönetimlerinin daha çok yetkiyle donatılması istenmektedir. Eşgüdüm, işbirliği, denetim ve finansman sorunlarının bir anlamda dökümü yapılmakla yetiniliyor. Sorunları ve altında yatan nedenleri ortaya koymakta başarılı olan bu betimleyici yazanak, somut çözüm önerilerini içermiyor.

DPT'nin Büyükşehir Yönetimi, İstanbul için Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi" Konulu Yazanağı (1994). DPT'nin deneyimli uzmanlarından Asuman YÜCEL'in bu yazanağında "İstanbul'un Planlaması ve Yönetimi için

Model” bölümünde 3030 sayılı yasanın getirdiği iki basamaklı yönetim yapısının, İstanbul’un kendine özgü coğrafya ve yerbetim (topografya) yapısı, doğrusal gelişme özelliği, ekonomik gücü ve geniş etki alanı ile çevre il ve bölgeleri etkileme özelliklerine uygun düşmediğini, yasanın büyükşehir belediye başkanına tanıdığı özeyselci (merkeziyetçi) yetkiler nedeniyle, çok özekli bir gelişme eğilimi gösteren “uluslararası çapta bir anakent” olan İstanbul’a dar geldiğini belirtmekte, bu açıdan İstanbul’un artıları ve İstanbul’un eksileri gözden geçirilmektedir.¹⁵

İstanbul anakentsel alanında 31’i büyükşehir sınırları içinde 64 belediye bulunmaktadır. İstanbul’un doğal bölünmesine uygun, toplumsal yapının bölünmesini en aza indiren ve her bölümün kendi içindeki bütünlüğünü koruyan bir yerel yönetim modeli getirilmesini savunan YÜCEL, ilin bir bütün olarak yönetimini ve eşgüdümünü sağlayacak bir il yönetimi gerektiğini vurgulamakta, İstanbul anakentsel alanının tümünü kapsayan güçlü ve özel bir planlama örgütünün kurulmasını önermektedir.

YÜCEL’e göre, Valilik İstanbul İl’i sınırları içinde kalacak, Anadolu yakası ile Avrupa yakası için 2 vali yardımcılığı oluşturulacak, Şile ve Adalar gibi yaklaşık alan dışında kalan yerlerde ilçe örgütleri bırakılacak öbür ilçeler kaldırılacak, valilik eşgüdümcü ve denetleyici bir konumda olacaktır.

Büyükşehir Belediyesinin tüm il sınırlarını kapsayacak, *İstanbul ve Üsküdar belediyeleri* ayrılmasını öneren YÜCEL, modelinde, kaldırılan ilçelerin belediyelerinin yerine her iki yakada da saptanacak planlama bölgelerine uygun büyüklükte, sayıları her yakada en çok 15’i, (toplam 30’u) geçmeyecek sayıda *alt belediyeler* kurulmasına da yer vermektedir. Belediye örgütlenmesinin mahalle birimine değin inmesi, mahalle örgütünün güçlendirilmesi, mahalle başkanlıklarının kurulması ve başkanların alt belediye meclislerinde temsil edilmesi YÜCEL’ in modelinde yer almaktadır. Belediye başkanları üzerindeki meclis denetimi arttırılacak, meclisin üstünlüğü ilkesi getirilecektir. YÜCEL, bugünkü belediye zabıtası yerine yaptırım ve güvenlik gücü olan ve *imar polisini de kapsayan bir kolluk gücü* kurulmasını savunmaktadır.

Tüzel Düzenleme Girişimleri

İstanbul Anakentsel Bölgesinde yönetimin yeniden yapılanması gereksinmesini karşılamak amacıyla 1970’li yılların başlarında çeşitli girişimler yapılmıştır. 1961 Anayasası’nın anakentsel alana özgü yerel yönetim kurulmasına elverişli olmadığı gerekçesiyle İstanbul anakent bölgesindeki yerel yönetim birimlerinin birleşmesi eğilimi bütün bu girişimlerde ağır basmıştır. Bu taslakları şöyle sıralayabiliriz:

¹⁵ Asuman Yücel, *Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi*, DPT, Ankara, 1994.

İçişleri Bakanlığı'nın Tasarı Taslakları

İçişleri Bakanlığı geliştirdiği iki taslaktan birincisini 1972 yılında “Metropolitan Hizmet Birliği” yasa tasarısı adıyla ilgili kuruluşların incelemesine açmıştır. 1973 yerel seçimlerinden sonra anakent özeklerindeki belediyelerin istemleri üzerine 1975'te adı geçen bakanlık bu kez “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği” adıyla tasarı taslağını geliştirerek yeniden ilgililerin görüşlerine sunmuştur.

İmar ve İskan Bakanlığı Tasarı Taslakları

Bu arada İmar ve İskan Bakanlığı Büyük İstanbul Nazım İmar bürosu da 1975 yılında, “Büyük Şehir Birliği” adıyla geliştirdiği taslak, Bakanlıkça “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği” yasa tasarısı adıyla ilgililere sunmuştur. Cumhuriyet Senatosu üyesi Şerif TÜTEN de “Metropolitan Hizmet Birliği” başlığı altında bir yasa önerisini TBMM'ne sunmuştur.

Bu yasa tasarısı taslakları ve yasa önerisinin ortak yazgısı, yasalaşma olanağına kavuşmamış olmalarındadır.

1980 Sonrası Askeri Yönetiminin Düzenlemeleri: Birlikleşme Yerine Yerel Yönetimlerin Tüzel Kişiliklerini Sona Erdirerek Birleştirmek Yoluna Gidilmesi

Anlaşılabileceği üzere, ilgili iki bakanlık ayrı ayrı taslaklar hazırlama yoluna gitmişler, bir türlü ortak bir tasarı geliştirememişlerdir. 1980 yılında her iki bakanlık “Büyük Kent Birliği” adıyla ortaklaşa bir yasa tasarısı taslağı hazırlamışlarsa da bu da 12 Eylül askeri yönetimince benimsenmemiştir. Bunun yerine, Milli Güvenlik Konseyi, 1980 yılı sonlarında, 34 sayılı kararı ile, birlik görüşünün tam tersine bir yaklaşımla büyük kentlerdeki tüm belediyelerin ve köy muhtarlıklarının tüzel kişiliklerine son vermiş, onların özekteki belediyenin çatısı altında birleştirilmesi yoluna gitmiştir.

12 Eylül yönetimi döneminde Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı, küçük yerel yönetim birimlerinin sayısının azaltılmasını amaçlıyordu. Hızlı nüfus artışının, köyden kente göçün sonucu olarak büyük kentlerimizde büyük kentlerde kurulmuş olan belediyelerin aydınlatma, su, kanalizasyon ve ulaştırma gibi hizmetleri yeterli biçimde halka götürülmesine ve kontrolün aksamasına neden olduğu aynı kararda belirtilmekteydi. Büyük kentlerin çevresindeki bu belediyelerin, sıkıyönetim komutanlıklarının eşgüdümünde ve onların buydukları biçimde ana belediyelere bağlanmasının bir plan çerçevesinde ve en kısa zamanda sağlanması öngörülmüyordu. Böylece, belediye sayısı 1981 yılında 1580'e inmiş, yaklaşık 150 köy muhtarlığının tüzel kişileri kaldırılmıştı.¹⁶ Uygulamadaki farklılıklar yüzünden bir yasa (2561 sayılıdır) çıkarılması gereği

¹⁶ Ruşen Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İkinci Basım, Cem Yayınevi, İstanbul, 1994, s. 252-253.

duyulmuş, yalnızca nüfusu 300 bin ve daha yukarı olan kentleri ve onların yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinde uygulama yapılması öngörülüyordu. Bu nüfus ölçütüne göre, İstanbul başta olmak üzere 8 il belediyemizi birleştirme yoluna gidilebilecekti.

1981-1983 yılları arasında, İstanbul’ daki 31 belediye ile 23 köy muhtarlığın tüzel kişilikleri kaldırılmış, seçimle gelen organlarının varlığı sona erdirilmiştir. Bu özünde 1961 Anayasası’na aykırı bir tutum idi. Fakat Milli Güvenlik Konseyi’nin Anayasa Düzeni Hakkında çıkarmış olduğu yasa ile, Konsey’in aldığı kararların, anayasa ve yasalarla çelişkili düştüğü durumlarda, anayasa ve yasa değişikliği yerine geçeceğini öngören bir kural getirilmişti. Bu yerel yönetim özzerkliği, demokrasi ilkelerine açıkça ters düşüyordu. İstanbul belediyesi, 10 Nisan 1982 günlü, 17660 sayılı Resmi Gazete’ de yayınlanan bir yönetmelikle, belediyenin, tüzel kişiliklerini yitirerek belediye şubesine dönüştürülen birimlerle olan ilişkilerini düzenlemeye gitmiştir. Bu düzenlemenin belediyenin iç sorunlarına yönelik olduğunu, anakent ölçeğindeki eşgüdüm, görev, yetki, akçal kaynak sorunlarına çözüm getirmedğini söyleyebiliriz.

2972 Sayılı Yerel Seçimlere İlişkin Yasa (Ocak, 1984); 195 Sayılı Yasa Gücündeki Kararname (Mart,1984) ve 3030 Sayılı Yasa (Temmuz, 1984) İle Büyükşehir Belediyelerinin Oluşturulması

1982 Anayasası’nın “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmüne dayanılarak 1983 Kasım ayında iktidara gelen ANAP, önce Ocak 1984’te çıkardığı 2972 sayılı Yerel Seçimlere ilişkin yasa ile, özeğinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer anakent meclisi ve ilçelerde birer ilçe belediyesi meclisi oluşturulması, bunların her biri için ayrı ayrı belediye başkanı seçilmesi yoluna gitmiştir. Bu durumda, 14 ilçesiyle İstanbul, 5 ilçesiyle Ankara ve 3 ilçesiyle İzmir bu statüye kavuşuyordu. Mart 1984’de bir yandan yerel seçiminden birkaç gün önce çıkarılan yasa gücündeki bir kararname (195 sayılıdır) ile büyükşehir belediyelerinin kuruluşları, organları, görev, yetki ve sorumlulukları düzenlenmiştir. Daha sonra, (Temmuz 1984’te) Büyükşehir Belediyelerine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır. Yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik Aralık 1984’te yürürlüğe konulmuştur.

Görüldüğü gibi, yasa, birden çok ilçesi bulunan il özeklerinde büyükşehir belediyesi kurulmasını öngördüğünden, bu durumda olmayan kentlerde aynı yasal düzenlemeyle önce ilçeler oluşturma ve büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri kurulması sağlanmıştır. Konya, Bursa, Gaziantep, Adana buna örnektir. En son kurulan büyükşehir belediyeleri ilçelere değil, alt-kademe belediyelerine ayrılarak oluşturulmuştur. Örneğin, Mersin, Samsun, İzmit’te olduğu gibi. İlçe sınırları yapay bölünmelerden oluştuğu için toplumsal yapılar bölünmüş, sonradan kurulan ilçelerle çok sayıda ilçeler yaratılmıştır. İstanbul Büyükşehir Bele-

diyesi'nin başlangıçta 14 ilçesi varken, bu sayı 28'e yükselmiştir. Yerel yönetimlerde halkın yönetime katılması açısından iki basamaklı bir yapıya gidilmesi olumlu bir özellik olmakla birlikte, yapay bölümlenmeler yüzünden önceden semt ve mahalle olarak toplumsal kişilik ve bütünlüğü olan eski belediyelerin tüzel kişiliklerine son verilmesi yüzünden yapay birimlere dönüşen ilçe belediyelerinin nüfusça katılımı güçleştirecek ölçüde büyük olması, bu katılımın etkinliğini ve sürekliliğini olanaksızlaştırıyor. Başka bir anlatımla İstanbul'da nüfus ve alan olarak en uygun (optimal) büyüklüklerin üstünde ilçe bölümlenmesi yapıldığı bilinmektedir. İstanbul'da nüfusu bir buçuk milyonu aşan Bakırköy Belediyesi sonrada dörde bölünmesine karşın yine de en uygun büyüklüklerin üstünde kalmaktadır. Kartal ve Beykoz'un kapladığı alan 400 bin kilometrekarenin üstünde iken, Bakırköy 290, Sarıyer 164, buna karşılık Şişli ve Eminönü 4'er, Adalar ve Beşiktaş 7-12 kilometrekare arasındadır.¹⁷

Anakent dizgesine egemen olan anlayışa göre, büyükşehir belediyesine "ana" ya da "asıl" belediye, ilçe belediyelerine "ikincil" ya da "yavru" belediye olarak bakılmaktadır. Bu da ilçe belediyelerinin özekselsel yönetime değil, anakent belediyesine bağımlı olması sonucunu doğurmaktadır. Bu da ilçe belediyelerinin yeterince özerk olamayışlarıyla sonuçlanmaktadır. Kaynakların dağılımında da dengesizlikler yaşanmaktadır.

