

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

DOKTORA TEZİ

METROPOL YÖNETİMLERİNDE TÜRKİYE
MODELİ ARAYIŞI: İSTANBUL ÖRNEĞİ

Mustafa DEMİRKOL

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Adem ESEN

İSTANBUL – 2021

T.C.
İSTANBUL ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
SİYASET BİLİMİ VE KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

DOKTORA TEZİ

METROPOL YÖNETİMLERİNDE TÜRKİYE
MODELİ ARAYIŞI: İSTANBUL ÖRNEĞİ

Mustafa DEMİRKOL

2502140530

TEZ DANIŞMANI

Prof. Dr. Adem ESEN

İSTANBUL – 2021

ÖZ

METROPOL YÖNETİMLERİNDE TÜRKİYE MODELİ ARAYIŞI: İSTANBUL ÖRNEĞİ

MUSTAFA DEMİRKOL

Bu çalışmanın amacı Türkiye'nin en büyük metropoliten kenti olan İstanbul'un metropoliten yönetiminin, Büyük Paris Metropolü (*Metropol du Grand Paris*) ve Londra Metropolitan Yönetimi (*Greater London Authority*) ile metropoliten yönetim modellerinin nasıl kurgulandığı açısından karşılaştırmalı olarak incelemek ve elde edilen bulgular üzerinden İstanbul'un mevcut modeline dair öneriler sunmaktır. İnceleme alanı olarak bu üç metropoliten yönetimin yönetim organları, bu organlar arasındaki ilişkiler, alt kademe ve üst kademe yönetim unsurları arasındaki ilişkiler, metropoliten seviyede sağlanan hizmetler, metropoliten yönetimlerin denetim mekanizmaları ve mali yapıları açısından bütüncül bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışma kapsamında nitel bir araştırma yöntemi kullanılmıştır. İlk olarak yapılacak karşılaştırmalı analizin ardından, saha çalışması kısmında veri kaynaklı üçgenleme yöntemiyle oluşturulan 25 kişilik bir örnekleme derinlemesine mülakat yöntemi ile görüşmeler yapılmıştır. Görüşmelerin analizi için Maxqda 2020 Programı Kullanılmıştır. Örneklem; akademisyenler, merkezi yönetim aktörleri ve yerel yönetim aktörlerinden oluşmaktadır. Görüşmelerden elde edilen bulgular karşılaştırma kısmında elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirilip İstanbul'un mevcut metropoliten yönetim modeline dair öneriler oluşturulmuştur.

Çalışma kapsamında İstanbul metropoliten yönetiminin Paris ve Londra metropoliten yönetimlerine kıyasla; iki kademeli metropoliten yönetimi modelinin ana amacı olan koordinasyon görevini yerine getiremeyecek derecede bir iş yükü olduğu, görev tanımının Paris ve Londra metropoliten yönetimlerine kıyasla daha az kalkınma temelli oluşturulduğu, alt kademe yönetimleri olan ilçe belediyelerinin görevlerinin karşılaştırılan bu iki metropole nazaran daha az ve üst kademe ile benzer

mahiyette olduğu, yönetim organlarından karar alma/denetleme ve yürütmenin birbirinden tam olarak ayrılmadığı, Ombudsmanlık denetiminin yerel bir nitelik taşımadığı, mali açıdan gelirlerinin büyük bir kısmının merkezi transferlerden oluştuğu tespit edilmiştir.

İstanbul'un mevcut metropolitan yönetimine dair çalışma kapsamında tespit edilen bu bulgulara yönelik olarak; İstanbul metropolitan yönetiminin yönetim organlarından karar alma/denetleme ve yürütmenin birbirinden tam olarak ayrılması, denetim mekanizması olarak ombudsmanlık kurumunun daha etkin olabilmesi için yerelleştirilmesi, koordinasyon sağlayıcı niteliğinin artırılması için merkezden yerele, yerelde de üst kademeden alt kademeye yönelik olarak birtakım görev taksiminin yapılması, personel sisteminin gözden geçirilmesine ve son olarak da metropol yönetiminin mali durum açısından merkeze bağımlılığının giderilmesi için çoğunluğu özgelirlerinin artırılmasına yönelik önerilerde bulunmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Metropol, Metropolitan Yönetim, Metropolitan Yönetim Modelleri, İstanbul Metropolitan Yönetimi, Paris Metropolitan Yönetimi, Londra Metropolitan Yönetimi, Mali Durum, Öz gelir

ABSTRACT

THE QUEST OF THE METROPOLITAN GOVERNMENT MODEL FOR TURKEY: THE CASE OF İSTANBUL

MUSTAFA DEMİRKOL

This study aims to compare the metropolitan government of İstanbul which is the biggest metropolitan city in Turkey, with the London metropolitan government (*Greater London Authority*) and the Paris metropolitan government (*Metropol du Grand Paris*). And with the result of the comparison of how the metropolitan government model is designed; some kind of suggestions are made with the reference of the comparison. As an area of research, a holistic assessment was made in terms of the governing bodies of these three metropolitan governments, the relations between these bodies, the relations between the lower and upper-level government elements, the services provided at the metropolitan level, the control mechanisms and financial structures of the metropolitan governments.

A qualitative research method was used within the scope of the study. In the fieldwork part, which comes after the comparative analysis, interviews were conducted using an in-depth interview method with a sample of 25 people formed by the data-based triangulation method. For the analysis of the interviews, Maxqda 2020 Program was used. The sample consists of academicians, central government actors, and local government actors. Suggestions were made for the current metropolitan management model of Istanbul by blending the findings obtained from the interviews with the findings obtained in the comparison section.

Compared to the Paris and London metropolitan governments, these are the main findings: İstanbul has a workload that unables it to fulfill the coordination task of the general aim of the two-tier model. The task definition of İstanbul metropolitan government is less development-based compared to Paris and London metropolitan governments. Tasks of the lower level municipalities are less and similar to the tasks

of the high-level government compared to London and Paris metropolitan governments. The decision-making/audit and executive bodies are not completely separated from each other. The ombudsman audit does not have a local character, and a large part of İstanbul metropolitan government's financial revenues consist of central transfers.

For these findings determined within the scope of the study on the current metropolitan administration of İstanbul, these suggestions are made: The full separation of the decision-making/audit and executive bodies of the İstanbul metropolitan government. Localization of the ombudsman institution as an audit mechanism to be more effective. Dividing tasks from the center to the local and from top to the lower level in local to increase the coordination quality. And finally, to eliminate the dependency of the metropolitan administration on the center financially, by increasing its own revenues.

Keywords: Metropolis, Metropolitan Government, Metropolitan Government Models, İstanbul Metropolitan Government, Paris Metropolitan Government, London Metropolitan Government, Financial Status, Own Resources

ÖNSÖZ

Bu çalışma İstanbul'da doğmuş ve büyümüş birinin İstanbul'a karşı olan vefa borcunu ödeme girişimi olarak adlandırılabilir. Londra ve Paris gibi metropolitan yönetimlerle kıyaslanarak İstanbul'un mevcut metropolitan yönetiminin değerlendirilmesinin ve buna bağlı olarak birtakım önerilerin yapıldığı bu tez çalışması sırasında üzerimden emeğini hiç eksik etmeyen ve beni her zaman bu konuda teşvik edip cesaretlendiren, çalışmanın seyrini saha tecrübesini de katarak şekillendiren başta tez danışmanım Prof. Dr. Adem ESEN olmak üzere, değerli tez izleme jüri üyelerim Prof. Dr. Azim ÖZTÜRK ve Prof. Dr. Nail YILMAZ'a şükranlarımı sunarım. Her daim kendisinin görüşlerine başvurduğumda sabırla vaktini ayırıp tavsiyeleriyle çalışmalarına zenginlik katan ve kendisini 2020 yılı içerisinde kaybettiğimiz değerli hocam Prof. Dr. Bilal ERYILMAZ'ı minnetle yâd ederim. Yine tez çalışmamın kilit dönüm noktalarında tavsiyeleriyle yolumu aydınlatan Prof. Dr. Tarkan OKTAY, Prof. Dr. Birol EKİCİ, Doç. Dr. Nazlı Yücel BATMAZ ve Doç. Dr. Halit Burç AKA'ya müteşekkirim. Doktora öğrenimimin sürecinde tavsiyeleriyle yolumu aydınlatan değerli hocam Prof. Dr. Ayşegül KOMŞUOĞLU ÇITIPIOĞLU ve Gülay Günlük ŞENESEN'e de teşekkürlerimi sunarım. Çalışmada Fransızca ile ilgili yardımcı olan Prof. Dr. Ali TİLBE ve değerli dostum Aboubacar BAKAYOKO'ya ve Martin WOLF'a da teşekkürlerimi sunarım. Bu çalışma sırasında dert ortaklığı yaşadığımız Dr. Öğretim Üyesi Burak KOÇAK, Arş. Gör. Çiğdem GÖRGÜN, Arş. Gör. Muhammed Zahid ÇIĞMAN, Öğr. Gör. Eymen NAMAZCI, Arş. Gör. Melik KARAGÖZ, Arş. Gör. Harun KARAGÖL, Arş. Gör. Dr. Aytaç GÜT, Arş. Gör. Deniz Ece Dalgıç TETİKOL ve Arş. Gör. Şahin GÜRÇAY'a da içtenlikle teşekkür ederim. Çalışma kapsamında kendisiyle görüşme yaptığımız tüm görüşmecilerimize de ayrı ayrı teşekkürlerimi sunarım. Yine üzerimde büyük emekleri bulunan değerli hocalarım Prof. Dr. Ömer ÇAHA ve Prof. Dr. Lütfullah KARAMAN'a da teşekkürlerimi sunarım.

Üniversiteyi devlet bursuyla okumuş, yüksek lisans tezini devlet bursuyla yazmış bir öğrenci olarak doktora tez çalışmamı da yine bir devlet kurumu olan

TÜBİTAK Yurtiçi Genel Doktora Bursu ile tamamlamış bulunuyorum. Bu açıdan başta TÜBİTAK Bilim İnsanı Destekleme Daire Başkanlığı olmak üzere bugüne kadar bursiyeri olduğum tüm devlet kurumlarına da şükranlarımı sunarım. Bu çalışma sırasında birçok kişinin desteğini gördüm. Maddi ve manevi desteklerini esirgemeyen sevgili aileme, değerli dostlarıma, başta annem ve babam olmak üzere abim Kadir DEMİRKOL, sevgili eşim Kübra DEMİRKOL ve kızım Meryem Vera DEMİRKOL'a şükranlarımı sunarım.

MUSTAFA DEMİRKOL

İSTANBUL, 2021

İÇİNDEKİLER

ÖZ	ii
ABSTRACT	iv
ÖNSÖZ	vi
İÇİNDEKİLER	viii
TABLolar LİSTESİ	xiii
ŞEKİLLER LİSTESİ	xiv
KISALTMALAR LİSTESİ	xv
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTAN YÖNETİM VE İLGİLİ KAVRAMLAR

1.1. Kent Nedir?	9
1.2. Metropolitan Kent ve Metropolitanlaşma	11
1.3. Metropollerin Temel Sorunları	19
1.4. Metropolitan Yönetişim ve Katılım	20
1.5. Metropolitan Kentleşme ve Sürdürülebilir Kalkınma	23
1.6. Hizmette Yerellik İlkesi	26
1.7. Yerelleşme (<i>Desantralizasyon</i>)	28
1.7.1. Politik Yerelleşme	29
1.7.2. İdari Yerelleşme	29
1.7.3. Mali Yerelleşme	30
1.7.4. Ekonomik Yerelleşme	31
1.8. Yerel Özerklik	31
1.8.1. İdari Özerklik	33
1.8.2. Mali Özerklik	33
1.8.3. Siyasi Özerklik	34
1.8.4. Türkiye ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı	35

İKİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTAN YÖNETİM YAKLAŞIMLARI VE MODELLERİ

2.1. Metropolitan Yönetim Yaklaşımları	39
2.1.1. Metropolitan Reform Geleneği (<i>Eski Bölgecilik</i>)	39
2.1.2. Kamu Tercihi Teorisi ve Metropolitan Yönetim	42

2.1.3.	Yeni Bölgecilik ve Metropolitan Yönetim.....	44
2.2.	Metropolitan Yönetim Modelleri	46
2.2.1.	Tek Kademeli Model.....	46
2.2.2.	İki Kademeli Model	47
2.2.3.	İsteğe Bağlı Model	48
2.2.4.	Özel Amaçlı Model	48
2.2.5.	Anwar Shah'ın Altılı Tasnifi.....	49
2.2.5.1.	Üniter Metropolitan Yönetim	50
2.2.5.2.	Dikey Koordinasyona Dayalı Metropolitan Yönetim.....	50
2.2.5.3.	Yatay Koordinasyona Dayalı Zorunlu İki Kademeli Metropolitan Yönetim	51
2.2.5.4.	Yatay Koordinasyona Dayalı Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetim	52
2.2.5.5.	Koordinasyona Dayalı Olmayan İki Kademeli Metropolitan Yönetim	52
2.2.5.6.	Koordinasyona Dayalı Olmayan Bölünmüş Metropolitan Yönetim	53
2.3.	En İyi Modelin Arayışı.....	54
2.3.1.	Farklı Metropolitan Yönetim Modellerini Değerlendirme Kriterleri... 54	
2.3.1.1.	Ölçek Ekonomisi.....	55
2.3.1.2.	Dışsallık	56
2.3.1.3.	Eşitlik/Hakkaniyet	57
2.3.1.4.	Erişilebilirlik ve Hesap Verebilirlik.....	58
2.3.1.5.	Yerel Taleplere Duyarlılık	59
2.3.1.6.	Kontrol/Denetim	60
2.3.1.7.	Etkinlik.....	61
2.3.1.8.	Siyasi Temsiliyet.....	61
2.3.1.9.	Kendi Geleceğini Belirleme.....	62
2.3.1.10.	Siyasi Meşruiyet	63
2.3.1.11.	Yerel Özerklik	63
2.3.1.12.	Geniş Yetki Sahipliği	64
2.3.1.13.	Ölçekle Coğrafi Uyumluluk	64