Yukarıda açıklanan ve ayrıntılarına burada girmediğimiz nedenlerle büyükşehir yönetimlerinin yeniden yapılandırılması gerekmekte, yapay ilçe sınırları yerine semt ve mahalle birimlerinin meclislerde temsil edilmelerine olanak sağlayan bir yapıya kavuşturulması görüşü ağır basmaktadır.¹⁸

İçişleri Bakanlığı'nca "İstanbul İl'inin Genel ve Yerel Yönetimler Açısından Sorunlarını İncelemekle" Görevlendirilen Beş Merkez Valisinden Oluşan Komisyonun Yazanağı (1992)"

İstanbul'un sorunlarının kamuoyunda gündeme gelmesi üzerine İçişleri Bakanlığı, beş merkez valisinden oluşan bir kurulu, İstanbul İl'inin genel ve yerel yönetim açısından sorunlarının dökümünü yapmak ve bu sorunları çözecek yeni düzenlemelere ve yapılanmaya gidilmesine yardımcı olacak somut önerileri içeren bir yazanak hazırlamakla görevlendirmiştir. Genel yönetimi, yerel yönetimleri ile yönetimin bir bütün olduğu ilkesinden ve tekçi (üniter) devlet gerçeğinden ve gerekliliğinden hareket ettiklerini yazanağın başında belirten kurul, önce 1855'ten bu yana İstanbul için yönetim arayışlarının başlamış olduğuna

¹⁷ Cevat Geray, "Anakent Yönetimi", *Mülkiyeliler Birliği Dergisi*, Haziran 1984, s. 74-75.

¹⁸ Cevat Geray "Kent Yönetimi İçin Yeni Yaklaşımlar ve Komşuluk (Mahalle) Biriminin Önemi", *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, Cilt 4, Sayı 6, Kasım 1995, s. 27-38.

¹⁹ İçişleri Bakanlığı, "İstanbul İl'inin Genel ve Yerel İdare Açısından Sorunlarının Dökümünü Yapmak ve Bu Sorunları Çözecek Yeni Düzenlemelere ve Yapılanmaya Gidilmesine Yardımcı Olacak Somut Önerileri İçeren Bir Rapor Hazırlamakla Görevlendirilen Komisyonun Raporu" (Çoğaltma) 1992.

değinerak yönetimin İstanbul'da çözmek durumunda olduğu sorunların ortaya çıkmasına neden olan ekonomik, toplumsal, siyasal değişimleri açıklamış, bunların bir dökümünü yapmıştır. İstanbul'da valiye doğrudan bağlı olmayan 11 genel müdürlük, 34 bölge kuruluşu, 8 il, 5 müessese müdürlükleri ile 6 üniversite bulunduğu dikkat çekilen yazanakta, nazım planının güncel ve yeterli olmadığı, kentin gelişme alanlarının önceden belirlenmediğini, endüstri kuruluşları ile konutların iç içe girdiği ayrıca belirtilmektedir.

Yönetimin İstanbul'da karşı karşıya bulunduğu sorunların önemli bir bölümünün genel ve yerel yönetimlerin karar, işleyiş, örgütlenme, kaynak yetersizliğinden kaynaklandığına dikkatleri çeken kurul, kamu yönetiminin aşırı özekselci (merkeziyetçi) niteliğine, görev, yetki ve sorumlulukların dağılımındaki dengesizliğin, normalin üstünde adam çalıştırılmakta olduğunun, boş duran işgücünün harekete geçirilemeyişinin, verimsizliğin, gereksiz yazçizciliğin (formalitelere ve kırtasiyeciliğin) ortadan kaldırılmasında başarılı olunmadığını vurgulamıştır. İstanbul'un temel sorununun bu olduğu, ortaya çıkan sorunların bu açıdan incelenmesi gerektiği belirtilmektedir.

Yazanakta, 1933 ve 1936 yıllarında çıkarılan iki beş yıllık sanayi planında İstanbul'un sanayi kenti olarak düşünülmediği belirtilmekte, oysa 1950'lerden sonra imalat endüstrisinin odağı durumuna girdiğine, endüstri alanlarının kentin doğal güzelliklerini, tarihsel yapıtlarını yok edecek biçimde oluştuğuna dikkat çekilmektedir.

Kurul, kırdan kente göçün bölgelerarasında dengeli bir biçimde dağılımının sağlanamadığına değinmiştir. Kalkınmanın bölgeler arasında dengeli olması için, bireylerin yaşadığı kendi bölgesinde endüstri, ticaret ve turizm alanlarında kalkınmış, çekim özeği ya da odağı durumuna giren kentlere göç etmesi sağlanabilecekti.

Kentleşme konusunda siyasal partiler arasında uzlaşma olmayışı, ulusal kalkınma planlarıyla bağlantılı bölgesel planların yapılmayışı, göçerek gelenlere "oy deposu" olarak bakışları, popülist yönelteler (politikalar) güdüşleri açıklanmaktadır. Kurul'un üzerinde durduğu bir nokta da, genel yönetim ile yerel yönetimler ve özel kesim kuruluşları arasında eşgüdüm sağlayacak düzeneklerin kurulmamış olmasıdır. Kenttaşların yerel yönetimlerin sunduğu hizmetlere katkılarının sağlanamaması, Doğu ve Güneydoğu'da yeterli güven ortamının yaratılmaması gibi nedenlere de yazanakta değinilmektedir.

Kaçak yapılaşmanın en yoğun biçimde yaşandığı, konut gereksinmesinin ötesinde, rant sağlamayı amaçlayan bu kaçak gelişmenin orman alanlarının, su havzalarının, ekilebilir toprakların yok edilmesine, kentin ekolojik dengesinin, estetik görünümünün bozulmasına yol açtığı belirtilmektedir. İstanbul'un ne na-

zım imar planının ne de bölge planının bulunduğu, Boğaziçi'nin en çok yağmalanan ve yok edilen bölge olduğuna değinilmektedir.

Yazanakta, gecekondü bölgelerine insancıl amaçların ardına sığınan belediye'nin kentsel hizmetler ve olanaklar sunduğu, TEK ve AKTAŞ'ın elektrik bağladığı dikkate getirilmektedir. Gecekondü ve imar bağışlamalarının gecekondüculuğu, kaçak yapılaşmayı özendirdiği belirtildikten sonra yazanakta, "yasal ve ahlaki olmayan yollardan çok para kazanan, devletin güçsüz ve güvenilmez bir görüntü kazanmasına neden olan *gecekondü mafyasının* doğmasını da sağlamıştır" denilmektedir. Taşınmaz rantlarının kamuya aktarılabilirse, yerel yönetimler ve genel yönetim kuruluşlarının akçal gereksinmelerine önemli çözüm getirebileceği vurgulanmakta, fakat siyasal iktidarların bu konuda yasal düzenlemelere gitmediklerine dikkat çekilmektedir.

Yazanakta güvenlik ve terör sorunları da gözden geçirildikten sonra altyapı sorunları teker teker ele alınmakta bu konudaki yönetimlerin bilinçsizliği, genel yönetim ile yerel yönetimler arasında eşgüdüm sağlayacak bir örgütün bulunmadığı, altyapı konusunda yerel yönetimlerin tek başlarına akçal olanak sağlamadıkları anlatılmaktadır. İstanbul'da kamulaştırmanın pahalıya mal olması nedeniyle kentçi ulaşımında yer altı treninin yeğlenmesi, deniz ulaşımından daha çok ölçüde yararlanılması gerektiği belirtilmektedir.

Genel ve yerel yönetimlerin, İstanbul kentinin sorunlarıyla başedemediğini, yeniden yapılanma gerektiğini vurgulayan Kurul, İstanbul'da yerel ve genel yönetimin yeniden düzenlenmesi için değişik öneriler yapmıştır.

Valilik ve İl Özel İdaresine İlişkin Görüş ve Öneriler

Kurul, valilik ve il özel idaresine ilişkin olarak şu noktaları vurgulamaktadır:

- İstanbul ilinin Boğaziçi ve Haliç ile fiziksel açıdan üçe ayrılmış olmakla birlikte, ekonomik, toplumsal ve kültürel yaşam açısından bir bütün olduğundan birden çok "İl"e ayırmak yerine tek "İl" olarak kalması gerekir.
- İstanbul'da bulunan bölge kuruluşlarının eşgüdüme ve denetime sokulması, başsız bırakılmaması gerekir.
- İstanbul bir il olmaktan çıkmış bölge niteliğine kavuşmuştur.
- İstanbul'da kırsal kesimde yaşayan nüfus önemsiz bir kitle oluşturmakta, İl Özel İdaresi'nin götüreceği hizmetler bu ölçüde azdır. Bu nedenle İstanbul'da İl Özel İdaresi'nin yeni bir yapıya kavuşturulması, kentteki genel yönetimin ve yerel yönetimlerin planlama ve eşgüdüm yönünden valinin planlamacı, eşgüdümücü, denetleyici bir işleve kavuşturulması gerekir.

- İl genel meclisinin seçimle gelen üyeler yanında, büyükşehir ve ilçe belediyeleri meclis üyelerinden belirli bir oranda temsilcinin katılımıyla oluşması önerilmektedir.
- Devletin ve hükümetin temsilcisi olan valinin en önemli görevlerinden biri, genel yönetimin ve yerel yönetimlerin uyumlu ve verimli çalışmaları için gerekli güven ortamını yaratmak ve tüm kurum ve kuruluşların aralarında eşgüdümü sağlamak ve bunları denetlemek olmalıdır.
- Valinin, başta vergi gelirlerini toplamak üzere tüm kamu gelirlerinin toplanması için özel yetkilerle donatılması önerilmektedir.
- Valinin atanmasında, bölge valisinin atanmasındakine benzer koşullar aranmalıdır.
- İlçe belediyelerinin yapıp uygulamaya koyacağı ve gerektiğinde değiştireceği imar planlarını onaylama ve itirazları karar bağlama orunu olarak il genel meclisi ve büyükşehir belediye meclisinin belli oranlarda göstereceği üyelere oluşan sürekli görev yapacak olan ortak bir *İmar Komisyonu* kurulmalıdır. Benzer bir komisyon da ulaşım konusu için kurulmalı. 3030 sayılı yasada öngörülen UKEME kaldırılmalıdır.
- Valinin denetleme görevini yerine getirmesinde yardımcı olmak üzere ayrı bir denetleme kurulu oluşturulmalı, belediyelerin “yerindelik denetimi” bu kurulun yetkisi dışında bırakılmalıdır.

Büyükşehir ve İlçe Belediyelerine İlişkin Görüş ve Öneriler

Yazanakta büyükşehir ve ilçe belediyelerine ilişkin olarak aşağıdaki öneri ve görüşler ileri sürülmektedir:

- Büyükşehir belediyesi anakent sınırları içindeki gene, ortak ve bölünerek yapılması daha pahalıya mal olacak işleri ve yatırımları yapmakla yetkili kılınmalı ve temsil görevini yürütmeli, öbür yetki ve görevleri ilçe belediyelerine geçirmelidir.
- Belediyelere halkın daha iyi ulaşabilmesi, belediye meclis üyelerinin halkını daha iyi tanımasını amacıyla belli bir mahallede en az 6 aylık bir oturma süresi arttırılmalı, her mahallede oturanlar en az bir aday göstermelidir. Ayrıca siyasal partilerin meclis üyeliği için belli bir oranda uzmanlıklarından yararlanılacak kişileri kontenjan adayı olarak gösterme zorunluluğu getirilmelidir.
- Büyükşehir belediyesi, belediye taşınmazlarını, ilçe belediyelerine devretmelidir. Hazine de, belediye komşu (mücvir) alanlarındaki tahsisli hazine arazileri dışındakileri biran önce ilçe belediyelerine devretmelidir.
- Özekselleşen yönetimin belediyeler üzerindeki korumanlık (vesayet) yetkileri en aza indirilmeli, “yerindelik denetimi”nden kaçınılmalıdır.

- Sayıştay, bölgelerde örgütlenmelidir.
- Halkın belli bir oranının memnun olmadığını imzalamaları durumunda halk oylaması yoluyla belediye başkanı ile meclis üyelerinin görevden uzaklaştırılması yolu açılmalıdır.
- Belli hizmetleri özel kesimin daha ucuza ve daha nitelikli olarak yerine getirebileceği kanıtlanmadıkça, özel kesim kanalıyla yapılmamalıdır.
- Belediyeler yandaş kayırmasından vazgeçmeli, kadrolar şişirilmemelidir.
- İstanbul belediyesi için de akçal kaynakların arttırılması en önemli sorunlardan biridir. Kimi vergilerin taban ve tavan sınırları yasaca belirlendikten sonra “tahakkuk ve tahsili” yerel yönetimlerce yapılmalı, metro, köprü gelirlerinden büyükşehir belediyesine devredilmeli, kentte oluşan rantların belediyeye yansıtılması sağlanmalıdır.
- Gecekondu önleme yıkımı ile imara aykırı yapılanmayı önlemek üzere “özel güvenlik gücü” (yapı zabıtası) kurulmalıdır.
- Kent içinde trafik düzenlemesi yetkisi belediyeye devredilmelidir.
- İstanbul Belediyesinin zabıta, özel güvenlik güçleri, trafik polisi Valiliğin denetime bağlı tutulmalıdır.
- Koruyucu sağlık ve birinci derecede sağlık kuruluşları, İstanbul belediyelerine devredilmeli, yataklı sağlık kuruluşları İl Sağlık Müdürlüğü'nün yönetim ve denetiminde kalmalıdır.
- Eğitimle ilgili yetki ve görevlerin belediyeye verilmesi uygun değildir.

Valiliğe Doğrudan Bağlı Kuruluşlar ile Kaymakamlıklara İlişkin Görüş ve Öneriler

Valiliğe doğrudan bağlı kuruluşlarla, kaymakamlıklarla ilgili olarak aşağıdaki görüş ve önerilere yazanakta yer verilmiştir :

- Bakanlıklar, hizmetle ilgili yönelttiler üretmek, kaynak aktarmak dışındaki konuları, yetki genişliği ilkesi çerçevesinde valilere bırakmalıdır.
- Emniyet Müdürlüğü ile Jandarma Komutanlığı'nın ortak haber alma, değerlendirme, hareket birimi oluşturulmalıdır.
- İmarla ilgili olarak yükleneceği yeni işlevleri yerine getirebilmesi için Bayındırlık ve İskan Müdürlüğü'nün araç-gereç ve akçal kaynaklarla desteklenmesi gerekmektedir.
- Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki kaymakamların yetkisiz bırakılmasına son verilmeli, denetleme yetkilerini etkin biçimde uygulayabilecek duruma getirilmelidir.

- Kaymakamlar, ilçe belediyelerinin kararlarında tüzedişlilik gördüğünde yönetsel yargıya başvuruda bulunabilmelidir (yerindelik yerine tüzellik denetimi).

Valiliğe Doğrudan Bağlı Olmayan Bölge Kuruluşlarına İlişkin Görüş ve Öneriler

Yazanakta valiliğe doğrudan bağlı olmayan bölge kuruluşları konusunda da aşağıdaki görüş ve öneriler içermektedir:

İl İdaresi Yasası'nın öngördüğü yetkilere uygun olarak, askeri ve adli örgütler ile, üniversite, TRT ve benzeri KİT'ler dışındaki tüm genel yönetim kuruluşlarının Vali'ye doğrudan bağlanması, bunların plan ve izlenceleri valilik bölge planlama birimince yapılmalı ve aralarında eşgüdüm sağlanmalıdır.

Sonuç olarak, *gelenekçi, özekselsel yapı yerine, genel yönetimin yetki genişliği ilkesine işlerlik kazandırılmalı. yerel yönetimleri özekselsel yönetimin korumanlığından olabildiğince kurtarmalı, yönetimin İstanbul'da bir bütün olarak sorunlarını kendilerinin çözeceği bir yapılanmaya kavuşmaları vurgulanmaktadır.* hizmetlerin etkin ve verimli bir biçimde üretilmesini sağlamaya, toplumun demokratik, çoğulcu, özgürlükçü yaşam özemlerini karşılamasına özen gösterildiği belirtilen yazanağın sonunda konunun MEHTAP benzeri bir araştırma sonucunda somutlaştırılması önerilmiştir.

Genel havası ile valiliği daha etkin konuma sokulması doğrultusunda olan yazanağın hazırlanan kimi yasa taslak ve önerilerine yol gösterdiği anlaşılmaktadır.

İstanbul İli'nin Yönetimi Hakkında Kanun Tasarısı²⁰

İçişleri Bakanlığı, yukarıda özetlediğimiz kurul yazanağından da yararlanarak hazırladığı İstanbul İli'nin Yönetimine ilişkin yasa tasarısında aşağıdaki düzenlemelerin yapılmasını öngören maddelere yer vermiştir :

İstanbul özek olmak üzere Edirne, Tekirdağ, Kırklareli, Kocaeli ve Sakarya illerini kapsayan bölgenin alan kullanım planlarını yapmak, bölgede endüstri, tarım ve hizmet kesimleri arasında uyum ve denge kurmak, bölgesel kalkınmaya yönelik çalışmalar arasında eşgüdüm ve işbirliği sağlamak üzere Devlet Planlama Teşkilatı'nın Bölge Planlama Teşkilatı oluşturacaktır.

İstanbul valisinin başkanlığında, bölgedeki illerin valileri, büyükşehir ve il belediye başkanlarının, bölgesel kuruluşların müdürlerinden ve bölge planlama müdüründen oluşan bir *Bölge Planlama ve Eşgüdüm Kurulu* çalışmalara yön verecektir.

²⁰ İçişleri Bakanlığı, "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Kanun Tasarısı", (Çoğaltma) (tarih yok).

Toplu ulaşım dizgeleri arasında eşgüdüm ve işbirliğini sağlamak, taşıma izlence ve tarifeleri saptamak amacıyla *Ulaşım Kurulu* oluşturulacaktır.

Valilikçe planların hazırlanması, projelerin geliştirilmesi için uzmanlık kurulları kurulması öngörülmektedir.

İl Yönetimiyle İlgili Olarak İstanbul Valisine Aşağıdaki Yetkilerin Tanınması Önerilmektedir

- Özekleri İstanbul'da bulunan bölge müdürlüğünün sicil amiri olmak,
- Bölge müdürlerinin çalışmalarını izlemek, bilgi istemek, görüşlerini, değerlendirmelerini, önerilerini bölge planlama ve eşgüdüm kuruluna ve ilgili bakanlığa bildirmek,
- İstanbul'daki yerel yönetimlerin çalışmalarını izlemek, bilgi ve açıklama istemek, özeksel yönetimden istenecek kredi ve yardım istemlerine ilişkin görüş bildirmek,
- İlde huzurun, can ve mal güvenliğinin sağlanması, çevrenin korunması, kaçak yapılaşmanın, gecekondulaşmanın önlenmesi ve kamu esenliğinin sağlanması için genel emirler çıkarmak, kararlar ve önlemler almak,
- Yerel yönetimlerin, kamu kurum ve kuruluşlarının arasında ortaya çıkabilecek yetki ve görev sürtüşmelerini, uyuşmazlıkları çözmek,
- Kamu kurum ve kuruluşlarının, yerel yönetimlerin yatırımlarına ilişkin olarak bakanlıklara, ilgili kuruluşlara görüş bildirmek ve önerilerde bulunmak.

Yerel Yönetimlerle İlgili Düzenleme Önerileri

İl Özel İdaresinin kıra yönelik görevlerini yerine getirmek üzere ilçe düzeyinde örgütleyebilmesine olanak sağlanmaktadır.

İl Özel İdaresinin yasaların verdiği yetkilerin uygulanmasını sağlamak ve kurullara aykırı davrananlara karşı önleyici kolluk önlemlerini yerine getirmek, belediyesi bulunmayan yerlerde belediye zabıtasının görev ve yetkilerini kullanmak üzere *İstanbul İl Özel İdaresi Zabıtası* kurulacaktır.

Belediyelerin seçilmiş organları, seçilmelerini izleyen ikinci yılın tamamlanmasından başlayarak seçmenlerin dörtte birinin yazılı başvurusu üzerine yapılacak *halk oylamasında oy kullananların 2/3 çoğunluğuyla görevden alınabilecektir.*

İlçe ve semt belediye meclisleri mahallelerin temsili ilkesine göre oluşturulacaktır. Mahalleler için en az 10 bin nüfus ölçütü öngörülmüştür. Aday olabilmek için en az beş yıldan bu yana aynı mahalde oturmaları önkoşulmaktadır.

Köy imar planları il özel idaresince yaptırılır ve il genel meclisince onaylanır ilkesi getirilmek istenmiştir.

Paralı köprü geçişlerinden ve yollardan elde edilen gelirlerin yüzde 80'i yerel yönetimlere pay olarak verilmesi, bunun yüzde yetmişinin Büyükşehir Belediyesi'ne, yüzde otuzunun da İl Özel İdaresine verilmesi öngörülmektedir.

Milli Emlak Müdürlüğü'nün hazinenin taşınmazlarını saptaması, yazımlarını yapması, üzerlerindeki yapılaşma durumlarını belirlemesi ve dökümünü yapması öngörülen taslakta, *hazine ve orman yönetimince hazineye terk edilen arsa ve arazileri İl Özel İdaresine aktarılmasına* gidilmektedir.

Belediyeler ile İl Özel İdaresinin planlanmış, altyapıyla donatılmış ve yerbölütlemesi (parselizasyonu yapılmış) *ucuz konut arsaları sağlamak*, kentsel gelişmeyi sağlamak amacıyla ortaklıklara girebilirler. Bu ortaklıklar arsaları bireylere ya da kooperatiflere konut yapımı amacıyla ayırabilirler ve isterlerse kendileri konut üretimi yapabilirler. Arsa ve konutların dağıtımında *düşük gelir katmanlarına öncelik verilir ve maliyetin geri dönmesi ilkesi* uygulanır.

Yasa taslağında imara ilişkin suçların yargılanmasını hızlandırmak amacıyla imar uzmanlık mahkemelerinin kurulması, ilgili davaların "acele" işlerden sayılması ve suçüstü yasına göre kavuşturulması öngörülmektedir.

Çevre, İmar ve Boğaziçi yasalarına aykırı davranışlardan ötürü suçlu bulunanlara uygulanacak para ve hapis cezaları iki kat artırılarak uygulanacaktır.

İmar planlarına aykırı davranışları önlemek, belediyelerle birlikte vali ve kaymakamların da görevi olduğu, mülki idare amirlerinin belediyelerin imar yasalarının uygulanmasını sağlamak üzere yapacakları her türlü isteği yerine getirecekleri taslakta öngörülen önemli bir yeni düzenlemedir. Bu arada, imar planlarında yapılan kamu yararına aykırı değişikliklerin düzeltilmesini mülki amirler belediyelerden isteyebilecekler, Belediye düzeltilmediğinde yönetsel yarıya başvurabileceklerdir. Böylece, *tüzellik denetimine geçilmiş olmaktadır.*

Taslakta, otoparklar, Boğaziçi'nin korunması, örgütlü endüstri bölgeleri ve çevre korumayla ilgili düzenlemelere de yer verilmiştir.

İstanbul İli'nin tümü koruma altına alınması, İstanbul Özel Çevre Koruma Bölge Müdürü'nün İstanbul Valisine bağlı olarak çalışması, *çevre ve imar polisi kurulması* öngörülmüştür.

İstanbul'daki kamu birimlerinin akçal denetimi için *Sayıştay İstanbul Birimi oluşturulması* taslağın önemli özelliklerinden biridir.