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

LONDRA, PARİS VE İSTANBUL METROPOLİTAN YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

3.1.	İstanbul'un Türkiye'deki Konumu.....	66
3.1.1.	İBB Bütçesinin Tüm Büyükşehir Belediyelerinin Bütçesine Oranı	67
3.1.2.	İBB'nin Giderlerinin Değerlendirilmesi	72
3.1.3.	İBB'nin Gelirlerinin Değerlendirilmesi	75
3.2.	Londra, Paris ve İstanbul Metropolitan Yönetimlerinin Karşılaştırılması.	77
3.2.1.	Büyük Londra Metropolü (<i>Greater London Authority</i>).....	77
3.2.1.1.	Londra'nın Yönetiminin Tarihi Gelişimi.....	78
3.2.1.2.	Büyük Londra Metropolü'nün Mevcut Yönetim Yapısı	82
3.2.1.3.	Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı (<i>Mayor of London</i>)	84
3.2.1.4.	Londra Meclisi (<i>London Assembly</i>).....	86
3.2.1.5.	Londra'da İlçeler (<i>Borough</i>).....	88
3.2.1.6.	Londra Şehri Şirketi (<i>City of London Cooperation</i>).....	89
3.2.1.7.	Londra'da Metropolitan Seviyedeki Hizmetler	90
3.2.1.8.	Denetim Unsurları.....	95
3.2.1.9.	Mali Durum.....	97
3.2.2.	Büyük Paris Metropolü (<i>Métropole du Grand Paris</i>).....	99
3.2.2.1.	Paris'in Yönetiminin Tarihi Gelişimi	100
3.2.2.2.	Büyük Paris Metropolü'nün Mevcut Yönetim Yapısı.....	103
3.2.2.3.	Büyük Paris Metropolitan Yönetimi Başkanı (<i>Président</i>).....	104
3.2.2.4.	Metropolitan Ofis (<i>Bureau Métropolitain</i>).....	105
3.2.2.5.	Metropolitan Meclisi (<i>Conseil Métropolitain</i>)	106
3.2.2.6.	Paris Şehri (<i>Ville de Paris</i>)	107
3.2.2.7.	Alt Kademe Belediyeleri (<i>Commune</i>).....	110
3.2.2.8.	Île de France Bölgesi	111
3.2.2.9.	Paris'te Metropolitan Seviyedeki Hizmetler.....	112
3.2.2.10.	Denetim Unsurları	119
3.2.2.11.	Mali Yapı.....	121
3.2.3.	İstanbul Metropolitan Yönetimi (<i>İBB</i>).....	122
3.2.3.1.	İstanbul'un Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	123
3.2.3.2.	İstanbul Metropolitan Yönetiminin Mevcut Yönetim Yapısı.....	131
3.2.3.3.	İstanbul Metropolitan Yönetimi Başkanı (<i>İBB Başkanı</i>).....	133
3.2.3.4.	İstanbul Metropolitan Yönetimi Meclisi (<i>İBB Meclisi</i>).....	134
3.2.3.5.	Encümen	137

3.2.3.6.	İlçe Belediyeleri.....	138
3.2.3.7.	İstanbul'da Metropolitan Seviyedeki Hizmetler.....	139
3.2.3.8.	Denetim Unsurları.....	146
3.2.3.9.	Mali Durum.....	148
3.3.	Karşılaştırma Bulguları	149

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL'UN METROPOLİTAN YÖNETİM MODELİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA VE MEVCUT MODELE DAİR ÖNERİLER

4.1.	İstanbul'un Metropolitan Yönetim Modeli Üzerine Bir Araştırma	160
4.1.1.	Araştırmanın Amacı ve Kapsamı	160
4.1.2.	Araştırmanın Yöntemi.....	161
4.1.3.	Örneklem Seçimi.....	163
4.1.4.	Karşılaşılan Zorluklar.....	163
4.1.5.	Araştırmanın Bulguları.....	164
4.2.	İstanbul'un Metropol Yönetim Modeline Dair Öneriler	176
4.2.1.	Yönetimle İlgili Öneriler.....	176
4.2.1.1.	Belediye Başkanı ve Belediye Meclis Başkanı Ayrımı	176
4.2.1.2.	İstanbul Metropolitan Ombudsmanı	180
4.2.1.3.	Metropolitan Personel Yönetimine Dair Öneri.....	192
4.3.	Yönetimlerarası Yetki Devri Önerileri.....	194
4.3.1.	Merkezden Yerele Yetki Aktarımı	194
4.3.1.1.	Trafik Uygulamaları	195
4.3.1.2.	Çevre Uygulamaları	198
4.3.2.	İstanbul Metropolitan Yönetiminden İlçe Belediyelerine Yetki Aktarımı	200
4.4.	Mali Yapıya Dair Öneriler	204
4.4.1.	Genel Bütçe Paylarına Dair Durum Değerlendirmesi.....	205
4.4.2.	Güncel Nüfus Verileri Üzerinden Tespit ve Öneriler	208
4.4.3.	İstanbul Metropolitan Yönetiminin Öz Gelirlerine Yönelik Öneriler	211
4.4.3.1.	Mevzuat Değişikliği İle Oluşan Kayıplara Dair Öneriler	212
4.4.3.1.1.	Maden Paylarından Alınan Gelirler.....	215
4.4.3.1.2.	Kültür ve Tabiat Varlıkları Katkı Payı	216
4.4.3.2.	Yeni Gelir/Vergi Önerileri.....	218
4.4.3.2.1.	Konaklama Vergisi.....	218

4.3.3.2.2.	MTV Gelirlerinden Pay Verilmesi	223
4.3.3.2.3.	Tüm Taşınmaz Satışlarından Pay Verilmesi	226
4.3.3.2.4.	Tüm Sigorta Primlerinden Pay Verilmesi	227
4.3.3.2.5.	Şehirler ve Ülkeler Arası Taşıma Vergisi	229
4.4.3.3.	Mevcut Gelir ve Vergilere Dair Öneriler.....	230
4.3.3.3.1.	Emlak Vergisi Uygulamasına Dair Öneri	230
4.3.3.3.2.	Doğalgaz Tüketim Vergisi	232
4.3.3.3.3.	Haberleşme Vergisinde Kapsam Genişletilmesi	234
4.3.3.3.4.	Müze Ücretlerinden Alınan Paylar	235
4.4.4.	Mali İyileştirme Yapılabilir Diğer Öneriler	235
4.4.4.1.	Yatırım Hizmeti Harcamaları ve KDV'lerinin Borçlara Mahsup Edilmesi	236
4.4.4.2.	Toplu Taşıma ile İlgili Mali Öneri.....	236
4.4.4.3.	Yargı Harcı Muafiyeti.....	237
SONUÇ		239
KAYNAKÇA		257
EKLER LİSTESİ		304
ÖZGEÇMİŞ		305

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo 1: Dünya'nın Nüfus Dağılımı, Kentsel Topluluk Sayısı ve Kentsel Yerleşimlerin Sınıfsal Boyutu, 1970, 1990, 2014 ve 2030	15
Tablo 2: Dünya'nın Nüfus Dağılımı, Kentsel Topluluk Sayısı ve Kentsel Yerleşimlerin Sınıfsal Boyutu, 1970, 1990, 2018 ve 2030	16
Tablo 3: Dünya'daki Kentli Nüfusun Kent Ölçeklerine Göre Dağılımı (%)	17
Tablo 4: Dünya'daki Kentli Nüfusun Kent Ölçeklerine Göre Dağılımı (%)	18
Tablo 5: 2016-2019 Yılları İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi.....	68
Tablo 6: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Dengesi	70
Tablo 7: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Giderleri	73
Tablo 8: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Gelirleri	75
Tablo 9: Merkezden Aktarılan Payların İBB'nin Gelirlerindeki Oranı	76
Tablo 10: Londra Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yıllı Bütçesi	97
Tablo 11: Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yıllı Bütçesi	121
Tablo 12: İstanbul Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yıllı Bütçesi	148
Tablo 13: İstanbul Londra ve Paris Karşılaştırma Tablosu.....	150
Tablo 14: Tüm Büyükşehirlerdeki YİKOB'ların 2018 Yılı Bütçe Dengesi	213
Tablo 15: İstanbul YİKOB 2018 Yılı Bütçe Dengesi Tablosu	214

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil 1: Büyük Londra Metropolü Haritası	83
Şekil 2: Büyük Paris Metropolü Haritası	104
Şekil 3: İstanbul Metropolitan Yönetimi Haritası.....	132
Şekil 4: “İstanbul Metropolünün Yönetimsel Sorunları” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	166
Şekil 5: “Mevcut İki Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	167
Şekil 6: “Siyasal Sistem Değişikliği Etkisi” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	168
Şekil 7: “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kurulması” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:	170
Şekil 8: “Metropolitan Yönetiminin Personel Yönetimi” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	172
Şekil 9: “Başkanının Aynı Zamanda Belediye Meclis Başkanı Olması Durumu” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	174
Şekil 10: “Öz Gelirlere Dair Öneriler” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:.....	174
Şekil 11: Ombudsman Kuruluş Kararnamesi	182
Şekil 12: Konaklama Vergisi Tahsilinin Hangi Bütçe Kalemlerine Aktarılacağına Dair CİMER Başvurusu Cevabı.....	220

KISALTMALAR LİSTESİ

ADNK	: Adrese Dayanlı Nüfus Kayıt
AYÖŞ	: Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı
Bkz	: Bakınız
BŞB	: Büyükşehir Belediyesi
BM	: Birleşmiş Milletler
Co2	: Karbondioksit
GSYİH	: Gayri Safi Yurt İçi Hâsıla
İBB	: İstanbul Büyükşehir Belediyesi
İÖİ	: İl Özel İdaresi
KDK	: Kamu Denetçiliği Kurumu
KDV	: Katma Değer Vergisi
KHGB	: Köylere Hizmet Götürme Birlikleri
KİPTAŞ	: İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret A.Ş.
km2	: Kilometre Kare
MTV	: Motorlu Taşıtlar Vergisi
PTT	: Posta ve Telgraf Teşkilatı
SGK	: Sosyal Güvenlik Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TOKİ	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
UKOME	: Ulaşım Kordinasyon Merkezi
YİKOB	: Yatırım İzleme Kordinasyon Başkanlığı
yy	: Yüzyıl

GİRİŞ

Günümüzde dünya nüfusunun hızlı bir şekilde her geçen gün arttığına tanık olunmaktadır. Bu hızlı nüfus artışı aynı zamanda kentleşme düzeyinin artışıyla da bir paralellik sergilemektedir. İnsanlık tarihinde ilk kez 21.yy'da dünya nüfusunun çoğunluğu kentlerde yaşamaktadır (Hirschl, 2020, s. 60). Kırdan kente göçün hali hazırda varlığının üzerine bir de kentteki nüfusun çoğalması, o kentte kaçınılmaz olarak birtakım problemlerin ortaya çıkmasına sebep olmaktadır.

Kent ve kırdaki yaşayan insan nüfusu mukayese edildiğinde, dünya nüfusunun çoğunluğunun kentlerde kümелendiğı nesnel bir gerçeklik olarak karşımıza çıkmaktadır. Üstelik kent nüfusunun, kırdakinin aleyhine artarak devam edeceği öngörüsünü yanlışlayacak bir eğilim de gözlenmemektedir. Her geçen gün artan nüfuslarıyla, kentlerin ihtiyaçlarının tespit edilmesi ve karşılanması çok katmanlı ve çok boyutlu karmaşık bir idari konudur. Öyle ki günümüzde kentlerin idaresinde siyasi, ekonomik, sosyolojik nitelikli değişkenlerin de hesaba katılması elzemdir. Milyonluk nüfusa sahip kentlerin sadece yerel değil, aynı zamanda bölgesel ve küresel çaplı soruna dönüşme potansiyeli taşıdığını belirtmek gerekir. Nitekim Birleşmiş Milletler (BM) neinde kentlerin sorunlarına odaklanan çalışmalar dikkat çekmektedir (United Nations, 2019b).

Günümüz dünyasının çok hızlı değişikliklere sahne olduğuna tanık olunmaktadır. Kentlerin gözlemlenebilir en belirgin özelliklerinden biri büyümesidir. Kentlerin her geçen gün büyümesi, daha küçük halleri üzerinden gerçekleştirilen yönetim yapıları ve planlamaların ileride yetersiz kalmasına, hedefe ulaşamamasına sebebiyet vermektedir.