Gebze İlçesi'nin Kocaeli sınırlarından çıkarılıp İstanbul İline bağlanması ve Gebze Belediyesi'nin de İstanbul Büyükşehir sınırları içine alınması taslağın başka bir özelliğidir.

İstanbul İli'nin Yönetimi Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı (1993) Taslağı²¹

Yeniden düzenleme işlemlerinin hızlandırılması amacıyla yukarıda açıklanan yasa taslağının yasa gücünde kararname çıkarılarak biran önce yürürlüğe koymağa olanak sağlayan Yetki Yasası Tasarısı hazırlanmıştır. Tasarı taslağında istenen yetkilerin amacı kapsamı, ilkeleri, hangi yasalarda ne gibi değişiklikler yapacağı belirtilmiştir.

İstanbul İli'nin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Taslağı²²

Yetki yasası tasarısı Meclis'ten geçebilseydi hemen yayınlanmak üzere bir İstanbul İli'nin yönetimiyle ilgili bir yasa gücünde kararname taslağı da İçişleri Bakanlığı'na hazırlanmıştır. Yasa gücündeki kararname taslağı da yukarıda özetlediğimiz İstanbul İli'nin Yönetimine ilişkin yasa taslağına koşut düzenlemeler içermekteydi. Bununla bağlantılı olarak bir de yasa gücünde kararname taslağı da hazırlanmıştı.

PIAR'ın İstanbul'daki Kamu Hizmetlerinin Değerlendirilmesine İlişkin Araştırması (1993)²³

İstanbul'un genel sorunlarının saptanması, valiliğin, kaymakamlıkların ve öbür resmi kuruluşların çalışmalarının incelenmesi, İstanbul ilinin yönetsel yapısının değerlendirilmesi amacıyla 1993 yılında PIAR – GALLUP araştırma kuruluşunun yaptığı araştırma yönetsel düzeltim sırasında göz önünde bulundurulması gereken ilgi çekici kimi veriler sunmaktadır.

İstanbul'da Yaşayanların Kenttaşlık (hemşehrilik) Bilinç ve Duyarlılığı Gelişmemiş

Kenttaşlık (hemşehrilik) bilinç ve duyarlılığına ilişkin verilere göre, İstanbul'da yaşayanlardan üçte birinden biraz azı (yüzde 30'u) İstanbul'da doğmuş olmasına karşın, halkın yaklaşık dörtte biri (yüzde 24'ü) kendisini "İstanbul'lu" olarak nitelemektedir.

İstanbul'da yaşayan halkın pek azı (yüzde 4,4'ü) doğmuş oldukları yere ya da orada yaşayanlara yardım etmektedir. Bu, geldikleri yerlerle bağlantılarını kesmiş olmaktan çok, kanımızca gelir durumlarının böylesi bir yardımı yapmağa elverişli olmamasından kaynaklanıyor.

²¹ İçişleri Bakanlığı, "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı", (Çoğaltma), 1993.

²² İçişleri Bakanlığı, "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Yetki Kanunu Tasarısı", (Çoğaltma), (1993); "İstanbul İlinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname", (Çoğaltma), 1993.

²³ PIAR, "İstanbul'daki Kamu Hizmetlerinin Değerlendirilmesi Araştırması", İstanbul, 1993.

İstanbululluların Örgütlenme Düzeyi Düşüktür

İstanbululluların büyük çoğunluğu (yüzde 86'sı) aynı yöreden olan kişilerle kurmuş olduğu ya da üyesi bulunduğu, etkinliklerine katıldığı bir dernek olmadığını belirtmiştir. Özellikle Trabzon, Malatya, Erzincan, Kastamonu ve Giresunluların bu türden "hemşehri" dernekleri bulunduğu anlaşılıyor.

İstanbul'da yaşayanların yalnızca onda biri (yüzde 9.9'u) bir derneğe, vakıf ya da kulübe üyedir.

Yaşanan Semt ya da Mahalleye Yardım Düzeyi Düşüktür²⁴

Yaşadığı semt ya da mahalleye yardımda bulunanların yüzde 13 düzeyinde kalmakta, bunların yaklaşık yarısı (yüzde 5.8'i) camilere, yüzde 4'ü yoksullara yardım ettiklerini bildirmiştir. Okullara maddi yardımda bulunanların oranı yüzde 1.7 gibi küçük bir yüzdeyi oluşturmaktadır.

Halkın Yönetime Bakışı

Halkın ancak yüzde 2'lik küçük bir bölümü İstanbul'da 32 ilçe bulunduğunu bilmektedir. Belediye işgörülerini dışında yönetsel bir sorunla karşılaştığında bu sorunu çözmek için halkın yüzde 68'i kaymakamlıklara, yüzde 12'si valiliğe başvurduğunu, yüzde 2.2'lik bir kesiminin de muhtarlığa, geri kalanlar (yaklaşık yüzde 6) da farklı yerlere gittiğini belirtmiştir. Hiçbir yönetsel sorunla karşılaşmadığını bildirenler yüzde 4.3 düzeyindedir.

Belediye ile ilgili bir sorunu olduğunda ve bu sorunu belediyede çözemediğinde halkın yüzde 28'i kaymakamlığa, yüzde 17'i valiliğe, yüzde 8'i de Büyükşehir belediyesine başvurduğunu belirtmiştir. Bugüne değin içinde yaşadıkları ilçe kaymakamlığına gidenler halkın dörtte bir dolayındadır (yüzde 25.6),

Halkın, en çok sağlık kuruluşlarına (yüzde 76), sonra belirtiliş sıklığına göre sırasıyla nüfus müdürlüklerine (33.2), emniyet ve karakollara (yüzde 29), vergi dairelerine ve malmüdürlüğüne (yüzde 27), kaymakamlığa bağlı öbür birimlere (yüzde 25) başvurduğu anlaşılmaktadır. Büyükşehir belediyesine başvurduğunu bildirenlerin oranı yüzde 14 düzeyindedir.

Son başvurdukları resmi kuruluşta işini bitiremediğini bildirdiği resmi kuruluşlar arasında en başta yüzde 29 oranıyla sağlık kurumları gelmekte, bunu sırasıyla ilçe belediyeleri (yüzde 27), Büyükşehir Belediyesi (yüzde 25), karakollar ve emniyet müdürlüğü (yüzde 22), ilçe kaymakamlığı ve bağlı birimleri (yüzde 20) izlemektedir. Nüfus müdürlüğü bu konuda yüzde 12 oranıyla en düşük dü-

²⁴ PİAR, a.g.k.

zeyde belirtilmiştir. Öteki birimlerde, valilik, defterdarlık ve mal müdürlükleri, tapu ve kadaströ müdürlükleri yüzde 17 ile 19 arasında belirtilmiştir. Genelde, başvurduğu resmi kuruluşlarda işini sonuçlandıramayanların oranı, yüzde 12 ile 29 arasında değişen oldukça önemli bir kitlenin varlığını göstermektedir.

Resmi Kuruluşlarda Rüşvet Çok Yaygın

Halkın dörtte üçünü aşan bir çoğunluğu (yüzde 77'si) İstanbul'daki resmi kuruluşlar arasında rüşvetin yaygın olduğu kanısındadır. Halkın yaklaşık üçte biri (yüzde 32'si) rüşvetin tüm resmi kuruluşlarda, en çok belediye örgütünde (yüzde 33), sonra sırasıyla, poliste (yüzde 13), trafik polisinde (yüzde 7), hastanelerde (yüzde 6), maliyede ve tapuda (yüzde 5'er) yaygın olduğunu bildirmiştir.

Resmi Dairelerde Görevlilerin Yurttaşlara Karşı Davranışları Genelde İyi Değil

İstanbuluların yarıya yakın bölümü (yüzde 48'i) resmi dairelerdeki kamu görevlilerinin davranışlarının genelde iyi olduğunu belirtirken öbür yarısı (yüzde 51'i) genelde kötü olduğunu belirtmektedir. Rahatsızlık duyulan davranışların başında görevlilerin ilgisizliği (yüzde 47 oranında), ikinci sırada kaba ve saygısız olmaları (yüzde 30), üçüncü sırada da yavaşlıkları ve rüşvet almaları (yüzde 7'ser) belirtilmiştir.

Halk, Valiliğin ve İl Özel İdaresinin Görev ve Yetkilerini Bilmiyor

İstanbuluların yüzde 68'lik önemli çoğunluğu Valiliğin görev ve yetkilerinin ne olduğunu bilmemektedir. Çok büyük bir bölümünün (yüzde 95'inin) de İl Özel İdaresinin görevleri konusunda bilgi sahibi olmaması çok ilginçtir.

İstanbul Valiliğince çözüm getirilmesini istenen konuların başında trafik ve ulaşım (yüzde 17) gelmekte, bunu önem sırasına göre asayiş ve can güvenliği (yüzde 9), kentin temizliği (yüzde 7), yeni yollar yapılması (yüzde 6), çevre kirliliği ve su sorunu (yüzde 5'er) ve sağlık hizmetleri (yüzde 4) izlemektedir. İstanbul'un en önemli sorunlarına ilişkin yanıtlar buna koşut olmakla birlikte, buna yaşam pahalılığı, işsizlik, kentin plansız yapılaşması sorunları da eklenen önemli konular arasındadır.

İstanbul Halkı, Kente Yapılan Göçün Yasaklanmasına, Girişlerin İzne Bağlanmasına Karşı²⁵

İstanbuluların yüzde 59'unun yapılan göçün denetim altına alınmasını istediği yüzde 41'inin de buna karşı olduğunu bildirmesi ilginçtir. Göçün denetim altına alınmasını isteyen İstanbuluların yaklaşık üçte biri (yüzde 32.4), Anadolu'da ve kırsal kesimde gönenç düzeyinin yükseltilmesi, iş olanaklarının geliştiri-

²⁵ A.k.

rilmesi ve endüstrileştirilmesi (yüzde 30) gibi önlemler önerirken yalnızca yüzde 8.5'i göçün yasaklanması ve giriş çıkışların denetlenmesi görüşünü belirtmiştir.

İstanbul'un Yönetimi için Özel Bir Yasa Çıkarılmalıdır Görüşü Ağır Basıyor²⁶

İstanbul'da yaşayanların yüzde 69 gibi önemli bir bölümü İstanbul'un yönetimi için özel bir yasa gerektiği görüşünü ileri sürmekte, yüzde 27'si buna gerek görmemektedir. İstanbulluların yaklaşık dörtte üçü (yüzde 74'ü) İstanbul valisinin seçimle işbaşına gelmesinden yanadır.

Kaçak Yapılaşma

PİAR araştırma yazanağı özetinde belirtildiğine göre İstanbul'daki 2 milyon konuttan yalnızca 850.000'i izinli yapıdır. İmar bağışlamalarından 750 bin kaçak yapılmamış konut yararlandırılarak yasal duruma getirilmiştir. Kaçak durumda olan konutlar toplam konutların beşte biri düzeyinde olup 400 bin dolayındadır.

İstanbul'a Daha Geniş Bir Açıdan Bakmak Gerekıyor

İstanbul'a yalnızca il sınırlarına bağlı kalarak bakmak yerine, onun çevre illerle birlikte oluşturduğu bölge, öbür bölgeler ve yurt ölçüsündeki etkileme alanları, uluslararası ekonomik ilişkileri açısından geniş bir açıdan ele almak gerekmektedir. Bu nedenle, burada İstanbul'un *bir bölgenin özeği olması gerçeğinden hareketle küreselleşme söylemleri karşısında bir dünya kenti olma ya da olabilme özelliğini iyi irdelemek gerekiyor.*

Bir Bölge Özeği Olarak İstanbul

Başkent'in Ankara'ya taşınmasına karşın İstanbul'un ekonomik yapısında ve ülke ekonomisindeki yerinde önemli bir değişiklik olmadığı, bu nedenle "kutup kent" olma işlevini sürdürdüğü ileri sürülmektedir. Anakentin Karadeniz kıyısındaki öteki ülkelerle denizyolu bağlantısını sağladığı, haliç gibi doğal limana sahip bulunduğu, Avrupa'yı Asya'ya ve Hindistan'a bağlayan ana ticaret yollarının özeğinde bulunduğu, vurgulanmaktadır.²⁷ Tek Egemen Kent (*prime city*) olarak İstanbul, 1950 öncesinde endüstriyi özendirme (teşvik-i sanayi) yasasının sağladığı özendirmelerden geniş ölçüde payını alarak konumunu korumuştur.

Türkiye'nin tek partili düzenden çok partili yaşama geçtiği 1950 yılından 1960'a değin uluslararası kapitalizmin öngördüğü çerçevede gelişmekte olan ülke endüstrisinin özeğini oluşturma işlevini görmüştür. 1950 sonrasında İstan-

²⁶ A.k.

²⁷ Mustafa Sönmez, *Doğu Anadolu'nun Hikayesi : Kürtler: Ekonomik ve Sosyal Tarih*, İkinci Bası, Arka-ış Yayinevi, Ankara, 1992.

bul'un altyapı olanaklarının genişlediği, deniz, hava kent içi ulaşım, enerji alanlarında yapılan yatırımlar İstanbul'un nüfus çekme gücünü arttırmıştı. Yerli endüstrileri koruyucu nitelikli dış ticaret ve gümrük yönetileri (siyasaları) daha yüksek getirisi olan malların üretilmesine yol açıyordu. Bu arada yabancı sermayenin özendirilmesine ilişkin kolaylıklar öngören yasal düzenlemeler 1960 sonrasında etkili olmaya başladığından yabancı sermaye kuruluşlarının yaklaşık beşte dördü İstanbul'da toplanmıştı. 1957'de etkinliğe başlayan Türkiye Sınai Kalkınma Bankası'nın sağladığı kredi olanaklarına yabancı kaynaklar da eklenmişti.²⁸ Ayrıca, finans kesimindeki gelişmelerde sanayi kuruluşlarına sahip sermaye sahiplerinin de katkıları oldu, yönetim merkezi İstanbul'da bulunan 20 özel banka kurulmuştu.

1960 sonrasında İstanbul'un etki ve yayılma alanını genişleterek büyüdüğünü, yatırımların çevre illere kaydığını görüyoruz. Gerçekten 1960'dan sonra kamu yatırımlarından Marmara Bölgesinin aldığı payın 1980 başlarında yüzde 16'a yükseldiği, buna karşılık İstanbul'un payı yüzde 7 dolaylarından yüzde 3.8'e indiği görüldü. Özel kesim yatırımlarının yaklaşık yüzde 48'nin, yabancı sermaye yatırımlarının yüzde 80'den çoğunun İstanbul'a yöneldiği anlaşılmaktadır.

1960'da İstanbul'da nüfus artışı yılda yüzde 4'e yaklaşırken (Türkiye nüfusunda artış yüzde 2.46 idi) 1965-1970 arasında yılda binde 054.8'lik artışla doruğa yükselmiş, 1970-75 arasında binde 038.9 düzeyinde olmuştur. 1980'de sonraki beş yıllık dönemde bu hız ortalama yılda binde 41.8, 1985-1990 arasında 44.8 olacaktı. Yatırım indirimi, dışa satımda "vergi iadesi", devlet bütçesinden özel ve kamusal girişimlere doğrudan yardım yapılması vb. özendirme önlemleri, 1974'te getirilen özendirmeleri sınırlayıcı kimi önlemlere karşın yatırımların Kocaeli ve İstanbul'da yoğunlaşmasına yol açmıştır. İstanbul'un çevresindeki Edirne, Bilecik, Çanakkale ve Kırklareli illerinin de Kalkınmada Öncelikli Yörelere (KÖY) kapsamına alınması da bu gidişi yönlendirememiştir.

Arsa isteminin artması sonucunda toprak değerinin yükselmesi nedeniyle endüstri kuruluşları İstanbul'da belediye ve komşu alan sınırlarının dışındaki yörelere kayarak imar denetiminde uzak kalmayı becerdiler. İstanbul çevresinde gecekonduların oluşturduğu semtlerde 1889 öncesinde 30 küçük belediye kurulmuştu. Tekirdağ'da Çerkezköy'de alt yapıyla donatılmış ve imar hakları belirlenmiş olan örgütlü endüstri bölgesindeki arsalar endüstri girişimcilerine verilmeğe başlanmış, ayrıca, bunlara kimi özendirmeler de sağlanmıştır.

Türkiye'de imalat endüstrisinde yaratılan katma değerde İstanbul'un payı 1964'de yüzde 38.5 iken 1980'li yılların başında yüzde 32.5 düzeyine inerken, Marmara bölgesinininki yüzde 49 dan yüzde 53 yükselmiştir. Aynı eğilim, İstan-

²⁸ A.k., s. 48-49.

bul'un GSMH' deki payı da 1965'te yüzde 19.6 (dizlenme sayısıyla 100) iken bu 1986'a gelindiğinde yüzde 23,3'e (119'a) ulaşmış, Marmara Bölgesinin yüzde 30.6'dan (dizlenimde 100 iken) 38.3'e (125'e) yükselmiştir.²⁹ Bu, Marmara Bölgesinde egemen durumda olan *İstanbul'un, bölgedeki illerle, daha doğrusu yakınındaki çevre illerle, bölgesiyle birlikte ele alınması gereğini* ortaya koymaktadır.

DPT'nin bölgesel gelişmeye ilişkin bir yazanağında bölge özeklerinin yapısı üzerine yapılan çözümlenmeler sonucunda, İzmir ve Ankara ile birlikte İstanbul'un ülke çapında işlevler yerine getiren bir "ülke merkez" olduğu vurgulanmaktadır.³⁰ Şöyle ki:

- Ülke nüfusu içinde en büyük paya sahip olan İstanbul, ülkenin en hızlı nüfus artışının görüldüğü bir bölgenin özeğidir.
- Büyük ölçekteki endüstrilerin yüzde 43'ü İstanbul'da yer almaktadır.
- Bilinçli bir bölgesel gelişme politikasının izlenmediği görülmektedir.
- İstanbul, gelir düzeyi en yüksek düzeyde olan bölge özeği olarak kişi başına en yüksek yatırımların yapıldığı bölge özeğidir.
- İstanbul, kişi başına elektrik enerjisinin en çok kullanıldığı (kişi başına 167 kwh) bölgenin özeğidir.
- Kişi başına en yüksek yatırımın öngörüldüğü bölgedir.
- İmalat sanayii ve ulaştırma yatırımlarından İstanbul bölgesi en büyük payı almaktadır.

Bir Dünya Kenti Olarak İstanbul

Önce dünya kenti terimini açıklamakta yarar vardır. Bir sözlükte tanımlandığı gibi dünya kenti "ekonomik, ekinsel, yönetkil (siyasal) etkileri açısından, etkileme ve etkilenme alanı ülke sınırlarını aşan, özellikle küresel ölçekte örgütlenmiş anamalin yönetimi, denetimi ve dağıtımı işlevlerini yerine getirmede uluslararası ölçünlere ulaşmış kurumları içinde bulunduran, sıradüzensel (hiyerarşik) yerleşim dizgeleri içinde üstün konumda bulunan büyük kent. "küresel kent", New York, Tokyo, Londra, Frankfurt, Paris gibi.³¹

İstanbul'un bir dünya kenti olarak gelişmesi son yıllarda üzerinde çok durulan önemli bir konu durumuna girmiştir. 1960 – 70 döneminde, Bombay, Kahire, Jakarta, Meksiko City, Sao Paolo gibi çok çarpıcı sorunlar yaşamayan İstanbul bu açıdan pek az dikkati çekiyordu. Üstelik, yüksek gelirli sınıfların yaşadığı

²⁹ A.k., s. 60-67.

³⁰ Ayda Eraydın, *Bölgesel Gelişme (Durum, Politikalar, Uygulama) Sektör Raporu*, DPT, V. BYKP Harzırlık Çalışmaları, Ankara, 1982, s. 79.

³¹ Ruşen Keleş, *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, İkinci Bast. İmge Kitabevi, Ankara, 1998, s. 98.

villalar göze çarpıyordu. Nüfusu 5 milyonu aşmasına karşın, bilim adamları ortada hastalıklı bir durum olmadığı için İstanbul'u bir yana bırakıyorlardı. 1990'larda küreselleşme eğilimlerinin ortaya çıkışı üzerine İstanbul daha çok ilgi çekmeğe başladı. 2000 yılına değin en azından, Dünya' da nüfusu on milyon ve daha çok olan 20 "megakent"(megacity)in var olacağı, bunun 18'inin de gelişmekte olan ülkelerde oluşacağı kestirilmektedir.

Küresel yarışma (rekabet) açısından bakıldığında, 1996'da Türkiye'nin 49 ülke arasında 42. sırada olduğu, beş on yıl içinde 34. sıraya yükselebileceği kestiriminin yapıldığı belirtilmektedir.³² Öte yandan, 1993 yılında, *İnsanca Gelişme (human development)* sıralamasında 174 ülke arasında 84. sırada olduğu saptanmıştır. İstanbul, 1995 sayılmalarına göre Türkiye İnsanca Gelişme dizisinde Ankara'dan sonra 2. sırada bulunmaktadır.

Türkiye'de ulusal gelirin yarısına yakın bölümünü (yüzde 46.5'ini) üreten 50 ilçeden ilk üçü İstanbul ilçeleridir. İstanbul'un öteki 15 ilçesi bu ellinin içindedir. Gerçekten, İstanbul'un payı, beşte birin üstünde (yaklaşık yüzde 22)dir.

Nüfus büyüklüğüne göre, yaklaşık 29 milyon nüfusuyla Tokyo'nun birinci sıradaya yer aldığı nüfusu en yüksek olan 100 kent arasında Türkiye'den İstanbul ile Ankara girebilmiştir. Kamu güvenliği, beslenme maliyeti, konut barınma ölçünü, iletişim, eğitim, kamu sağlığı, gürültü, trafik akışı ve hava temizliği gibi on göstergeye göre aldığı değerlere göre yapılan bir kümelenmede Ankara orta nitelikteki kentler arasında yüzde 55 düzeyinde yer alabilirken, İstanbul ancak düşük nitelikteki üçüncü kümede (yüzde 38 düzeyinde) kalmıştır.

İstanbul genelinde konut alanlarının yaklaşık yüzde 55'i gecekondular, yüzde 20'si düzensiz konut niteliğindedir. Anlaşılacağı gibi İstanbul konutlarının dörtte üçü plansız ve kaçak yapılaşmayla ortaya çıkmıştır. Bu konutlarda, nüfusun yüzde 55'i yaşamaktadır. Eski dokudaki evler çok küçük (yüzde 1'lik) bir paya sahiptir. Düzenli konut alanlarında kentsel yaşam kalitesinin geliştirilmesi, yeşil ve açık alanlar, kültür merkezleri, gençlik evleri gibi yeni düzenlemelere gereksinim duyulmaktadır.

İş merkezlerinin işlevlerini sürdürebilmesi için fiziksel yenilemelere gidilmesi gerekmektedir. Kentsel kültür açısından İstanbul'da ikili bir yapı sürüp gitmektedir. İstanbul'a göç etmiş olanlar kırsal kültürü yaşamaktadır. İstanbul'un bir dünya kenti kimliğini kazanabilmesi için bu ikili yapının ortadan kalkması gerekecektir. Yeşil ve açık alanların kentli kültüre geçişte önemli bir rol oynadığı belirtilmektedir.³³

³² İstanbul Ticaret Odası (İTO) 2000'li Yıllarda İstanbul'un Altyapı Beklentileri ve Mekansal Örgütlenme, İstanbul, 1998, s. 13-14.

³³ İTO, a.g.k., s. 93-94.

Bilgi toplumunun gerektirdiği iletişim altyapısı ve hizmetleri açısından bakıldığında Türkiye’de bilgisayar kullanımının giderek yaygınlaştığı, bilgisayar ağıyla iletişimin giderek ivme kazandığı gözlemlenmektedir. Tecimsel amaçlı kullanımlarda ağ dizgesinin hat azlığından aksamalar olmaktadır. Örneğin, dünyada *internete* erişim ortalaması yüzde 3 iken, Türkiye’de binde 2 oranındadır.