Örneğin kentleşmenin çok da iyi planlanmadığı bir durumda İstanbul'un ilk havalimanı olan Atatürk Havalimanı, kent merkezine uzak olsun diye İstanbul Yeşilköy'de inşa edilmiştir. Atatürk Havalimanı 1953 yılında hizmete açılmış ancak bugünden bakıldığında kentin büyüyen ve genişleyen özelliğı ihmal edilerek bir plan yapıldığı anlaşılmaktadır. Nitekim Atatürk Havalimanı kentin merkezinde kalmıştır.

Bu sebepten kentin dışına taşınması gerekmiş ve Arnavutköy’de yeni yapılan İstanbul Havalimanı’na kademeli olarak taşınmış bulunmaktadır. Bu durum planlamanın önemine örnek olarak verilebilir. Aynı şekilde kent ölçeklerinin büyümesi, yönetim modellerinin de zaman içerisinde yetersizliğine sebebiyet vermektedir. Bu durumda kentlerin dinamik yapılarına dair yönetimlerinin de dinamik bir bütünlük sağlaması gerekmektedir. Bu ise başlı başına bir süreçtir.

Her kentin kendisine has coğrafi, kültürel, tarihi birtakım nitelikleri olduğu gibi aynı şekilde kendine has problemleri de vardır. Her ne kadar her kentin kendine has problemleri olsa da karşılaştırmalı bir analiz yöntemi kullanarak kentlerin kendileriyle benzer sorunları yaşayan diğer kentlerde uygulanan çözümleri inceleyerek, iyi örnekleri kendilerine potansiyel bir çözüm olması açısından değerlendirebildiklerine tanık olunmaktadır. Kentlerin bu başarılı örnekleri tıpkı “6. Daire-i Belediye” örneğinde olduğu gibi¹, ta ki ismine varıncaya kadar birebir olacak şekilde de uygulanabilmektedir.

Bu çalışmada, 21. yüzyılın yerel yönetim anlayışı ile Türkiye'nin siyasi, mali ve sosyal gerçeklerini sentezleyerek Türkiye'deki metropol yönetimi anlayışı İstanbul özelinden Avrupa'daki muadili olan Londra (*Greater London Authority*) ve Paris (*Métropole du Grand Paris*) metropoliten yönetimleriyle karşılaştırmalı olarak değerlendirilmektedir.

İstanbul ile karşılaştırılması için Londra ve Paris metropoliten yönetimlerinin seçilmiş olmasının üç temel gerekçesi bulunmaktadır. İlk olarak, Londra da Paris de metropoliten yönetim modelleri açısından ilgili literatürde tıpkı İstanbul’da olduğu gibi iki kademeli metropoliten yönetim modelinin uygulandığı yerler oldukları gerekçesi ile seçilmiştir. İkinci olarak ise Londra da Paris de içerisinde bulunduğu ülkelerin devlet sistemlerinin tıpkı İstanbul’da olduğu gibi “üniter” yapılı olmasından

¹ “6. Daire-i Belediye”nin adı Fransa’dan ve Paris’teki en başarılı yerel yönetim bölgelerinden, kent merkezindeki “Sixeme Arrondissement” 6. Bölge Belediyesi’nden alınmıştır (Ergin, 1995).

dolayı seçilmiştir. Üçüncü olarak da bu iki metropol de bir Avrupa ülkesinde bulunmaktadır.

Karşılaştırmalı olarak bir çalışma yapılmasıyla hedeflenen metropol yönetimlerinin kurumsal ve niteliksel farklılıkları üzerinden bir değerlendirmede bulunmak ve faydalı olabilecek örnek uygulamaların tespitini sağlamaktır. Her ne kadar bir ülkenin kendine has yönetim anlayışı o ülkenin kültürel, tarihi, sosyal ve siyasal gerçekliğinden etkilense de bu doğal durumu kabul etmekle birlikte bir yandan da her ülkenin yönetim modelinin bir diğerine iyi ya da kötü örnek teşkil ettiği de açıktır. Bu sebeple karşılaştırma çalışmaları oldukça önemlidir.

Bu çerçevede Türkiye’de uygulanmakta olan metropol yönetim modelinin İstanbul özelinde geliştirilmesini hedefleyen bu çalışmanın önemi üç başlıkta özetlenebilir: İlki İstanbul metropol yönetiminin yapısal eksikliklerine dikkat çekmektir. İkincisi İstanbul için mevcut metropol yönetim modeline dair iyileştirici öneriler sunmaktır. Üçüncü olarak da yerel yönetimlerde özerklik kavramının doğru anlaşılmasının sağlanmasına hizmet etmektir.

Bu bağlamda İstanbul metropolü özelinde Paris ve Londra’daki metropol yönetimleri karşılaştırmalı bir inceleme yöntemi kullanılarak değerlendirilmektedir. Bu üç metropoliten yönetimin hangi yönetim organlarına sahip olduğu, bu organların oluşumu, birbirleri ile olan ilişkileri; alt kademe ve üst kademe yapıları, denetim unsurları ve mali durumları, metropoliten birtakım hizmetlerinin sunumu gibi açılardan karşılaştırmalı olarak incelenmektedir. Bu yönden değerlendirildiğinde, çalışma bütüncül bir yaklaşım içermektedir.

İlgili literatür incelendiğinde 2016 yılından sonra Paris metropoliten yönetimi hakkında üretilen yerli yazımda ifade edilen metropoliten yönetimin çoğunluklu olarak Büyük Paris Metropoliten Yönetimi (*Métropole du Grand Paris*) yerine Paris İl Yönetimi (*Ville de Paris*) olduğu gözlemlenmektedir. Hâlbuki Paris özelinde 2016 yılında uygulanmaya konulan yeni metropoliten alan yönetimi üzerine çalışmayı hakaden, metropollerin kabına sığmayıp zamanla etki sahasını genişletip metropoliten

alan yönetimlerine evrildiğinin ve bu açıdan değerlendirildiğinde bir anlamda “megapolleştüğünün” en güncel örneğini teşkil etmektedir.

Bu açıdan bakıldığında çalışma Büyük Paris Metropolitan Yönetiminin de incelendiği bir çalışma olarak ilgili yazımdaki boşluğun da doldurulmasına katkı sunmaktadır. Paris yönetiminin Türkiye’deki belediyeçilik hareketlerinde ne denli önemli bir yer edindiği dikkate alındığında Paris’teki bu yeni yönetim görmezden gelinemezdi. Yine aynı şekilde kendi adını taşıyan bir kanunla (*Greater London Authority Act 1999*) oluşturulmuş olan Londra Metropolitan Yönetimi’nin (*Greater London Authority*) de özgün konumu dikkate alınmaya değerdi.

Türkiye’de metropolitan yazıma dair yapılan çalışmaların çoğunun ilgili mevzuat üzerine olduğu gözlemlenmiştir (Alıcı & Şatır, 2012; Altan & Karaca, 2016; Eryiğit, 2017; Eryiğit, 2018; Kalabalık, 2000; Oktay, 2016a). Bugüne kadar yapılan metropolitan yönetim modelleri ile ilgili çalışmalarda hangi modelin hangi ülkelerde uygulandığı bilgisi verildiği görülmektedir (Eken vd., 2019; Gül vd., 2017; Gül & Batman, 2013; Köseoğlu, 2019; Oktay, 2016b; Tekel, 2009; Tuzcuoğlu, 2003). Fakat bu ülkelerde model karşılaştırmalarının derinlemesine incelenmesinin gerçekleştirildiği çalışmaların az sayıda olduğu gözlemlenmiştir (Batmaz, 2010; Coşkun vd., 2019; Çelikyay, 2010; Ekici, 2019; Yaman & Aydın, 2018).

Bu çalışmaların içerisinde saha çalışması yapılmak suretiyle metropolitan yönetim unsurlarının temsilcilerinin görüşlerine de başvurulmuş çalışma sayısı son derece azdır. Buna dair bir örnek olarak küresel kent kavramı üzerinden 2010 yılında yapılan metropolitan yönetim modeli karşılaştırma çalışması gösterilebilir (Batmaz, 2010). Değişimin bir iç unsur olarak yöneticilerle de ilişkili olduğu düşünüldüğünde metropolitan yönetimlere dair çalışmalarda saha tecrübelerine başvurulması önem taşımaktadır.

Bu çalışmayı özgün kılan bir yanı da bu incelemeye metropolitan yönetim organları, bunlar arasındaki ilişkiler, alt kademe ve üst kademe arasındaki ilişkiler, metropolitan seviyede sağlanan hizmetler, denetim mekanizmaları ve mali yapıları

açısından bütüncül bir değerlendirmenin yapıldığı bir çalışma olmasıdır. Bu durum aynı zamanda çalışmanın sınırlılığını da beraberinde getirmektedir.

Karşılaştırmanın belirtilen nitelikler üzerinden yapılması bütüncül bir yaklaşım açısından meselenin daha iyi anlaşılmasına imkân tanıdığı gibi aynı zamanda da tek bir konuda derinlik sağlanamamasını da beraberinde getirebilmektedir. Örneğin karşılaştırılan metropollerdeki yerel yönetim ombudsmanlığı uygulamaları karşılaştırılırken ilgili kurumun nasıl teşekkül ettiği ve buna bağlı olarak başvuru oranları üzerinden bir çıkarımda bulunmaya çalışılmaktadır. Hâlbuki yerel yönetim ombudsmanı uygulaması üzerine gerçekleştirilmiş tez çalışmaları dahi bulunmaktadır. (Bengli, 2013; F. Ünal, 2008; Ö. Ünal, 2014; Yılmaz, 2019).

Bu çalışma kapsamında bilimsel araştırma yöntemi olarak nitel bir yöntem kullanılmaktadır. Derinlemesine görüşmelerin gerçekleştirildiği bu çalışmada görüşme yönteminin seçilmesindeki temel sebep bir konu hakkındaki başta kişisel tecrübeler ve görüşlerden detaylı bilgi edinmeye imkân tanıdığı için tercih edilmiştir (Baltacı, 2019, s. 370; Seidman, 2006, ss. 7-14).

Görüşmeler için veri kaynaklı üçgenleme yöntemi kullanılmaktadır. Bir çalışmada çok çeşitli veri kaynaklarının kullanılması olarak da adlandırabileceğimiz veri kaynaklı üçgenleme tekniği çalışmadaki iç geçerliği artırmakta en çok kullanılan yöntemlerden biridir (Başkale, 2016, s. 25). Bu teknik iki ya da daha çok veri kaynağından edinilen sonuçların bir çeşit karşılaştırmasıdır (Mays & Pope, 2000, ss. 50-52).

Bu sebeple metropolitan yönetimi üzerine çalışmaları bulunan “akademisyenler”, metropolitan kentte merkezi yönetimin taşra teşkilatında görev yapmış veya yapmakta bulunan “merkezi yönetim aktörleri” ve son olarak da metropolitan seviyede görev almış veya almakta olan “yerel yönetim aktörleri” şeklinde üçlü bir veri kaynağından oluşan toplam 25 kişilik bir çalışma örneklemini oluşturulmuştur. Yerel yönetim aktörlerinin seçimi noktasında son mahalli seçimlerde kurulan ittifaklar göz önüne alınarak Millet ve Cumhuriyet ittifaklarından eşit sayıda görüşmeci ile görüşülerek politik aidiyetler açısından bir dengelenmeye gidilmiştir.

Çalışmanın kapsamı olarak anayasal düzene, seçim sistemine ve üniter devlet sistemine uygunluk bulunmaktadır. Mevcut modele dair önerilerin belki bir kısmı belki de tümü uygulanabilir bulunmakla beraber asıl önemli olan İstanbul üzerine yapılacak olan çalışmalara göreceli olarak katkı sunma potansiyelinin bulunmasıdır.

Çalışmanın temelinde İstanbul'un başta Türkiye'deki tüm büyükşehir belediyelerinin ötesinde bir metropolitan kent kimliğine sahip olduğu, Türkiye'nin iktisadi açıdan en özel kenti olduğu, bu sebeple nüfusu 750.000'i aşan bir büyükşehirle aynı kurallarla yönetilmesinin rasyonel olmadığı, Londra ve Paris gibi Avrupa'nın önemli metropollerıyla benzer bir kimlik taşıdığı, mevcutta bulunan iki kademeli metropolitan yönetim modelinin İstanbul için en uygun model olduğu varsayımları bulunmaktadır.

Çalışmanın ana soruları şu şekildedir: İstanbul'un Türkiye'deki diğer metropollerle kıyaslandığında durumu nedir? İstanbul'un Paris ve Londra metropol yönetimleri ile kıyaslandığında durumu nedir? İstanbul, Paris ve Londra metropolitan yönetimlerinin yönetim organları nelerdir ve nasıl teşekkül etmiştir? Metropolitan seviyede sunduğu hizmetler açısından İstanbul, Paris ve Londra metropolitan yönetimlerinin alt kademe ve üst kademe yönetimleri açısından mahiyetleri nedir? İstanbul, Paris ve Londra metropollerinin denetim unsurları nelerdir? İstanbul için Paris ve Londra metropollerinden örnek alınabilecek uygulamalar nelerdir? İstanbul, Paris ve Londra metropollerinin gelirleri açısından merkeze bağımlılığı nedir? İstanbul, Paris ve Londra metropollerinin mali durumları nedir? İstanbul metropolitan yönetiminin özgelirlerini arttırıcı neler önerilebilir?

Çalışmanın kavramsal çerçevesi, konuyla ilgili yerli ve yabancı makaleler, kitaplar, uluslararası kuruluşların (United Nations, OECD, UCLG vb.) raporları ve mukayese edilen metropol yönetimlerinin resmi internet sitelerinden yararlanılarak oluşturulmuştur. Uygulama kısmı ise nitel veri toplama tekniklerinden derinlemesine mülakat tekniği kullanılarak hazırlanmıştır.

Bu çerçevede ilk önce görüşmecilere uygulanacak açık uçlu ve yarı yapılandırılmış sorular sorulmuş, daha sonra alınan cevapların deşifre edilerek

analizleri yapılmıştır. Londra ve Paris metropoliten yönetimleriyle karşılaştırmalı olarak İstanbul'daki metropoliten yönetim modelinin değerlendirilmesi ve ona dair idari, mali, açıdan birtakım öneriler sunan bu çalışma, ana hatlarıyla toplam dört bölümden oluşmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde öncelikle metropoliten yönetim ve onunla ilgili kavramlara yer verilmiş olup, genel hatlarıyla metropol yönetimlerinin tanımına yer verilmektedir. Bu bölümde kent, metropoliten kent, metropolitenleşme, metropollerin sorunları, metropoliten yönetişim ve katılım, metropoliten kentleşme ve sürdürülebilir kalkınma, yerindenlik ilkesi, yerelleşme ve yerel özerklik gibi kavram ve olgulara yer verilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde “*Metropolitan Reform Geleneği*”, “*Kamu Tercih Teorisi*” ve “*Yeni Bölgecilik*” olarak bilinen metropoliten yönetim yaklaşımları ve “*Tek Kademeli*”, “*İki Kademeli*”, “*İsteğe Bağlı*” ve “*Özel Amaçlı*” olarak bilinen metropoliten yönetim modellerine değinilmektedir. Bu aşamada Anwar Shah'ın Dünya Bankası için hazırlamış bulunduğu raporda yapmış olduğu ve ilgili literatürde karşılaşılan en geniş tasnif olan altılı tasnife de yer verilmektedir (Shah, 2012). İlgili kategorizasyona göre “*Üniter Metropolitan Yönetim*”, “*Dikey Koordinasyona Dayalı Metropolitan Yönetim*”, “*Yatay Koordinasyona Dayalı Zorunlu İki Kademeli Metropolitan Yönetim*”, “*Yatay Koordinasyona Dayalı Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetim*”, “*Koordinasyona Dayalı Olmayan İki Kademeli Metropolitan Yönetim*”, “*Koordinasyona Dayalı Olmayan Bölünmüş Metropolitan Yönetim*” modelleri incelenmektedir. Yine bu bölümde en iyi modelin arayışında ve farklı metropoliten yönetim modellerin değerlendirilmesinde kullanılan kriterlere de yer verilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümü olan karşılaştırma kısmında bir metropol olarak ana hatlarıyla İstanbul metropoliten yönetimi, Londra ve Paris metropoliten yönetimleriyle karşılaştırmalı olarak ele alınmaktadır. Bu bölümde önce İstanbul'un Türkiye'deki tüm metropollerle mali açıdan karşılaştırılması üzerinden İstanbul'un önemi ve konumunun altı çizilmektedir. Daha sonra İstanbul ile benzer nitelikte olan

Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin idari organları, alt ve üst kademe yapılanmaları, hizmet alanları, denetim unsurları ve mali yapıları açısından karşılaştırılması yapılmaktadır.

İstanbul metropolitan yönetimi ile karşılaştırılması için Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin tercih edilmiş olmasının üç ana sebebi bulunmaktadır. İlk olarak bu iki metropol de ilgili literatürde tıpkı İstanbul gibi iki kademeli metropolitan yönetim modeline sahip olduğu için seçilmiştir. İkinci olarak da bu iki metropol de tıpkı İstanbul gibi üniter bir devlet bünyesinde bulunmaktadır. Üçüncü olarak da bu iki metropol de bir Avrupa ülkesinde bulunmaktadır.

Bu bölümde üç metropolitan yönetiminin tarihi gelişimi, mevcut durumu, alt kademe ve üst kademe arasındaki ilişkileri, yönetim organları, metropolitan bazı hizmetlerin sunumu, denetim unsurları ve son olarak da gelirlerinin değerlendirilmesi için mali durumları kıyaslanmaktadır. Bölümün sonunda da bu üç metropolün mukayesesini kolaylaştırmak ve konuya görsellik katmak açısından elde edilen bulguların bir tablo ile izah edildiği karşılaştırma bulguları kısmı bulunmaktadır.

Çalışmanın dördüncü ve son bölümünde İstanbul'un mevcut metropol yönetim modelinin Londra ve Paris metropolitan yönetimleriyle kıyaslandığında eksik olarak tespit edilen noktalara dair birtakım idari ve mali önerilere yer verilmektedir. Bu sayede İstanbul metropolünün idari ve mali açıdan kendi kendine yetebilirliğinin sağlanması hedeflenmektedir.

Bu çalışmada veri kaynaklı üçgenleme tekniği kullanılarak oluşturulan örneklem ile yapılan derinlemesine görüşme şeklinde bir nitel çalışma yöntemi kullanılmıştır. Yapılan görüşmelerden elde edilen bulgular da yine bu bölümün başında işlenilmiştir. Elde edilen önemli tespitler birebir veya yorumlanarak aktarılmış olup mevcut modele dair iyileştirme önerilerinin sahadaki karşılığı da görülmektedir. Günümüz metropollerinin kendi çevrelerindeki alanlara taşarak megapolleştigi bir dünyada İstanbul'un kendi ayakları üzerinde durabilmesi, metropolitan alanının genişlemesi öncesinde önemli bir kazanım olacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTAN YÖNETİM VE İLGİLİ KAVRAMLAR

Çalışmanın bu kısmında genel hatlarıyla metropoliten yönetimin ne olduğu belirtilmektedir. Kent nedir? Metropolitan kent nedir? Günümüzde metropolitenleşme seyri ne şekilde süregelmektedir? Sorularının cevabı aranmaktadır. Bunun yanı sıra çalışmanın ilerleyen kısımlarında ayrı bir başlık halinde belirtilmeyen çalışmanın konusu ile birtakım ilgili kavramlara yer verilmektedir.

1.1.Kent Nedir?

İçinde bulunduğumuz yüzyılın hâkim yerleşim şekli olan kent kavramı birçok disipline kapı aralayan bir kavramdır (Es & Ateş, 2004, s. 211). Kentin bilhassa tarih, sosyoloji, iktisat ve siyaset gibi bilim dallarınca ele alındığına tanık olunmaktadır. Kent ile ilgili yapılacak olan kavramsal analizlere sosyolojik açıdan yaklaşım, toplumların özel bir biçimi olarak kentin belli başlı niteliklerini incelemek, bu tanımlamalar arasındaki karşılıklı ilişkiyi anlamlandırmaya yarayabilir (Wirth, 2002, s. 80).

Bu açıdan bakıldığında kent ile ilgili söylenebilecek çok şey olup onun net bir tanımını yapmak zordur. Türk kültüründe kent kavramını ilk olarak Karahanlılar ve Oğuz Türklerinin onbirinci yy'dan sonra kullandığı bilinmektedir (Sümer, 1994, ss. 1-29).

Kent kavramı zaman ve mekâna göre anlam derinliğine ve değişikliğine sahip olan bir kavramdır. Örneğin klasik Yunan felsefesinde kent (*polis*) kavramı yurttaşlıkla ilişkili bir kavramdır. Bu özelliği niteliğiyle birtakım yurttaşlık hak ve ödevlerini ifade etmektedir (Çaha, 2008, s. 10). Aslına bakılırsa felsefe bilimini başlı başına “*kentin çocuğu*” olarak görmek de mümkündür (Becermen, 2015, s. 10).

Kentler bir diğ er ifadeyle  rg t l  ve yoğ n nüfusa sahip, iş bölümü içinde organik ilişkilerin olduğu ve uzmanlaşmaya dayanan, genellikle tarım dışı faaliyetlerin yürütüldüğü bir çeşit mekânsal yerleşimlerdir ( zcan, 2018, s. 33).

Kentin kültürel boyutuna dikkat çeken tanımları da mevcuttur. Örneğin kent, *“İnsanın hayatını düzenlemek üzere meydana getirdiği, en önemli en büyük fiziki ürün ve insan haini yönelten, çevreleyen bir yapı... Toplumsal hayata ve insanlar arasındaki ilişkilere dolayısıyla kültüre biçim veren, sosyal mesafelerin en aza indiği, bu ilişkilerin en büyük yoğ nluk kazandığı yer”* şeklinde de tanımlanabilmektedir (Cansever, 2009, ss. 103-105).

Kent kavramının kentli/şehirli (*hadari*) ve kırsal/köylü (*bedevi*) şeklinde bir çeşit kimlikssel tanımı da İbn-i Haldun tarafından yapılmış bulunmaktadır (Haldun, 2004, s. 69). Bu anlamda kent kavramının insanın nitelendirilişine dahi zemin hazırlayabildiğine tanık olunmaktadır.

Kentlerin tanımlanmasında artık ürünü esas alan yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bir yerde ekonomik ve n fussal yoğ nluğun oluşumuyla birlikte ilk gözlemlenen şey de artık üründür. Harvey’e göre toplumsal açıdan artık ürünün coğrafi olarak bir yerde yoğ nlaşması söz konusu değilse orada kentsellik de söz konusu olmamaktadır (Harvey, 2013, s. 216).

Bu tespitte kullanılan artık ürün, *“belli bir üretim tarzı bağlamında emek gücünün korunması ve yeniden üretilmesini sağlamak üzere biyolojik, sosyal ve kültürel gerekliliklerin dışında kalan ve yeni ürünlerin ortaya çıkmasına hizmet eden değer”* şeklinde tanımlanabilir ( zcan, 2018, s. 42).

Kent genel hatlarıyla nüfusu belirli bir yoğ nluğu aşan, ekonomisi tarım dışı alan ve etkinliklerde yoğ nlaşmış ve kendi nüfusunun ötesinde bir etki alanı içerisinde bulunanlara da hizmetler sunan bir yerleşim birimidir (Keleş, 2016, ss. 109-111). Sanayileşme ve modernleşmenin beraberinde getirdiği süreçte ortaya çıkmış olan günümüz kentleri yaklaşık olarak 8 milyar insanın yaşadığı dünya nüfusunun yarısından fazlasına ev sahipliği yapmaktadır (Sümer, 2018, s. 517).

Kentler büyüdükçe artık yeni isimlerle anılmaya başlanmıştır: Metropol Kentler... “Asıl”, “ana” anlamlarında kullanılagelen “metro” ve Antik Yunan’dan beri kent anlamında kullanılan “polis” kelimelerinin birleşmesi sonucu türeyen “metropolis” bir kavram olarak “metropol” ve “metropolitan” gibi türev kullanımlara tabi tutulmuş olup bu kavramların hepsi de ölçek açısından büyük kentleri diğer kentlerden ayırt edici bir mahiyette kullanılmaktadır.

1.2. Metropolitan Kent ve Metropolitanlaşma

Metropolitan kent kavramının ilk kullanıldığı mekânlar sanayi devrimi sonrası dönemde Londra, Paris, Tokyo ve New York vb.. ölçek olarak büyük kentler olmakla birlikte bu kentlere yönelik bu kullanım kamuoyunda genel kabul görmüş bulunmaktadır (Keene, 2004, ss. 459-462).

Literatürde “metropol” ya da “metropolitan kent” kavramları büyük ölçekli yerleşim yerlerine verilen isimlerdir. Yine bu büyük ölçekli yerleşim yerlerinin bulunduğu bölge ve alanlara “metropolitan bölge” ve “metropolitan alan” da denilmektedir. Büyüme olgusuna metropolitan alanların ev sahipliği yaptığı görülmektedir (Eryiğit, 2017, s. 131; Gül & Batman, 2013, s. 9).

Literatür incelendiğinde genel hatlarıyla “metropolitan kent”e dair yapılabilecek en kapsamlı tanımlardan biri şu şekildedir (Oktay, 2016b, s. 52):

“Ana çekirdeği oluşturan kent merkezine bağlı olarak gelişmiş, bir ya da daha fazla alt düzeyde merkezin bulunduğu, bu merkezlere bağımlı yerleşimlerden oluşan, birden fazla yerel yönetim birimine sahip, büyük ölçekli yerel hizmetlerin sunulduğu, yerleşim alanları ile bütünleşmiş kırsal alanlarla birlikte geniş yüzölçümü yayılmış, bir milyon üstü ve yoğun nüfusa sahip yerleşim alanı olarak tanımlamak mümkündür”

Metropolitan kentler zamanla metropolitan alana evrilebilmektedir. Metropol alanların tanımı bu alanların sürekli bir değişim yaşaması ve çeşitli form ve süreçlerden geçmesinden dolayı çok net olmamakla birlikte iki genel tanım yapabilmek mümkündür: İlki olarak metropolitan alan kendini sürekli olarak yeniden

inşa eden ve kentin siyasi sınırlarının dışında belirli bir nüfus yoğunluğuna ulaşmış olan alandır. İkinci olarak da metropolitan alan metropolitan kent merkezine ya da merkezlerine büyük ölçüde bağımlı olan daha geniş kentsel yerleşim sistemlerini tanımlamaktadır. OECD'ye göre, metropolitan kentin sınırları dışında yaşayan çalışanların % 15'inden fazlası kente gidip geliyorsa, merkez kentin dışındaki bu bölge, metropolitan bölgenin bir parçasıdır (UCLG, 2017).