Toplu Konut İdaresi Başkanlığı’nın IULA-EMME’ye Geleceğin İstanbul’u konusunda hazırlattığı bir yazanakta, İstanbul için belirlenen ereklerden birinin İstanbul’un bir dünya kenti niteliğini kazanması olduğu görüşü benimsenmiştir. Dünya kenti niteliğini kazanması için İstanbul’un uluslararası sermayenin toplandığı, İstanbul sermayesinin küreselleştiği, Avrupa, Balkanlar, Ortadoğu ve Karadeniz’deki anakentler arasında çok bağlantılı bir düğüm noktası oluşturduğu, uluslararası bir bilim, sanat ve kültür özeği durumuna gelmesi gibi amaçlara ulaşılması gerekmektedir. Bütün bunlar devletin belli ekonomik yöneltileri (politikaları) ve düzenlemeleri yaşama geçirmesine bağlı görülmektedir.³⁴

İstanbul’u bir dünya kenti durumuna getirme amacı ilk bakışta çekici görülmektedir. Bununla birlikte, kentsel ve bölgesel gelişme politikalarımızı ülkenin gereksinmelerine ve sorunlarına dayalı olarak geliştirmek gerekiyor. Dünya ekonomisine egemen olan güç odaklarının yeni ekonomik düzene uyum siyasalarıyla dayatılan küreselleşmeyi veri alan bir yaklaşımın ne ölçüde ülkemiz açısından gerçekçi olabileceği konusu tartışılmağa değer görülmektedir. Ülkede *tek egemen kent (primate city)* durumunda olan İstanbul’a dayalı bir kalkınma stratejisinin yarattığı sorunlar ortada iken, bölgelerarasında varolan dengesizliklerin artmakta olduğu ülkemizde, bu açıdan uyanık bulunmak zorundayız.

İstanbul’un bölgesel işlevinin yeni olmadığı bilinmektedir, Gerçekten, uygunlayımsal (teknolojik) kolaylıkların gelişmesi bu işlevi daha da destekleyici niteliktedir. İstanbul’un dünya kenti olmasının ölçütleri arasında, Ortadoğu’nun, Balkanlar’ın, ve Orta Asya’nın bir bölümü burada yer aldığı Karadeniz bölgesi için bir hizmet sunma, karargâh oluşturma ve denetleme işlevleri sayılabilir. Bu olsun olmasın, Türk sermaye sahiplerinin bu geniş bölgede yer alan ülkelerin “yeniden yapılanmasında ve liberalistleşmesinde” etkili olmak üzere ne ölçüde, yatırım yapmaları, tecimsel ilişkiler kurmaları gerektiği belirtilmektedir. Anadoluda ya da Karadeniz ülkelerinde yerleşmek isteyen Georgia’da, Romanya’da, Azerbeycan’da ya da Suriye’de yatırım yapmak isteyenlerin İstanbul’daki hizmet kuruluşlarında yararlanması beklentilerinin daha önemli olduğu vurgulanıyor. Bu ülkelere sermaye akıtacak olanlar için İstanbul’daki bankaların, taşımacılık, sigortacılık, hukuk, tasarım ve mühendislik veri servislerinin, tanıtım (reklam) kuruluşlarının, iletişim ve bilgiişlem ağlarının, kitle iletişim araçlarının, eğitim ve sağlık hizmetlerinin sağlanması kaçınılmazdır. Küresel

³⁴ T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve IULA-EMME. *Geleceğin İstanbul’u : Demokratik, Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti*, İstanbul, 1993.

hizmetlerin çalışanları, İstanbul'da yüksek kalitede alışveriş, ulaşım kolaylıklarının, beş yıldızlı oteller, turizm acentaları vb. olanakların sağlanması isteminde bulunacaklardır. Bunun yanında küreselleşmenin İstanbul'a getireceği gelir kütuplaşmasını ve yaşam biçimini zihinlerine yerleştireceklerdir.³⁵

Daha çok kente yeni gelenlere ve belli kesimlere kaynak aktarmaya dayalı olan ve uygulanmakta bulunan *popülist belediyeçilik anlayışının* İstanbul'u dünya kenti olarak geliştirmeye elverişli siyasa ve ereklerden yoksun bulunduğu bilinmektedir. Oysa, İstanbul'un dünya kenti olabilmesi için *yeni bir belediyeçilik strateji ve anlayışı geliştirilmeliydi*. Büyükşehir belediyesinin şimdiye değin uygulayageldiği "siyasal patronluk" diye nitelendirilebileceğimiz bir yaklaşımla oyları kazanmak yöneltkisi yerine, bu işlevi alt basamak belediyelere bırakarak, yatırım etkinliklerinde yoğunlaşması gerekmektedir.³⁶ Artık anakent belediyesi yatırımlarının haklılığını ("meşruiyet"ini) *daha çok yatırım yapılmasını sağlayacak yatırımlara yönelmesi* ve böylece *girişimcilik için daha elverişli bir ortam yaratmaya dayalı bir yol izlemesi gerektiği* belirtilmektedir.³⁷ Artık anakent belediye başkanının temel hizmetlerinden kimilerini yeni göçmüş olanlara yöneltme, fakat daha çok güçlü ekonomik çevrelerin ve sesini yükselten orta sınıflara yönelmek gibi geleneksel siyasal düzeneklere (machine politics) güvenmemesi gereğine değinilmektedir. Bu, eski "*parti patronu*" belediye başkanı yerine, "işletmeci (*managerial*) tür"den belediye başkanı imgesinin geçmesi isteniyor. Artık, kentteki siyasal "müşteriler"inden çok çıkar kümelerinin denetimine giren anakent belediye başkanının yapısal sınırlılıkları aşmaya yönelik stratejilere dayalı bir siyasa oluşturması gerektiği savunuluyor.³⁸

İstanbul'u dünya kenti durumuna getirmek için yeni fırsatlar yaratırken devingenlik, korumacılık, ayrıcalıklar tanıma, çeşitli desteklemeler ve halk dalkavukluğu gibi yaklaşımlar yüzünden ulusal ekonominin bir bunalıma girmesine yol açılabilir. Böylesi bir bunalım, illerde ve kırsalda göçe yol açan itici güçleri palazlandırabilir. İstanbul'un dünya kenti işlevleri çoğaldıkça, anakent ile ülkenin öbür kent ve bölgeleri arasındaki farklılıklar da büyüyecek, böylece anakentin çekim gücü de artacaktır. Böylece, ülke ile İstanbul arasındaki gelir düzeyi farklılığı da büyüyecektir. Anakentteki işadamlarına hizmet etmek için çalışan talihliler (!) azınlıkta kalacak, iş bulamayan talihsizlerden oluşan geniş kitleler kıyasal (marjinal) kesime katılacaklardır. Bu da *anakenti daha da yönetilemez duruma sokacaktır*. Bu durumda kenti yönetmek, bir yandan yeni göçmüş olanlara belli temel hizmetleri sunmak ile küreselleşen dünya ekonomisi içinde belli bir konuma gelme arasındaki dengeyi iyi kurabilme sanatı durumu-

³⁵ Keyder Çağlar - Ayşe Öncü, *İstanbul and The Concept of World Cities*, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul, 1993, s. 33-34.

³⁶ A.k., s.34-36.

³⁷ A.k.

³⁸ A.k., s.36.

na giriyor demektir. Bu da kent yöneticilerini sınırlı kaynaklarla “popülizm” ve “büyüme” uçları arasında kolay aşılamaz bir almasıyla karşı karşıya kalacaktır. Daha çok küreselleşme kapital birikimini arttırırken bu birikim de en azından orta solumda bir gelir ve işlendirme kutuplaşmasını yanında getirecektir. Öte yandan, ulusal kalkınmacılık eğer gerçekten sona erdiyse, küresel yeğlemeye göre hareket etmek belirsiz bir katılma ya da karışmayı benimseme anlamına gelebilir.³⁹

Ulusal kalkınmacılığın göçmesinden sonra yeni ekonomik dünya düzenin işleyebilmesi için dünya kentlerine gereksinme duyan sermaye çevrimleriyle bütünleşme gibi nedenlerle İstanbul’un dünya kentleri arasına girmesinin ülke açısından istenebilir bir durum olabileceği ileri sürülmektedir. Bu fırsatın kaçırılmasının, dünya çalışma koşulları ve ücret düzeyinde oldukça iyi bir konum elde edebilme açısından yurttaşlar için bir kayıp olabileceğine dikkat çekilmektedir.⁴⁰

Bunun İstanbul’daki belediye yönetimleri açısından büyüme ile dağıtımcılık işlevleri arasında bir yeğleme yapma almasıyla indirgeneceği görüşünü savunanlar vardır. Bu yeğleme, basit bir alım satım, getiri götürü hesabı yapmak demek değildir. Bu, kentin yakın gelecekteki yazgısı açısından dal budak salacak etkiler getirebileceği beklenmektedir. Uluslararası sermaye ve hizmet ağları açısından elverişli bir konum sağlaması nedeniyle, büyümenin küresel etkinlikler için bir özel çağrı ve ev sahipliği yapma işlevini göreceği anlamı taşıdığı, buna karşılık anakente göçüp yeni gelenlerin gereksinmelerini gidermek için dağıtımcılık işlevinin ya da popülist boyutun önemsenmesinin yeni dünya ekonomisinde biriktirim şahsını güçlendirme yolunu açabileceği görüşünde olanlar vardır. Ulusal kalkınmacı dengelerin yinelenmesi olanaksız olmakla birlikte, bu biriktirim gizilgücünün (potansiyelinin) düşük olduğu ve yüksek ücretlerin ender görüldüğü yerlerde, kentsel toplumsal yapı için uygun bir çözüm olduğu savunulmaktadır. Öte yandan, küresel yeğlemenin üçüncü dünya anakentlerinde daha çok gelir kutuplaşması yaratacağı sakıncası bilinmektedir. Bu, yakın gelecekteki İstanbul siyasal yaşamında yaşanacak temel seçenek olacağı açıkça belirtilmektedir.⁴¹ Kentsel girişimcilerin ve çıkar kümelerinin baskıları siyasal seçimlerin dayattığı popülist buyuruculuğu dengeleyen etmenler olacağı değerlendirilmektedir. Yeni dünya ekonomisinin yönü bellidir. İstanbul’a sunabileceği fırsatların neler olabileceği aşağı yukarı kestirilebiliyor. Önemli olan, geniş halk kitlelerini bir yana bırakarak girişimcilerin, anamal sahiplerinin baskılarına göre kentsel ve ulusal yöneltiler (politikalar) düzeylerinde bu seçenekler serbestçe tartışılmalıdır.

³⁹ A.k., s 35-36.

⁴⁰ A.k.

⁴¹ A.k.

İstanbul'da İşlendirme ve Çalışma Yaşamı Küreselleşmeden Olumsuz Etkileniyor⁴²

İstanbul'da biri küçük ve orta ölçekli imalat ve hizmet etkinliklerinden oluşan, kayıt-dışı çalışmanın belirleyici olduğu, kadın, çocuk ve yaşlılar gibi ekonomik olarak etkin sayılmayan nüfus, gitgide kayıt-dışı iş yaşamına girmekte, bunun yanında da işsizlik oranı hızla yükselmektedir. Öte yandan, İstanbul'un yükselen endüstrisi dokuma (tekstil) üretimi artan oranlarda "taşeron" larla çalışmaktadır. Öteki kesimlerin işlendirme (istihdam) yaratma gücü de sınırlıdır. Yetersiz işlendirme fırsatları, kayıt-dışı ekonominin ve işsizliğin baş nedenidir.

İkinci İstanbul'da üretim etkinlikleri ileri uygulamalara (teknolojiye) dayanmakta, az işçi çalıştırarak daha çok üreten, beyaz gömleklileri çalıştıran endüstriyel girişimlerden oluşan bu endüstrilerin anakent dışına çıkmak eğiliminde oldukları anlaşılmaktadır. Dokumacılık gibi emek-yoğun süreçlerde, verimlilik, kalite ve üretim artışı sağlanması yönünde küresel bir baskı söz konusudur. Bu da kent dışına çıkmayı gerektiriyor.