Metropolitan alanları şu şekilde de tanımlamak mümkündür: Merkezi bir anakent ve onu çevreleyen, onunla iktisadi olarak bütünleşik yapılar ve yerel yönetimlerden oluşan yerlerdir. Metropolitan alanlar genellikle bir kentsel çekirdeğin ana etkisi altındaki bitişik alanlar olarak kabul edilir. Metropol alanlar hem yoğun yerleşim alanlarını hem de ekonomik işlevler açısından kentsel çekirdeğin açıkça egemenliği altında olan daha az yoğun çevrelerini kapsar (Frey & Zimmer, 2001, s. 26).

Kentte yaşayanların nüfusunun arttığı gibi metropolitan kentlerin de sayısı artmaktadır. Kentler içerisinde barındırdıkları nüfus artışını hazmedebilmek adına genişlemektedir. Bir metropol kentin genişlemesi sonucu bir diğer metropol kent ile birleşmesi neticesinde oluşan çok büyük çaptaki alana “*Megapol*” denilmektedir.

Megapol bölgelerde bir metropolden diğer bir metropole doğru geçerken yerleşim yerleri açısından bir kesinti yoktur, tam aksine bir geçişkenlik söz konusudur. Northeast Megapolis/ Kuzey Amerika, European Megalopolis/ Avrupa, Taiheiyo Belt/Japonya, Pearl River&Yangtze River Delta / Çin dünyanın en bilinen megapol alanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Türkiye özelinde, gelecekte megapol olma potansiyeline sahip en belirgin alan İstanbul ve Kocaeli kentlerinden oluşmaktadır (Oktay, 2016b, s. 53).

Kentlerin metropolleşme süreçlerine odaklanıldığında birtakım belli başlı karakteristik nitelikler tespit edilmektedir. Nüfusun hızlı artışı ve belli bölgelerde kümelenmesiyle birlikte artış gösteren süreçte, kentin merkezi alanı gelişmeye başlar. Buna bağlı olarak kent, etraftaki yerleşim yerlerine ve kırsal bölgelere doğru genişleme eğilimi sergiler.

Metropolleşme süreci bu şekilde cereyan ederken kentte yeni yerleşim alanları oluşur ve çevredeki mevcut küçük yerleşim alanları da büyüyerek merkeze bağlı yeni alt merkezleri oluştururlar. Bu yeni alt merkezlerin oluşumu sürecinde nüfus, kentsel altyapı yönetimi, ekonomik sektörler vb. unsurlarda merkezden çevreye doğru bir desantralizasyon süreci yaşanmaktadır. Bu sürecin sonucunda merkez kentinin çevresinde banliyöler (çevre kentler) oluşur ve bu da kent merkezindeki birtakım yerel hizmetler açısından yoğunluk azaltıcı bir etki yapmaktadır (Rao, 2007, ss. 4-7).

Planlı bir metropolleşme süreci oldukça önemlidir. Aksi halde merkezin çevresine doğru genişlemesi gereken yoğunluklar merkezde kalır. Bu durum da merkezin etrafında kalan çevre kentlerin plansız, programsız bir gelişim sergilemelerine sebebiyet verir. Bu da metropolitan kentin ana merkezi ve alt merkezleri arasında bir koordinasyon ve entegrasyon sıkıntısı oluşturur.

Oluşan bu sıkıntılı durum direkt olarak konut, planlama, atık yönetimi, ulaşım su hizmetleri, eğitim vb. alanlarda ve hizmetlerde hissedilmektedir. Metropolitan kentlerin gelişim süreçlerinde ekonomik hizmetler ve organizasyonel yapı şu şekilde değişmektedir (Oktay, 2016b, s. 54):

“Tarım dışı sektörlerden sanayi, ticaret ve hizmetler alanı gelişir. Mesleki hizmetler, haberleşme, müteahhitlik, mühendislik, hukuk, eğitim, çevre, finans, sağlık, ulaşım, turizm, bilişim vb. hizmet alanları gelişme gösterir ve uluslararası nitelikleri artar. Kentin dünya ekonomik, sosyal ve siyasal sistemi ile entegrasyon düzeyi yükselir. Kentteki şirketlerin ölçeği büyür, havalimanı ve liman gibi tesislerin sayısı ve kapasitesi artar, iş yerleri ile konut alanları ayrılmaya başlar, yerel hizmetlerin ölçeği artarak birden fazla yerel yönetim birimleri ortaya çıkar”

Küreselleşmiş ve birbirine bağlı bir dünyada gözlemlenen yeni bilgi çağında, metropolitan bölgeler, gelecekteki refah ve ulusların büyümesinin ana anahtarı konumundadır. Bir kentin metropolleşmesi kenti “yoğunlaşma”, “merkezileşme”, “merkezden uzaklaşma” ve “istila ve ardıllık” şeklinde etkilemektedir.

Yoğunlaşma, bir kentin sanayi, ticaret, teknoloji vb. gibi unsurlarının o kentin bir bölgesinde toplanmasıyla oluşur. *Merkezileşme*, bir kentin kamu kesimi veya özel

kesimdeki yönetim ve denetim birimlerinin o kentin ana merkezinde toplanmasıyla oluşur. *Merkezden Uzaklaşma*, bir kentin ticari faaliyetlerinin o kentin merkezinden uzaklaşarak çevredeki bölgelerde yeni iş alanları oluşturmasıyla oluşur. *İstila ve Ardıllık*, kentteki işlevlerin yer değiştirmesiyle birlikte yüksek gelir gruplarının terk ettiği konutlara görece daha alt gelir grubundan kimselerin yerleşmesi sonucu oluşur (Tuzcuoğlu, 2003, s. 82).

Dünya genelinde kentli nüfus oranının artmasıyla eş zamanlı olarak ortaya çıkan bir durum da nüfusun çoğunlukla büyük kentlere/metropollere doğru yayılmakta olmasıdır. İkinci Dünya Savaşından sonra nüfusu 10 milyonun üzerinde olan kent sayısı sadece ikiydi. Bu kentler New York ve Tokyo'dur. 2014 senesine geldiğimizde bu sayı 28'e yükseldi. Basit bir gelecek perspektifinde, bu sayının 2030 yılında 41'e ulaşacağı beklenmektedir (United Nations, 2019b).

Birleşmiş Milletler verilerine göre 2014 yılı itibariyle nüfusu 10 milyonu aşan kentler şunlardır (United Nations, 2015, s. 86): "Tokyo, Delhi, Şanghay, Mexico City, Sao Paulo, Mumbai, Osaka, Pekin, New York, Kahire, Dakka, Karaçi, Buenos Aires, Kalküta, İstanbul, Chongqing, Rio de Janeiro, Manila, Lagos, Los Angeles, Moskova, Guangzhou, Guangdong, Kinshasa, Paris, Shenzhen, Londra, Jakarta". 2018 Yılı verileri itibariyle nüfusu 10 milyonu aşmış olan metropollerin sayısı 33 olmuştur (United Nations, 2019b).

Yine Birleşmiş Milletler tarafından yayınlanan rapora göre 2014 yılı itibariyle, 10 milyon ve üzeri nüfusa sahip olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %11,7; 5 ila 10 milyon nüfusa sahip olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %7,7 ve son olarak da nüfusu 1 ila 5 milyon olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %22,3'ü bulmaktadır.

Birleşmiş Milletler tarafından yayımlanan bu rapordaki veriler esas alındığı vakit şu anlaşılmaktadır: 2014 yılı itibariyle kentsel nüfusun neredeyse yarısına yakını (%41) nüfusu 1 milyonun üstündeki şehirlerde yaşamaktadır ve bu oranın ilerleyen yıllarda daha da artacağı tahmin edilmektedir (United Nations, 2015, s. 78).

Tablo 1: Dünya'nın Nüfus Dağılımı, Kentsel Topluluk Sayısı ve Kentsel Yerleşimlerin Sınıfsal Boyutu, 1970, 1990, 2014 ve 2030

Kentsel Nüfus Kategorisi	Nüfus (Milyon)			
Yıllar	1970	1990	2014	2030
Toplam Nüfus	3691	5321	7244	8425
Kentli nüfus	1350	2285	3880	5058
10 Milyon +	55	153	453	730
5-10 Milyon arası	106	157	301	434
1-5 Milyon arası	245	459	827	1128
500.000 – 1 milyon	129	202	363	509
300.000 - 500.000	87	157	258	319
300.000'den az	729	1156	1678	1938
Kırsal Nüfus	2341	3036	3364	3367

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: World Urbanization Prospects, 2014 Revision: New York, 2015, s. 78.

Birleşmiş Milletlerin 2014 tarihli “Dünya Kentleşme Beklentileri” isimli raporu henüz yayımlanmasının üzerinden 4 yıl geçmişken güncel veriler doğrultusunda revize edildi. Yapılan revizyon sonucunda tespit edilen veriler 2018 tarihi itibarıyla, 10 milyon ve üzeri nüfusa sahip olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %12,5; 5 ila 10 milyon nüfusa sahip olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %7,7 ve son olarak da nüfusu 1 ila 5 milyon olan kentlerde yaşayanların kentli nüfusuna oranı %21,9’u bulmaktadır.

2014 yılı itibarıyla kentsel nüfusun %41’i nüfusu 1 milyonun üstündeki şehirlerde yaşamaktayken bu oran 2018 yılında %42 olarak artış göstermiştir. Bu rakamlar göstermektedir ki Birleşmiş Milletler’in gelecek projeksiyonu özellikle nüfusu 10 milyondan fazla olan metropoller için tutarlıdır. Bu tespitin daha iyi algılanması adına Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı² tarafından 4 yıl arayla güncellenen/yayınlanan “Dünya Kentleşme Beklentileri” isimli

² United Nation Department of Economic and Social Affairs

çalışmalarda kullanılan ve 2018 yılında güncellenen tabloyu da bu aşamada paylaşmakta fayda bulunmaktadır³:

Tablo 2: Dünya'nın Nüfus Dağılımı, Kentsel Topluluk Sayısı ve Kentsel Yerleşimlerin Sınıfsal Boyutu, 1970, 1990, 2018 ve 2030

Kentsel Nüfus Kategorisi	Nüfus (Milyon)			
Yıllar	1970	1990	2018	2030
Toplam Nüfus	3701	5331	7633	8551
Toplam kentsel nüfus	1354	2290	4220	5167
10 Milyon ve üzeri	55	153	529	752
5-10 Milyon arası	107	156	325	448
1-5 Milyon arası	244	467	926	1 183
500.000 – 1 milyon	131	208	415	494
300.000 - 500.000	87	159	275	320
300.000'den az	730	1 147	1 750	1 971
Kırsal Nüfus	2346	3041	3413	3384

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: World Urbanization Prospects, 2018 Revision: New York, 2015, s. 55.

Yukarıda tablolarla izah edilmeye çalışılan iki çalışma arasında henüz sadece 4 senelik bir fark varken, 2030 yılına dair beklentilerin daha da artış göstermesi kentleşme ve metropol kentlerin nüfus hareketliliklerinin ne derece dinamik olduğunun ispatı niteliğindedir. Bu dinamik nüfus hareketliliği de özellikle metropoliten kentler için yönetim meselesinin önemini bir kat daha arttırmaktadır.

Bu noktada kentleşme ile ilgili vurgulanması gereken birtakım hususlar bulunmaktadır. Kentleşme, çevreyi dönüştüren, önceden “kırsal” olarak adlandırılanı “kentsel yerleşimlere” dönüştüren ve aynı zamanda bir nüfusun mekânsal dağılımını kırsal kesimlerden kentsel alanlara doğru kaydıran karmaşık bir sosyo-ekonomik süreci ifade etmektedir. Bu aynı zamanda da birtakım saygın meslekler, yaşam tarzları,

³ Raporda geçmişe yönelik nüfus verilerindeki fark yeni ve güncel verilerin eklenmesi sebebiyledir.

kültür ve insan davranışlarındaki değişiklikleri içerir ve böylece hem kentsel hem de kırsal alanların sosyal ve demografik yapılarını değiştirir.

Kentsel yerleşim yerlerinin sayısında, bunların yayıldıkları coğrafya/alanda, nüfus büyüklüğünde ve kent sakinlerinin kırsal kesimde yaşayanlara göre sayı ve payındaki artış, kentleşmenin önemli bir sonucu olarak gösterilebilir (Garipağaoğlu, 2010, s. 3). Kentleşme, kentsel ve mekânsal planlamayla bina/konut ve altyapıya yapılan kamu ve özel yatırımlar tarafından şekillenmektedir. Ekonomik faaliyetler ve inovasyonun artan payı kentlerde yoğunlaşmakta ve şehirler ulaşım, ticaret ve bilgi akışının merkezi olarak gelişmektedir (Çalışkan & Kaya, 2018, s. 84).