İmalat kesiminin İstanbul dışına çıkması, kamu kesiminde işlendirmenin kısılması, tüketim ve dağıtımsal tecimsel (ticari) hizmetlerin yapısal bir dönüşüm geçirmesiyle İstanbul'un küreselleşmenin olumsuz sonuçlarına gebe görünmektedir.⁴³ İstanbul'un özgü özellikleri dikkate alınarak doğru yöneltler uygulanması durumunda küreselleşmenin olumlu yöne çevrilmesi olanağı bulunduğunu belirten AKSOY, küçük işletmeciliğin yaygın oluşundan yararlanarak esneklik, yaratıcılık ve işlendirme kaynağı olarak değerlendirilebilir. Kimi yapısal önlemler alınmazsa, İstanbul nüfusunun bu ikili yapısının derinleşme tehlikesi ile karşı karşıya bulunmaktadır. Bu durumda birinci İstanbul, daha düşük nitelikli, kayıt-dışı işlendirmesiyle yalnızca ekonomik olarak değil fakat ekinsel ve toplumsal olarak da kendi içine kapanacağı belirtilmektedir. İkinci İstanbul, sayısı küçük de olsa küresel bir ağın parçası durumuna girecek, yaşamını böylece sürdürecektir. Böylesi bir bölünmenin ülkenin gönenci açısından sonuçları çok önemli olacaktır.⁴⁴

İstanbul'un küreselleşme sürecinin ilk aşamasında para ve toprak vurgunculuğu (spekülasyonu)na dayalı olarak yatırımlar yapan sınırlı, dar görüşlü yatırımcı tipinin önplana çıktığı belirtilmektedir. Ayrıca, İstanbul'daki finans ortaklıkları küresel finans zincirinin bir halkası olamamışlardır.

⁴² Asu Aksoy, **Küreselleşme ve İstanbul'da İstihdam**, Friedrich Ebert Vakfı, İstanbul 1996, s. 52-56.

⁴³ A.k., s.56.

⁴⁴ A.k., s.56.

İstanbul'da Kentsel Yaşam Kalitesini Yükseltmek için Dünya Kenti Olmasını Beklemek Çelişkili Bir Yaklaşımdır

İstanbul'da kentsel yaşam kalitesini yükseltmek için dünya kenti olmasını beklemek çelişkili, yanlış bir tutumdur. Dünya kenti olacaktır diye değil, halkın insanca yaşaması için kentsel yaşam kalitesini iyileştirmek gerekir. Önemli olan, İstanbul'u içinde insanca yaşanabilen, yaşam kalitesinin yükseltilmesi, kentsel rantların kamu geri dönüşünün sağlanması, kentin tarihsel ve doğal değerlerinin korunması, demokratik, özerk, katılımcı ve etkin bir çağdaş yerel yönetim dizgesinin sağlanmasıdır. Yerel demokrasinin güçlendirilmesi genel olarak demokratik gelişimi hızlandırma amacının gerçekleşmesi açısından da kaçınılmazdır.⁴⁵

Kente göçen bireylerin “kentli olma”ları, kentle ve “eski kentli”ler ile bütünleştirmek için uzamsal (mekansal), toplumsal içerikli yöneltlerin (politikaların) yaşama geçirilmesi gereği vurgulanmaktadır. Doğal, toplumsal ve ekinsel çevrenin sürdürülebilirliğin sağlanabilmesi için toplumda yaygın olan tutum ve davranışlarda önemli değişimler gereklidir.⁴⁶

Bu bağlamda, anakentin uluslararası ve bölgesel açılardan oynayabileceği roller yeniden tanımlanmalıdır. Kentsel yaşam kalitesinin geliştirilmesi için Avrupa Kentsel Şartında yer alan kenttaşlık hakları yaşama geçirilmelidir. Ayrıca, iletişim ve bilgi teknolojisi altyapısının güçlendirilmesi gerekmektedir. Bilginin sayısallaşması ve alınıp satılabilen ekonomik anlamda “meta” durumuna sokulması (ticarileştirilmesi), “ülkesel bilgi sistemi” ve “kent bilgi sistemi” kurulmalıdır. Ayrıca “teknopark’lar”, “teknoloji geliştirme bölgeleri” kurulması gerekiyor.

İstanbul'da, özellikle içme suyu havzalarında yapılaşma denetim altına alınmalı, kaçak yapılaşma engellenmelidir. Ekonominin anahtar kesimini oluşturan üst düzeydeki yönetimlerin toplandığı belli bölgelerde (Gayrettepe, Esentepe, Zincirlikuyu, Levent, Ayazağa ve Maslak ekseninde) hem “ofis” yapıları, hem de lüks oteller yapılması gerekli görülmektedir.

Dünya Kenti için Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması

IULA-EMME yazanağının sonuna İstanbul için tüm ilin sınırlarını ve etki alanını kapsayacak bir yerel yönetim yapısı oluşturulması için “Özekselleştirme-Yerel Yönetim Ortak Kurulu” ve “Anakent Bölgesi Ortak Kurulu” önerilerine yer verilen bir yasa taslağı da eklenmiştir. Yasa taslağının gerekçesinin girişinde anakentleşen ve küreselleşen bir dünyada yaşadığımız belirtilmekte, bu

⁴⁵ ITO, a.g.k., s. 96.

⁴⁶ A.k.

oluşumların bireylerin kişisel ve toplumsal yaşamlarında giderek artan bir biçimde duymaya ve yaşamaya başladıkları yeni ve yaygın ilişkiler ağı ve karşılıklı ilişkiler getirdiği, bu değişimlerin başında “yerellik” eğiliminin geldiği açıklanmaktadır. Yeni ekonomik ve toplumsal yapılanmanın temel noktalarını oluşturan “yerellik”in, geleneksel ulus-devlet ve devletten-devlete uluslararası ilişkiler yapısını dönüştürdüğü belirtilmektedir. Küreselleşmenin yarattığı tek özekli (merkezli), yukarıdancı, tekdüze (monoton), tek-renkli, türdeş biçimlenmelere karşı “yerelliğin” taşıdığı tarihsel, ekinsel, fiziksel kimlikleri yeniden üreterek ve birbirine eklemeyerek daha insanca ve yaşanabilir bir dünyanın yaratılmasına katkıda bulunacağı yazılıdır. Buna koşut olarak insan hakları ve demokratikleşme eğilimleri de ağır basmaktadır. Bütün bu gelişmelerin Türkiye'nin başta İstanbul olmak üzere anakentlerini derin biçimde etkilediği belirtilmektedir.⁴⁷

İstanbul'da, *ilçe ögesine dayalı birimler yerine belirli nüfus ölçütüne göre alt basamak belediyeleri* oluşturulması daha gerçekçi bir çözümdür. Anakent yönetimi katılıma duyarlı olmayan ve ölçek ekonomilerine duyarlı işlevleri yerine getirirken, alt basamak belediyeleri katılıma duyarlı olan, kentin günlük yaşamını etkileyen tüm işlerin görülmesi sorumluluğunu yüklenmesi öngörülmektedir. Bu hem katılım sağlayacak, hem de etkinliği arttıracaktır görüşü savunulmaktadır. Önerilen taslak ile anakent yönetiminin, ilin sınırlarını içerecek ve etki alanını kapsayacak biçimde bir görev ve yetki alanına sahip olması öngörülmüştür. Taslakta, yönetime katılma, denetim ve işbirliği konularında “halkoylaması”, “yerel topluluk üyelerinin (kenttaş'ların) girişimleri”, “seçilmiş yerel yöneticilerin seçmenlerce görevden alınması” (yabancı dilden tıpatıp çevirisiyle “geri çağrılması”) gibi kimi demokratik düzenekler de öngörülmektedir.

Yerel Yönetimlerin Birlikleşmesine Dayalı Anakent Yönetimi Modellerinin Ortak Özellikleri

Büyük bir kentin çevresinde varolan yerel yönetim birimlerinin belli bir gelişme alan içinde, gerek bölge planı, gerek kent planının uygulanmasında bir araya gelerek kimi ana hizmetlerin, görev, yetki ve uygulamalar açısından bir elden görülmesini sağlamak amacıyla daha üst basamakta bir yerel yönetim birimi (yerel yönetimler birliği) oluşturmalarıdır.

Bu tanımın dayandığı öğeler :

- Üst basamakta bir yerel yönetimler birimi oluşturulması,
- Görev ve yetki alanının belirlenmesi, sınırlarının saptanması,

⁴⁷ T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi ve İULA-EMME, a.g.k., s. 99.

•Bu alan içindeki yerel yönetim birimlerinin tüzel kişiliklerinin korunmuş olması,

•Üst basamaktaki yerel yönetim biriminin “birlik” olarak kurulması.

TÜTEN'e göre bu birliğin kurulması yerel yönetim birimlerinin isteğine bırakılmamalı, zorunlu kılınmalıdır.⁴⁸

Dünyada, anakent planlaması çalışma ve uygulamaları önce Boston'da (1822'de) başlamış, sonra Filadelfiya (1854), New Orleans (1874), New York (1898) ilk adımlar atılmıştır. 19. yüzyılın sonlarında anakent ölçeğinde planlama gereksinmesi, Detroit, Şikago, Baltimor, Denver, Toronto, Berlin, Londra ve Tokyo kentlerinde duyumsanmıştır.

Önemli ilke, planlama, anakent yönetiminin en önemli işlevlerinden biridir. Ne ölçüde başarılı planlama yapılırsa yapılsın, anakentsel alana uygun bir yönetim kurulmadan başarıyla uygulanamaz. Örneğin, New York anakentsel bölgesi için 1920'li yıllarda yapılmış olan imar planları bunu uygulayacak bir yönetim birimi kurulamadığı için bu planlar yasal bir dayanak bulamamış, uygulamaya konulamamıştır. Kopenhag için 1948'de yapılan plan da aynı nedenle uygulanamamıştır. Buna karşılık, Londra için 1965 yılında, anakentin sınırları üç katına çıkarılarak genişletilmiş, sayıları 80 dolayındaki belediyelerin sayısı birleştirme sonucunda 14'e indirgenmiş, alan kapsama girenlerle birlikte otuz belediye birimini bir araya getiren Büyük Londra Yönetimi kurularak planların uygulanmasına olanak yaratılmıştır.⁴⁹

Her kent bölgesi için hazır elbise gibi önerilecek bir anakent yönetim modeli yoktur. Bu model, yerel özelliklere, nesnel verilere ve planlama gereklerine göre her bir anakente uygun yönetim yapısı oluşturulmalıdır.

Anakentsel Yerel Yönetimler Birliği Yaklaşımı

Ülkemizde, 1961 Anayasası'nın 116. maddesinde il, belediye ya da köy halkının ortak yerel gereksinmelerini karşılayan genel karar organları halkın seçtiği kamu tüzel kişisi olarak tanımlandığından, ancak yerel yönetimlerin kendi aralarında birlik kurmalarına olanak vardı. Bu da ancak yasayla düzenlenmeliydi. Bir görüşe göre, anakent alanındaki yerel yönetimlerin ancak kendi istekleriyle birlik kurabilecekleridir. Buna karşılık, İçişleri Bakanlığı'nın görüşüne göre, birliğe katılma yasayla zorunlu duruma getirilebilecekti.

1982 Anayasası'nın 126. maddesinde Türkiye'nin özeksel yönetim kuruluşu açısından, coğrafya durumuna, ekonomik koşullarına ve kamu hizmetlerinin ge-

⁴⁸ Şerif Tüten, “Metropoliten İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Belediyeleri Ön Araştırması Hakkında Açıklama”, *Türkiye'de Metropoliten İdareler*, TBD, Ankara, 1969.

⁴⁹ Görevlerin paylaşımı için bkz. Tüten, a.g.k., s. 28-29.

reklerine göre illere, illerin öbür basamaklı bölümlere ayrılacağını öngörmekte, kamu işgörülerinin yerine getirilmesinde verim ve uyum sağlamak amacıyla, birden çok ili içine alan “merkezi idare teşkilatı” kurulabileceğini belirtmektedir.

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlerle ilgili 127. maddesi, belirli hizmetlerin görülmesi amacıyla yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarının yasayla düzenlenebileceğini öngörmekte, bunu Bakanlar Kurulu'nun iznine bağlamaktadır. Bu, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na aykırı bir anayasa kuralıdır.