Kentler, yüksek kalitedeki özel ve kamu hizmetlerinin bulunduğu ve temel hizmetlerin kırsal kesimlere kıyasla daha erişilebilir olduğu yerler haline gelir. Uygulamada, kentleşme hem kentsel alanlarda yaşayan nüfusun yüzdesindeki artış hem de kent sakinlerinin sayısında, şehirlerin büyüklüğünde ve kentsel yerleşimlerin işgal ettiği toplam alandaki artışa işaret etmektedir (United Nations, 2019b, s. 10).

Birleşmiş Milletler raporundan referansla şu söylenebilir ki dünya genelinde nüfusun büyük bir kısmının metropollerde bulunduğu ve bu eğilimin artarak devam edeceği tespit edilmiştir. Özellikle de Avrupa ve Kuzey Amerika gibi görece daha oturmuş metropollere sahip yerler dışında kalan “gelişmekte olan” ve “kentlileşmesi süregelen” ülkelerde kırdan kente doğru gerçekleşen göçün dengesiz bir dağılımda seyretmesi ve nüfusun ülkenin belli başlı yerlerine yöneldiği bir sürece tanık olmaktayız. Türkiye özelinden bir örnek verecek olursak bu durum için İstanbul en iyi örnek olacaktır. Dünya nüfusunun kentlileşmesi tahminini yüzdelik olarak vermek gerekirse:

Tablo 3: Dünya’daki Kentli Nüfusun Kent Ölçeklerine Göre Dağılımı (%)

Nüfus Dilimi	1970	1990	2014	2030
Dünyadaki Kentsel Nüfus	36,6	42,9	53,6	60,0
10 milyon ve Üstü	1,5	2,9	6,3	8,7
5 milyon - 10 milyon	2,9	3,0	4,1	5,2

Tablo devam ediyor

1 milyon - 5 milyon	6,6	8,6	11,4	13,4
500.000 - 1 milyon	3,5	3,8	5,0	6,0
300.000 - 500.000	2,4	3,0	3,6	3,8
300.000'den az	19,7	21,7	23,2	23,0
Kırsal Nüfus	63,4	57,1	46,4	40,0

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division:
World Urbanization Prospects, 2014 Revision: New York, 2015, s. 78.

Yine aynı şekilde yukarıda verilen ölçek oranlarının Birleşmiş Milletler Ekonomik ve Sosyal İşler Dairesi Başkanlığı⁴ tarafından 4 yıl arayla güncellenen/yayınlanan “Dünya Kentleşme Beklentileri” isimli 2018 tarihli yeni raporunda ise bu şekilde değişiklikler gözlemlenmiştir:

Tablo 4: Dünya’daki Kentli Nüfusun Kent Ölçeklerine Göre Dağılımı (%)

Nüfus Dilimi	1970	1990	2018	2030
Dünyadaki Kentsel Nüfus	36,6	43,0	55,3	60,4
10 milyon ve Üstü	1,5	2,9	6,9	8,8
5 milyon - 10 milyon	2,9	2,9	4,3	5,2
1 milyon - 5 milyon	6,6	8,8	12,1	13,8
500.000 - 1 milyon	3,5	3,9	5,4	5,8
300.000 - 500.000	2,3	3,0	3,6	3,7
300.000'den az	19,7	21,5	22,9	23,1
Kırsal Nüfus	63,4	57,0	44,7	39,6

Kaynak: United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division: World Urbanization Prospects, 2018 Revision: New York, 2019, s. 55.

⁴ United Nation Department of Economic and Social Affairs

Birleşmiş Milletlerin 4 yıl arayla yayınlamış bulunduğu bu iki raporun verilerine bakıldığında dünyadaki büyük metropollerde yaşayacak olan kentli nüfusun ne denli hızla arttığını bir kez daha tespit etmiş oluruz. Örneğin 2014 tarihli raporda yapılan varsayıma göre 2030 yılında dünya kentli nüfusunun dünya nüfusuna oranı % 60.0 iken sadece 4 yılda bu beklenti oranının %60.4 olacak şekilde güncellenmesi demek dünya nüfusunun 2030 yılında ulaşması beklenen verisinin 342.040.000 – Üç yüz kırk iki milyon kırk bin - kişi artması demektir⁵. Nüfusa ve kentlilik ölçeklerine dair 4 yıllık bir sürede gerçekleşen bu tahmin değişimleri de ispat etmektedir ki dünya metropol kent yönetimlerinin son derece dinamik bir yapısı vardır (United Nations, 2015, 2019b).

Dünyanın hemen her bölgesinde bulunan metropoller karşılaştırıldığında Avrupa ve Kuzey Amerika'daki metropollerle dünyanın geri kalan bölgelerindeki metropoller arasında birtakım yapısal farklılıklar söz konusu olmaktadır. Örnek vermek gerekirse: ticaret hacminin genişliği, büyük ölçekli finans kuruluşlarının olması, iş ve yerleşim alanlarının kentin farklı bölgelerinde bulunması (organize sanayi vb..), kentin gelişmiş bir altyapıya sahip olması, lüks tüketimin fazlalığı, çoğunlukla tarımdışı sektörlerin bulunması vb.. birtakım özellikler dünyanın Avrupa ve Kuzey Amerika kıtaları dışında kalan metropollerde farklılık arz etmektedir (United Nations, 2019b).

1.3.Metropollerin Temel Sorunları

Dünya genelinde metropollerin temel sorunları büyük oranda benzerlik göstermektedir. Metropollerin en belirgin özellikleri nüfus ve ekonomik açıdan bir bölgede yoğunlaşma şeklinde tezahür ettiği için buna bağlı olarak, bu yoğunlaşmanın

⁵ Birleşmiş Milletlerin 2014 tarihli raporunda 2030 yılı için dünya nüfusu beklentisi 8.425.000.000 (sekiz milyar dört yüz yirmi beş milyon) iken aynı raporun 2018 versiyonunda bu beklenti 8.551.000.000 (sekiz milyar beş yüz elli bir milyon) olarak gerçekleşmiştir.

beraberinde getirdiği birtakım benzer sorunlar bulunmaktadır. Nüfuslarının üçte ikisinin kentlerde yaşadığı OECD ülkelerinde on yıl içinde 500'e yakın kentin nüfusunun 1 milyonu aşacağı tahmin edilmektedir (Köseoğlu, 2019, s. 11; United Nations, 2019b).

Kısaca özetlemek gerekirse metropollerin temel sorunları kentsel ulaşım, trafik, konut, hayat pahalılığı, hava kirliliği, işsizlik, çevre, kent temizliği, plansız büyüme, güvenlik, göç, sağlık, altyapı, yeşil alan, aşırı kalabalıklaşma şeklinde özetlenebilir (Kaya, 2008, s. 119; Oktay, 2016b, s. 54; Özgür & Yavuzçehre, 2016, s. 917; Seyyar, 2008, s. 239; Sorensen & Okata, 2011, s. 7).

Metropolitan kentlerin ilerleyen süreçte daha da büyüyeceklerine dair öngörüler mevcuttur (Köseoğlu, 2019, s. 12; United Nations, 2019b, 2019a, s. 37). Metropollerde artacak nüfusla birlikte bahsedilen temel problemlerin de daha fazla artması muhtemeldir. Planlı olsun olmasın bir şekilde büyümekte olan kentlerin daha yaşanılabilir yerler olması ulaşım noktasında yapılacak altyapı ve toplu taşıma çalışmaları, yeterli sayıda ve yaşanılabilir konut ihtiyacının karşılanması vb. birtakım sorun odaklı çözümler üretilmesine bağlıdır.

Bütün bu ve benzer sorunların çözümü noktasında metropolitan yönetimlere büyük bir görev düşmektedir. Bu noktada bir metropolitan yönetimin sorumluluğunda bulunan bölgedeki bu ve benzer sorunları çözebilmesi için öncelikle kendi yönetim sorunlarını çözmüş olması gereklidir.

1.4. Metropolitan Yönetişim ve Katılım

Sanayi devrimiyle birlikte ilk olarak kullanılmaya başlanan metropolitan kent kavramına Londra, Paris, Tokyo ve New York gibi şehirler öncüllük etmiş bulunmaktadır (Keene, 2004, ss. 459-462). Kentlerin metropolitanlaşmalarının temelinde nüfus artışı ve ekonomik yoğunlaşma gibi iki olgunun etkili olduğu belirtilmektedir.

Nüfusun belli alanlarda yoğunlaşması ve hızla artması ile birlikte kentlerin merkezi alanlarının genişlemeye başladığı ve bununla birlikte merkezden çevreye doğru bir genişleme sergilediği görülmektedir. Bu şekilde kendi sınırlarına sığmayan ve nüfusu giderek artan metropollerin buna bağlı olarak sorunları da giderek artan bir grafik sergilemektedir.

Ekonomik faaliyetlerin ve yerleşme eğiliminin genişlemesi ve mevcut yönetim düzenlemelerine sığamamaya başlaması beraberinde mekânsal kontrol ve rehberliğin bulunmayışı, yönetim yetenek ve tecrübelerinde yetersizlikler oluşması, müşterek sorunların çözümünde yapısal danışma eksikliğini de beraberinde getirmektedir (UCLG-MEWA, 2016, s. 8).

Haliyle oluşan bu sorunların çözümü noktasında yönetimlere sorumluluk düşmektedir. Bu noktada halka en yakın yönetim unsurları olmaları münasebetiyle de en büyük sorumluluk yerel yönetimlere aittir. Yerel yönetimler bir defa vatandaşa en yakın yönetim unsuru olmaları gereği direkt olarak halk ile temas halindedirler ve/veya olmalıdırlar.

Bu noktada yönetime sivil katılımın sağlanması noktasında yönetişim kavramına değinmekte fayda var. Yerel yönetimler arasında sınırlı bir ortaklık geçmişine sahip metropolitan alanlar, aynı paydada buluşulan ortak sorunların çözümü noktasında diyalog ve ortak koordinasyon üretmeyi bir anlamda gerekli kılmaktadır (UCLG, 2017, s. 54).

Resmi yönetim unsurlarının dışındaki aktörlerin aktif etkileşimi ve katılımı, metropol yönetiminin etkili ve meşru olması açısından çok önemlidir. Günümüzde yerel kuruluşlara ve vatandaşlara daha fazla rol veren metropol yönetiminin demokratikleştirilmesi için artan bir talep olduğu belirtilmektedir (UCLG, 2017, s. 63).

Yönetişimi tek bir tanım üzerinden tanımlandırmak oldukça zordur. Onu başlı başına bir süreç, olgu, ve eylem olarak tanımlamak mümkündür. Yönetişimi “*yönetimin daha geniş bir tanımı*” şeklinde tanımlamak mümkün olduğu gibi

(Heywood, 2013, s. 74); Kettl'in yönetişimin değişimini anlattığı eserinden referans ile yönetişimi “*yönetimin işteş hali*” olarak da nitelemek mümkündür (Kettl, 2002).

Stolker'a göre yönetişimin beş savı bulunmaktadır (Stoker, 1998, s. 18):

“1. Yönetişim, devletten ve aynı zamanda devletin dışında bir dizi kurum ve aktöre atıfta bulunur.

2. Yönetişim, sosyal ve ekonomik sorunların üstesinden gelmek için sınırların ve sorumlulukların belirsizliğini ifade eder.

3. Yönetişim, kolektif faaliyetlere katılan kurumlar arasındaki ilişkilerde yer alan güç bağımlılığını tanımlar.

4. Yönetişim, özerk ve kendi kendini yönetebilen aktörler ağı ile ilgilidir.

5. Yönetişim, hükümetin yetkisini, gücünü veya otoritesini kullanmadan iş yapabilme kapasitesini tanımlar. hükümetin yönlendirmek ve rehberlik için yeni araç ve teknikler kullanabileceğini öngörür ve bu bağlamda sorunların çözümünün yalnızca merkezi yönetimin güç ve yekisine dayanmadığını işaret etmektedir.”

Çeşitli stratejileri kullanmak yoluyla çeşitli sorunlarla ilgili esnek politikalarda gerek resmi gerekse gayriresmi organlarla ilgili bir yönetim süreci olarak da tanımlanan yönetişim, tek bir otoritenin yer almadığı ve önemli oranda esnek bir yaklaşımın sergilendiği bir süreç olarak da değerlendirilebilir (Esen, 2008, s. 89).

Yönetişim klasik yönetimin tek taraflı ilişkilerine nazaran çok taraflı ve çok etkileşimli bir çeşit “*birlikte yönetme*” yaklaşımı şeklinde sergilenen bir çeşit “*kamu, özel ve sivil sektör ortaklığı*” olarak tanımlanabilir. Yönetişimin uygulama sahası olarak günümüzde verilebilecek akla ilk gelen ve en belirgin örnek kent konseyleridir.

Bu kent konseylerin temellendirilişinin yönetişim ilkesi bağlamında olduğu ve amacının yerinden yönetime katkı sağlamak olduğu bilinmektedir. Yönetişimin kurumsal boyutunu üst yönetimlerin paydaşlarına hesap verebildiği bir çerçevede izah edebilmek de mümkündür. Bu anlamda hem yönetime katılımı hem de yönetimin denetimini ifade ettiği söylenebilir. Yönetişim üst düzey bir şeffaflık, katılım, hesapverebilirlik ve birlikte yönetim şeklinde değerlendirilebilir (European Commission, 2011b; Kettl, 2002; Mallin, 2006). Bu açıdan değerlendirildiğinde

“*kentin ortak akli*” olarak da tanımlanabilecek olan kent konseyleri vb. yönetim yapılanmaları metropol kentler için oldukça önemlidir.

1.5.Metropolitan Kentleşme ve Sürdürülebilir Kalkınma

Günümüzde metropol yönetimleri kentleşme ve kalkınma üzerinden tartışılmaktadır. Bunda da en önemli etkenlerden biri metropollerin içinde bulundukları ülkelerin ekonomik dinamosu şeklinde betimlenmesi ile açıklanabilir. Kentleşme her şeyden evvel gerçekleştiği çevreyi bir dönüşüme sokan dinamik bir süreçtir. Kentleşme olgusu açıklanırken onun bir sonuçtan ziyade bir sürece işaret ettiği vurgulanmalıdır.

Kentleşme genel eğilimi kırsal olanı kentsel yapan, bunun yanında nüfusun mekânsal dağılımını kırsal alanlardan kentsel alanlara kaydıran karmaşık, kompleks sosyoekonomik bir süreçtir. Bu süreç belli başlı mesleki arayışlar, yaşam tarzı, kültür ve tutum değişikliklerini içermektedir. İçeriğindeki bu doneler ile hem kırsal hem de kentsel alanların sosyal ve demografik yapılarını değiştirmektedir (Montgomery vd., 2004).

Dinamik bir süreç olarak nitelendirilen bu kentleşme olgusunun önemli sonuçları bulunmaktadır. Kentleşmenin önemli bir sonucu olarak kentsel yerleşim alanlarının sayısında, yayıldığı coğrafyada, nüfus yoğunluğunda ve kent sakinlerinin kırsal kesimde yaşayanlara oranla nicel açıdan artışı örnek olarak verilebilir.

Kentleşme olgusunun şekillenmesinde birtakım etkenler söz konusudur. Bunlardan en belirgin şekilde akla ilk geleni mekânsal ve şehir planlamasının yanı sıra konut ve altyapıya kullanılan kamu ve özel yatırımlardır. Ekonomik faaliyetler ve inovasyon zaman içerisinde artış göstererek kentlerde yoğunlaşmakta ve kentler ulaşım, ticaret ve bilgi akışının merkezi olarak gelişmektedir (Yavuz, 2017, s. 277). Bu sebeple kentler yüksek kalitedeki özel ve kamu hizmetlerinin bulunduğu ve birtakım temel hizmetlerin kırsal kesimlere nazaran daha erişilebilir olduğu yerler haline gelir.

Kentleşme, hem kırsal hem de kentsel alanların sosyal ve demografik yapısını değiştirir. Tarihsel olarak, kentsel dönüşüm ekonomik kalkınma ile yakından bağlantılıdır. Avrupa ve Kuzey Amerika'da, on dokuzuncu ve yirminci yüzyıllarda hızlı kentleşmeye sanayileşme ve hızlı ekonomik büyüme eşlik etmiştir (Bairoch, 1988). Kentleşme ve ekonomik büyüme, ekonomik kalkınmanın kentleşmeyi hızlandırması nedeniyle birbirleriyle bağlantılıdır.

İnsanlar özellikle sanayi ve hizmet sektörlerinde olmak üzere eğitim ve istihdam gibi amaçlar doğrultusunda kendilerine çeşitli fırsatlar sunduğunu düşündükleri kentlere çekilmektedir. Kentleşme ekonomik büyüme, yoksulluğun azaltılması ve insani gelişme için genellikle olumlu bir güç olmuştur. Küresel gayri safi yurtiçi hasılanın (GSYİH) yaklaşık yüzde 80'i kentlerde üretilmektedir (Grubler vd., 2012).

Kentleşme ve ekonomik büyüme arasındaki ilişki hakkında uzun zamandır devam eden bir yönelim söz konusudur. Bu yönelim şunu göstermektedir ki ekonomik gelişme arttıkça kentleşme; kentleşme arttıkça da ekonomik gelişmişlik düzeyi genellikle artma eğilimi sergilemektedir (Özdem, 2008, s. 59).

Bu genel tespitin istisnası olan bölgeler de bulunmaktadır. Örneği Sahra altı Afrika'sında kentleşme ve ekonomik hareketlilik arasındaki ilişki irdelendiğinde mevcut durum şunu göstermektedir: bölgedeki ekonomik daralmaya rağmen, Sahra altı Afrika'da kentleşme süreci 1970 ve 2000 yılları arasında devam etmiştir (United Nations, 2013, s. 60).

İçinde bulunulan milenyum döneminin başlangıcından henüz on beş yıl bile geçmemişken (2000-2014) dünyadaki gecekondü mahallelerinde yaşayan kentsel nüfus oranı yüzde yirmi oranında azalma göstermiştir⁶. Bunun yanı sıra yeni imar-inşaat yapım oranları kentsel nüfus artış hızına nazaran son derece düşük kalmıştır. Bu

⁶ Bu oran yüzde 28,4'ten yüzde 22,8'e gerilemiştir.

sebeple gecekondlu mahallelerinde yaşayan insan sayısı bu süre zarfında 807 milyondan 883 milyona yükselmiştir (United Nations, 2019a, s. 4).

Dünya geneline bakıldığında gecekondlu mahallelerinde yaşayanların çoğunluğu üç bölgede bulunmaktadır: Doğu ve Güneydoğu Asya (332 milyon), Orta ve Güney Asya (197 milyon) ve Sahra altı Afrika (189 milyon) (United Nations, 2018a, s. 9). Bugün nüfusu en az 300.000 olan şehirlerin yaklaşık yüzde 60'ı kuraklık, sel, deprem, toprak kayması vb. bir doğal afete maruz kalma riskiyle karşı karşıya bulunmaktadır ve bu oran her geçen gün giderek artmaktadır (United Nations, 2018b, s. 9).

Kentlerin gelecekteki büyümesi ve de buna bağlı olarak arazi ve doğal kaynakların tahsis edilmesi, çevresel açıdan sürdürülebilir bir geleceğe yönelik başarıyı belirleyecektir. Bazı kentlerde, yetersiz yönetilen veya planlanmamış kentsel genişleme, sürdürülebilir olmayan tüketim ve üretim kalıpları ile birlikte çevresel bozulma ve kirliliğin hızla yayılmasına yol açmaktadır (Cömertler, 2020, s. 91).

Bugünün kentleri, nüfus bakımından iki kat daha hızlıdır (Angel, Parent, Civco, vd., 2011, s. 53). Sonuç olarak, yapılan gelecek projeksiyonları dinamik bir süreç olan kentleşmenin gelecekte sergileyecek olduğu eğilimlerin, yüz binlerce ilave kilometrekare geliştirildiğini, 2000-2030 yılları arasında küresel kentsel arazi alanında neredeyse üç katına kadar artış yaşanabileceğini göstermektedir (Angel, Parent, Daniel, vd., 2011, s. 3).

Bu tür bir kentsel alan genişlemesi, önemli derece biyolojik çeşitlilik ve buna bağlı olarak ılıman bölgelerdeki habitatları yok etmekle tehdit etmektedir. Bu durum ormanlık alanların azalmasına ve arazi kullanımı değişikliği ile ilişkili karbon emisyonların artışına sebep olmaktadır. Bu bağlamda kentleşme olgusunun içinde bulunduğumuz doğayı direkt olarak etkilemekte olduğu rahatlıkla söylenebilir.

Bu rahatlığın aksine oluşan etkileşimin rahatımızı bozacak bir şekilde, iyiden kötüye doğru seyrettiği de gözlemlenmektedir. Çevreyle alakalı sürdürülebilirlik çalışmaları şunu da göstermektedir ki: Kentsel alanlardaki tüketim eğilimleri ile kırsal

alanlardaki tüketim eğilimleri farklılık sergilemektedir. Kısmen daha yüksek gelirleri sayesinde, kentliler kırsal kesimde yaşayanlardan daha fazla kişi başı tüketim yapma eğilimindedir.

Bugünün şehirleri Co2 (Karbondiyoksit) emisyonlarının %71 ila %76'sını ve küresel enerji kullanımının %67 ila %76'sını oluşturmaktadır (United Nations, 2011). Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu kentsel alanlar düşük nüfus yoğunluklu kentsel alanlardan daha fazla tüketme eğilimindedirler (Dodman, 2009; Satterthwaite, 2011).

1.6. Hizmette Yerellik İlkesi

Yerel yönetimler ile ilgili kendisine en çok atıf verilen kavramlardan biri hiç şüphesiz hizmette yerellik (subsidiarty) kavramıdır (Eryılmaz, 2017, s. 124). Kavram kelime anlamı olarak “yerellik”, “hizmette yerellik”, “ikincil durumda bulunma”, “yardımcılık” anlamlarına da gelmektedir (Zeyrekli Yaş & Ekizceleroğlu, 2007, s. 29).

Günümüzde artık bir prensip halini almış olan subsidiarity/hizmette yerellik ilkesi Fransızca “ikincilik ilkesi” (principe de subsidiarité) olarak da yer edinmektedir (<https://www.anayasa.gen.tr/ahgt-sozluk-tr-ing-fr.htm>, Erişim tarihi: 11.02.2019). Burada belirtilen ikincilliğin bir çeşit kademelendirme olduğu anlaşıldığı vakit aslında bu kavramın kavramsal olarak bir işi yapabilecek, en yakın alt birime (ikincil) bırakılması olarak tanımlayabiliriz.

Bu bağlamda kavrama bu çalışma kapsamında “hizmette yerellik” olarak bakılmaktadır. Bunda iki sebep vardır; ilki kavram Türkçeye tercüme edilen birçok kavramın muğlaklığından müstesna olarak anlaşılabilir ve dolayısıyla iyi bir çeviriye tabi olmuştur. İkinci olarak da Türkiye’deki yerel yönetim sisteminin çalışma kapsamında odaklanılacak olduğu metropolitan yönetimlerinin iki kademeli olmasından ötürü kavramın bu anlamıyla da birebir olarak örtüştüğü düşünülmektedir.

Hizmette yerellik (subsidiarity) kavramı hizmet sunumu açısından değerlendirildiğinde, kamusal hizmetlerin verileceği alana en yakın birimlerce

verilmesidir (Eryılmaz, 2017, s. 124). Bu bağlamda değerlendirildiğinde yerel hizmetlerin ilgili yerel alana en yakın idari birim tarafından sağlanmasıdır (Evans & Zimmermann, 2014, s. 1)

Bugün günümüzde Avrupa Birliği kriterleri çerçevesinde kendisini güncelleyen bir yerel yönetim yapısının varlığından söz edebiliriz. Avrupa Birliği hizmette yerellik anlamına gelen “*subsidiarity*” kavramını, bir prensip olarak ilk kez Avrupa Tek Senedi (The Single European Act) kapsamında, 1987 yılında çevre politikaları ile ilgili olarak gündemine almış bulunmaktadır (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027>, Erişim Tarihi: 07.01.2019).

İlerleyen süreçte hizmette yerellik kavramının yerel hizmetler ve yerel yönetimler açısından Avrupa Birliği için ne derece değerli olduğu 7 Şubat 1992 Tarihli Maastricht Antlaşması’ndan da anlaşılmaktadır (Treaty on European Union, 1992, s. 93). Öyle ki bu antlaşmada Avrupa Birliği, alınan kararların vatandaşa mümkün olan en yakın birimlerce alındığı bir birlik olarak tanımlanmaktadır (Ökmen & Parlak, 2010, s. 384).

Hizmette yerellik ilkesi ile ilgili olarak birçok aydınlatıcı tanım olsa da, bu çalışma kapsamında değinmekte fayda görülen tanımlama şu şekildedir: Hizmette yerellik ilkesi anlam olarak bir hizmeti mümkün olan “en yakın” yerden, yani “hizmetin görüleceği yer”den halka sunmaktır (Keleş, 1995, s. 4).

Türkiye için değerlendirildiğinde hizmette yerellik ilkesi ile ilgili olarak ilk etapta göze çarpan şey, onun yasal bir unsur olarak konumlandırılmış olmasıdır. 5393 Sayılı Kanunun 14. Maddesinde “*Belediye hizmetleri, vatandaşlara en yakın yerlerde ve en uygun yöntemlerle sunulur.*” şeklinde bir hüküm bulunmaktadır (Belediye Kanunu, 2005).

1.7.Yerelleşme (*Desantralizasyon*)

Yerelleşme (*Decentralizasyon*) kavramı birçok yönden ele alınmakla birlikte temelde merkezden uzaklaşmayı, “*yerinden yönetimleştirmeyi*” ifade etmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 121). Kavram tanım olarak “*yönetimi halka daha yakına getirmek*” umuduyla ilişkilidir. Kavramın özünde karar almada insanların sesini yönetime daha yakından iletebilme ve onlara karşı daha sorumlu hale getirmek yoluyla kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirici bir nitelik bulunmaktadır (Bongwa A, 2011, s. 12).