Sonuç ve Öneriler

İstanbul yönetiminin yeniden yapılanması kuşkusuz ülkenin genel yönetim yapısıyla birlikte ele alınmalıdır. Bu açıdan bakıldığında aşağıdaki yaklaşımların ülke ölçüsünde bir arada düşünülmesi gerekir:

- Bugünkü il dizgesi, kalkınmanın ve kentleşmenin isterlerine, ulaşım ve iletişimdeki gelişmelere bakarak yeniden düzenlenmelidir.
- İl sayılarının artması *illerin ilçeleşmesine*, ilçe sayısının artması *ilçelerin bucaklanmasına* yol açtığından, bucakların giderek kağıt üzerinde kalarak yok olmasından dolayı iki basamaklı yamuk biçimde bir yönetsel bölümlenme doğduğundan illerin küçülmesi yerine büyük illere doğru gidilmeli, ilçelerin de il gücünde etkin birer yönetsel birime dönüşmesi sağlanmalıdır.
- Bakanlıkların taşradaki bölgesel kuruluşlarının il dizgesi dışına çıkmış olmasının yarattığı sakıncaları gidermek için ülke yönetiminin *plan bölgelerine göre bölgelere* ya da birden çok ili içeren *büyükil* bölgelerine ayrılması yoluna gidilmelidir.
- “Büyükil”lerde bölge yerel yönetimlerine gidilmeli, bölge yerel yönetiminin başkanı ve meclis üyeleri seçimle işbaşına gelmelidir. Büyükil valisi, bölgesinde *eşgüdümcü vali* olarak görev yapacak bölge yerel yönetimi üzerinde yönetsel korumanlık denetimi, *yerinelik denetimi değil tüzeye (hukuka) uygunluk denetimi* yapmalı, tüzeye aykırı kararında bölge yerel yönetiminin direnmesi durumunda *yönetsel yargıya başvurmalıdır*.
- İllerde il özel yönetimi sürmeli, seçimle işbaşına gelen il genel meclisi kendi başkanını seçmelidir. İl valisi, tıpkı bölge eşgüdüm valisi gibi tüzeye uygunluk denetimi yetkilerine sahip olmalıdır.
- Özeksel yönetimin taşradaki örgütlerinden ulusal ölçekte örgütlenmesi gereken ulusal savunma, adalet, dışişleri vb. görevler dışındaki görevlerle ilgili görevlerini ve örgütlerini il ve bölge yerel yönetimlerin, belediyelere göçürmelilerdir.

- Kamu hizmetleri, yerel yönetimler ile özeksnel genel yönetim arasında ve yerel yönetimlerin aralarında nesnel ölçütlere göre yeniden bölüştürülmeli, buna koşut olarak anayasanın “yerel yönetimlere görevleriyle orantılı olarak gelir sağlar” buyruğunun yerine getirilmesi amacıyla kamu gelir kaynaklarının “akçal denkleştirme” (mali tevzin) çerçevesinde paylaşılması sağlanmalıdır.
- Kamu yönetiminin, yerel yönetimlerin akçal denetimi için *bölge sayıstayları* kurulmalı ya da *Sayıstay'ın bölge birimleri* oluşturulmalıdır.

İstanbul'un İstanbul olması nedeniyle yönetimin yeniden yapılanmasında yukarıdaki genel ilkeler çerçevesinde aşağıdaki düzenlemelere gidilmelidir:

- İstanbul ili hem Marmara Bölgesinin, hem de Kocaeli, Tekirdağ, Edirne ve Sakarya illerini içeren önarmara bölgesinin özeği olarak *bölge planlaması çalışmaları*nda odağı olmalıdır.
- Devlet Planlama Örgütü, özeği İstanbul olan bölge ölçeğinde örgütlenerek *bölge planlaması çalışmaları*na başlanmalı, kapsanan illerin valileriyle eşgüdümü ve işbirliğini sağlamak üzere *eşgüdüm valisi* konumunda olmalıdır.
- İstanbul'da da devletin tekçi (üniter) yapısına uygun biçimde *bölge ölçeğinde bir yerel yönetim birimi oluşturulmalı*, bunun başkan ve meclisleri seçimle işbaşına gelmeli, bölgedeki büyükşehir ve il belediye başkanları, il meclisi başkan ve üyeleri de bölge meclisinde temsil edilmelidir.
- Özeksnel yönetimin varolan *bölge kuruluşlarının özekleri İstanbul'da toplanmalı*, bu kuruluşlar, eşgüdümcü valinin yönlendirme, eşgüdüm ve denetimine girmeli, çalışmalarında bölge planlamasının gereklerini yerine getirmelidir.
- Anakentsel ölçekte toprak kullanımına, çevrenin, tarihsel yapının korunmasına ilişkin fiziksel planlama yetkisi tek elden kullanılmalı, yalnızca imar uygulama planlarının yapılması, yapı ve kullanmaya ilişkin izin işleri bölge planıyla tutarlı olarak semt belediyelerince yürütülmelidir.
- İmar, doğal ve tarihsel çevreyi koruma işlerine ilişkin davalar, kurulmalı olan *özel uzmanlık yargıçlıkları*nda “öncelikli ve ivedili” işlerden sayılarak hızlı yargılama yöntemleriyle sonuçlandırılmalıdır.
- İmar, çevre ve koruma konularında *Yapı ve Çevre Polisi* oluşturulmalı, bu örgüt konuyla ilgili izleme ve denetlemeler yürütmeli, plana ve yasalara aykırılıkları belirlemeli, yetkili organlara bildirmeli, alınan kararların uygulanmasını sağlamalıdır.

İstanbul Bölgesindeki Yerel Yönetimlerin Yeniden Düzenlenmesi

Ülkenin yerel yönetim dizgesinin özerk, demokratik, katılımcı, saydam, etkin, bir yapıya ve görevlerini yerine getirmeye yeterli gelirlere kavuşturulmasına i-

lişkin yeniden düzenlemeler doğrultusunda, anayasanın yerinden yönetim ilkesine ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın öngördüğü ilkelere, Maastrick anlaşmasıyla öngörülen hizmette yerellik ya da hizmetin halka en yakın basamaktaki yönetim birimince görülmesi (subsidiarty) ilkesine göre düzenimi (reformu edilmesi) gerçekleştirilmelidir. Bu bağlamda:

- Artık özekselle yönetimin yüklendiği bölgesel, yerel ve yöresel işleri en uygun yerel yönetim birimine devredilmelidir.
- Özekselle yönetim, ulusal savunma, yargı, uluslararası ilişkiler vb. özetken yürütülmesi gereken görevleri yürütmeli, milli eğitim gibi ülke çapındaki hizmetlere ilişkin planlama, yönetteler (siyasalar) geliştirip bunların uygulamasını izleme, çalışmaları eşgüdime sokma ve değerlendirme işlevlerini yüklenmelidir.
- Etkin ve verimli bir biçimde yerinden yürütülmesi, ölçek büyüklüğü açısından en uygun olan işler, sunulan mal ve hizmetlerden yararlanacak yerel halka yakınlığı nedeniyle halkın yönetime katılımının ve denetiminin en yüksek düzeyde olacağı mal ve hizmetleri üretme görevleri en uygun basamaktaki yerel yönetim birimlerine bırakılmalıdır.
- Yerel yönetimler, yasayla başka bir yönetim birimine verilmiş işler ya da el atılması yasaklanmış görevler dışında, bölgesel, yerel ve yöresel halkın hertürlü gereksinmelerini karşılamak, bu amaçla girişimlerde bulunmak, örgütlenmelere gitmek için bir *genel yetki*'ye sahip kılınmalıdır.
- Özekselle yönetimin ve onun taşradaki temsilcisi olan mülki idare amirlerinin, yerel yönetimler üzerindeki yönetsel korumanlık (idari vesayet) denetimi yetkisi kaldırılmalı, yerindelik yönetim yerine tüzeye uygunluk denetimi getirilmeli, yalnızca yargısal denetim temel alınmalıdır.
- Yerel yönetimlerin organları (başkan ve meclis üyeleri) seçimle işbaşına gelmelidir. Suç işleme durumlarında organlık niteliklerini yitirmeleri siyasal orunlara değil yargı denetimine bırakılmalıdır. Ancak belli bir süre geçtikten sonra yerel halkın yasada belirtilen bir bölümünün (örneğin beşte ya da dörtte birinin) yazılı başvurusu üzerine yapılacak halk oylamasıyla görevlerine son verilebilmelidir.
- Yönetimle kenttaşların, genelde bölge halkının arasındaki anlaşmazlıkların, özellikle insan haklarına aykırı durumlarda, halk adına yerel yönetimlerin karar ve eylemlerine karşı halk savunmanı ya da kamu hakemi, belde ya da kent hakemi diyebileceğimiz *ombudsman* kurumu oluşturulmalıdır.
- Sivil toplum örgütleri*'nin, bu kapsama giren yurttaş ya da kenttaş girişimlerinin, sendikaların, kooperatiflerin, meslek odalarının karar süreçlerine katılımını sağlayacak düzenekler kurulmalıdır.

- *Kente karşı suç* kapsamına girecek eylem, karar ve tutumların tanımlanması, hem kenttaşlar, yurttaşlar hem de yöneticiler açısından yapılmalı, bu suçları işleyenlere caydırıcı ve verilen zararı giderici yasal düzenlemelere gidilmelidir.
- Büyük kentlerdeki yapay sınırlara dayalı ilçe belediyeleri kaldırılmalı, toplumsal, ekonomik ve tarihsel açıdan kişilik kazanmış alanlarda, en uygun büyüklüklerde *semt belediyeleri* kurulmalıdır.
- *Katılımı en üst düzeye çıkarmak amacıyla* geleneksel yaşamda toplumsal bir komşuluk birimi oluşturan, dayanışma ve yardımlaşmaya elverişli mahalle birimlerinin belli nüfus ölçütlerine göre yerel yönetime katılımın ilk basamağı olarak yeniden düzenlenmelidir. Yerel meclisleri seçimleri için seçim bölgeleri, her mahallenin semt belediyesi ve üst belediye meclislerinde *temsil edilmesine olanak sağlayacak biçimde oluşturulmalıdır*.
- Anakent Belediye başkanlarının alt basamaktaki belediyeler üzerindeki bir tür korumanlık denetimi yetkileri kaldırılmalıdır. Meclisler, belediye başkanları karşısında ağırlıklarını koyabilecekleri, yönetimi etkin biçimde denetleyebilecekleri yetkilerle donatılmalıdır.
- Belediye meclislerinin, encümenlerin çalışmalarının saydamlık içinde yürütülmesini sağlamak için, halkın çalışmaları izlemesini, görüş bildirmesini, bilgilendirilme istemesini gerçekleştirecek düzenekler kurulmalıdır. Toplantılar ve gündemi kamuya, ilgili kenttaş girişimlerine, meslek odalarına ve öbür ilgililere önceden duyurulmalı, katılmaları özendirilmelidir.
- Konumu ve büyüklükleri yerel yönetim yapısına kavuşturulmaya elverişli olan yeni yerleşmelerde yerel yönetim birimi kurulmalı, fakat bu yerleşmelerde de mahalle birimlerinin belediye meclislerinde temsil edilmesi sağlanmalıdır.
- Hazine arsalarının belediyelere devri sağlanmalı, bu arsalarından gereksinim sahiplerinin yararlanması için iyelik (mülkiyet) devredilmemeli. *uzun soluklu kiralama (49 ya da 99 yıl gibi)* yöntemine göre *yararlanma hakkı* sağlanmalıdır.
- Kentsel, bölgesel gelişme karar ve hareketlerinden doğan taşınmaz değer artışlarının, imar rantlarının, (*kentsel rantların*) *kamuda kalması ya da kamuya geri dönmesi* sağlanmalıdır. İstanbul ulaşımında toplu taşıt dizgelerine, deniz taşımacılığına, raylı dizgelere öncelik verilmelidir.
- *Kenttaşların örgütlü biçimde kentsel gelişmeye ve hizmetlere katılması özendirilmelidir*. Temel ve günlük gereksinmelerin karşılanması açısından katkıları kanıtlanmış olan *kooperatif kuruluşlarından, özellikle konut ve tüketim alanlarında yararlanılması* sağlanmalıdır.