Bir kavram olarak yerelleşme (*decentralization*) yetki ve sorumluluğun üst düzey hükümet organlarından ve görevlilerden daha düşük/yerel düzeylere aktarılması anlamına gelir (Falleti, 2005, s. 328; UCLG, 2020, s. 22). Kavram Türkçeye “*desantralizasyon*” şeklinde geçmiş bulunmakta ve ilgili literatürde bu şekilde Türkçe olarak yazıldığına tanık olunmaktadır⁷. Yerelleşme kavramı aktüel bir kavramdır. Bu sebeple güncel koşullara (iktisadi, politik, toplumsal vb.) adapte olabilen dinamik bir kavramdır (E. Arıkboğa, 2018, s. 4).

Türk Dil Kurumu tarafından “*yerinden yöneticilik*” şeklinde tanımlanan adem-i merkeziyetçilik kavramına karşılık gelen bu kavramın 4 türü bulunmaktadır (TDK Sözlük, 2020). Bunlar sırasıyla *Politik Yerelleşme*, *İdari Yerelleşme*, *Mali Yerelleşme* ve son olarak da *Ekonomik Yerelleşme* (https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html, Erişim Tarihi: 09.02.2019).

Desantralizasyonun yani yerelleşmenin hangi türü olursa olsun gerçekleşmesi bir şekilde yerel kapasiteyi iyileştirici etki barındırır. Yerel kapasite, iyi işleyen yerinden yönetimci bir kamu hizmeti yaratan en önemli faktörlerden biridir

⁷ Bu kısımda “*decentralization*” kavramına Türkçede “*desantralizasyon*” şeklinde karşılık bulduğu için yer verilmektedir.

(<https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization>, Erişim Tarihi: 09.02.2019)

1.7.1. Politik Yerelleşme

Politik Yerelleşme, vatandaşlara veya vatandaşların seçilmiş temsilcilerine kamusal kararlar alma süreçlerinde daha çok güç vermeyi hedeflemektedir. Bu kavramın genellikle çoğulcu siyaset ve temsili yönetimler ile ilişkilendirilmekle birlikte vatandaşlara ve/veya onların seçilmiş temsilcilerine siyasa üretim süreçlerinde daha çok katkı sağlama imkanı sunmasından dolayı demokratikleşmeyi desteklediği söylenir (Güven vd., 2017, s. 198). Bu kavram genel olarak seçmenlerin ihtiyaçlarının merkezi yöneticiler veya yönetimlerle değil daha çok yerel yöneticiler ve yönetimlerce daha iyi bilinebileceğini ifade etmektedir (Aydın, 2018, s. 170).

1.7.2. İdari Yerelleşme

İdari Yerelleşme, birtakım kamusal hizmetlerin gerçekleştirilmesi için farklı yönetim seviyeleri arasında mali kaynak, yetki ve sorumluluk açısından bir çeşit merkezden yerele doğru bir yeniden dağıtımı amaçlamaktadır. Bu açıdan değerlendirildiğinde idari yerelleşme bir çeşit sorumluluk transfer sistemidir. Bu transfer sisteminde birtakım kamusal hizmetlerin planlanmasından finansmanına ve icra edilmesine kadar olan süreçler merkezi teşkilattan merkezin taşra teşkilatlarına, yerel yönetim unsurlarına, yarı-özerk kamu kurum ve kuruluşlarına, şirketlere, bölgesel ya da hizmet yönünden yönetim unsurlarına doğru gerçekleşebilmektedir (https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html, Erişim Tarihi: 09.02.2019). Yetki genişliği olarak bilinen “*deconcentralization*”, yetki devri olarak bilinen “*delegation*” ve son olarak da yetkilendirme olarak bilinen “*devolution*” gibi kavramlar idari desantralizasyon kapsamında değerlendirilmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 121).

1.7.3. Mali Yerelleşme

Mali Yerelleşme, yerel yönetimlerin gelirlerini veya mali özerkliğini artırmak için tasarlanmış bir dizi politikayı ifade eder (Falleti, 2005, s. 329). Başta yerel yönetimler olmak üzere tüm özel kuruluşların, yerel hizmetleri etkin bir şekilde yerine getirebilmeleri için yerel olarak toplanan veya merkezi hükümetten aktarılan yeterli bir mali gelir düzeyine ve bunları nereye harcayacağı hakkında karar verme yetkisine sahip olmaları gerekir. Mali yerelleşme şu şekillerde sağlanabilir (https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html, Erişim Tarihi: 09.02.2019):

1. Kendi kendini finanse etmek veya hizmet karşılığı elde edilen kullanım ücretleri yoluyla maliyetlerin karşılaması.
2. Kullanıcıların parasal veya iş gücü katkısı sunarak katıldığı hizmet ve altyapı süreçlerinde eş finansman ve ortak yapım düzenlemeleri aracılığıyla maliyetlerin karşılaması.
3. Emlak, MTV vb. servet vergileri, satış vergileri ya da dolaylı vergiler aracılığıyla yerel gelirlerin arttırılması.
4. Merkezi hükümet tarafından toplanan vergilerden yerel yönetimlere genel veya özel kullanımlar için aktarılan yönetimler arası transferler.
5. Belediye borçlanma yetkisi ve kredi garantileri yoluyla ulusal veya yerel yönetim kaynaklarının seferber edilmesi.

Gelişmekte olan birçok ülkede yerel vergilerin gelişmiş ülkelere görece çok düşük kaldığı görülmektedir. Bu durum yerel yönetimlerin merkezi transferlere bağımlılığına zemin hazırlamaktadır (Ulusoy & Demir, 2018, s. 275).

1.7.4. Ekonomik Yerelleşme

Ekonomik Yerelleşme, özelleştirme (*privatization*) ve yapısal-yasal açıdan serbestleştirme (*deregulation*) gibi kavramları içeren son yerelleşme türüdür. Özelleştirme ve yapısal-yasal açıdan serbestleştirme günümüzde en bilenen desantralizasyon türüdür. Ekonomik yerelleşme bazı kamusal işlevlerin sorumluluğu kamudan özel sektöre doğru aktarılmaktadır.

Ekonomik yerelleşme, kendisini daha çok liberal ekonomilerde göstermektedir. Genellikle merkezi hükümetin sorumluluğunda olan birtakım hizmet ve fonksiyonların özel işletmelere, kooperatiflere, topluluk gruplarına ve diğer sivil toplum kuruluşlarına aktarılmasını ve bu hizmet ve fonksiyonların onlar tarafından yürütülmesini ifade etmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 121; https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html, Erişim Tarihi: 09.02.2019).

1.8. Yerel Özerklik

Yerel yönetimler ve metropolitan yönetimlere dair yapılan çoğu çalışmada en büyük tartışma konusunun özerklik olduğu görülmektedir. Özerklik kavramı kendisini en çok merkez – yerel ilişkilerinde idari birimlerin kendi kendine yetebilir olup olmadığı aşamasında hissettirmektedir. Sonda söylenilecek olanı en başta belirtmek gerekirse eğer bir yerel, bölgesel yönetim kendi başına, kendi işini, kendi kaynaklarıyla yapabilme yetisi ve hürriyetine sahip ise o yönetim birimi için özerktir denilebilir.

Özerk kelimesi dilimize sonradan girmiş bulunmaktadır. İngilizcedeki “*autonomy*”; Fransızcadaki ise “*autonome*” kelimelerinin dilimize yansıması olarak görülmektedir. Özerk kelimesi Türkçe açısından birleşik bir kelimedir. “Öz” ve “Erk” kelimelerinin birleşimi ile oluşmaktadır.

“Öz” kelimesi, “kendi”; “erk” kelimesi ise “güç/iktidar” anlamlarında bir kelimedir. Bu bağlamda değerlendirildiği vakit özerk kelimesi bir kavram olarak “bir varlığın kendi/özünün güçlü olduğunun ifade edildiği bir kavramdır” denilebilir. Türk Dil Kurumu’nun tanımı ile özerklik: “*Bir üst organa bağlı olmakla beraber ayrı bir yasayla kendini yönetme yetkisi olan (kuruluş, devlet vb.), muhtar, otonom.*” şeklinde tanımlanmaktadır (<https://sozluk.gov.tr/?kelime=özerk>, Erişim Tarihi: 11.02.2019). Bu açıdan bakıldığında özerklik “*kanunların çizdiği sınırlar içerisinde bağımsız hareket edebilmeyi*” ifade etmektedir (Alıcı, 2013, s. 130).

Yerel/Metropolitan yönetimler görevleri yasa ile belirlenen özerk birimler olmaları münasebetiyle şu tespit yapılabilir: “Yerel/Metropolitan yönetimler kendilerine yasa ile verilen görevleri, kendi imkanları ile gerçekleştirebilmeye muktedir olabildikleri müddetçe özerktirler”.

Özerklik kavramı Türkiye’de ilk defa 1961 anayasasının yayımlanması ile hayatımıza girmiştir. İlgili anayasanın 120. maddesindeki ifadesiyle “*Üniversiteler, bilimsel ve idarî özerkliğe sahip kamu tüzel kişileridir*” (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961). Özerklik kavramı ile tanışırken dahi özerklik ile ilgili birden çok tasnif olduğu anlaşılmaktadır: “Bilimsel özerklik”, “idari özerklik” vb... Demek ki özerklik ile ilgili birden çok tanımlama mevcuttur.

Türk kamu yönetiminin son çeyrek yılda kendisinden en çok etkilendiği müktesebat Avrupa Birliği müktesebatlarıdır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartında özerk yerel yönetim kavramı şu şekilde tanımlanmaktadır (Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, 1992):

Madde 3

Özerk Yerel Yönetim Kavramı

“1 — Özerk yerel yönetim kavramı yerel makamların, kanunlarla belirlenen sınırlar çerçevesinde, kamu işlerinin önemli bir bölümünü kendi sorumlulukları altında ve yerel nüfusun çıkarları doğrultusunda düzenleme ve yönetme hakkı ve imkânı anlamını taşır.

2 — Bu hak, doğrudan, eşit ve genel oya dayanan gizli seçim sistemine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan ve kendilerine karşı sorumlu yürütme organlarına sahip olabilen meclisler veya kurul toplantıları tarafından kullanılacaktır. Bu hüküm, mevzuatın olarak verdiği durumlarda, vatandaşlardan oluşan meclislere, referandumlara veya

vatandaşların doğrudan katılımına olanak veren öteki yöntemlere başvurulabilmesini hiçbir şekilde etkilemeyecektir. “

Çalışmanın bu kısmında özerklik kavramının, konumuzla ilgili olması münasebetiyle “*idari özerklik*”, “*mali özerklik*” ve “*siyasi özerklik*” gibi tanımlamalarına yer vermekte yarar bulunmaktadır.

1.8.1. İdari Özerklik

İdari özerklik için olmazsa olmaz olan şeyler şunlardır: demokratik bir seçimle işbaşına gelmiş bir karar organı olmak ve bir yerel yönetim tüzel kişiliği çatısı altında kararlarını serbestçe alıp uygulayabilmek (Yontar & Özer, 2018, ss. 99-110).

Bu bağlamda idari özerkliğe dair vurgulanması gereken iki şey vardır. İlki yerel yönetim unsurlarının merkezi idareden ayrı bir tüzel kişilik hüviyetine sahip olmasıdır. Diğeri ise bu tüzel kişiliğe sahip yönetim biriminin karar verirken kendini serbest hissetmesi gerekliliğidir (Alıcı, 2013, s. 136). Yani kısaca özetlemek gerekirse idari özerklik için ilgili yerel yönetim unsurunun “kendi özünün idari açıdan güçlü” olmasıdır denilebilir.

1.8.2. Mali Özerklik

Mali özerklik ise kendi tüzel kişiliğe sahip yerel yönetim birimlerinin tek gelirlerinin merkezi yönetimden aktarılan gelirler olmadığı, kendi öz gelirlerinin bulunduğu ve ilgili yasal mevzuatları gereğince kendi karar organlarının kararlarına istinaden kendi yürütmelerince bir harcama gerçekleştirebilmeleri anlamına gelmektedir (Alıcı, 2013, s. 140).

Bir diğer ifadeyle mali özerklik, merkezi yönetimden bağımsız kendi tüzel kişiliği bulunan bir yerel yönetimin mali anlamda da tamamen merkezi yönetime bağlı

olmadığı; üzerindeki vazifeleri icra edebilmek için yeteri kadar mali kaynağa sahip olabilmesi ve bu kaynakları kendi iradesi kapsamında merkezin müdahalesi olmaksızın harcayabilmesi şeklinde tanımlayabiliriz (Ulusoy & Akdemir, 2009, s. 264).

Görevleri ile uygun düşecek şekilde ve kendi yasal yetkileri kapsamında yerel yönetimlerin kendi kaynaklarına sahip olması imkânını sağlayan mali özerklik, idari özerklikle birlikte kendilerini tanımlayan bir unsurdur. Bununla beraber mali kaynaklarının ciddi bir kısmı için yerel yönetimlerin kendi harç ve vergi gelirlerini kendilerinin belirleyebilmesi gerekmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 170). Yani kısaca özetlemek gerekirse mali özerklik için ilgili yerel yönetim unsurunun “kendi özünün mali açıdan güçlü” olmasıdır denilebilir.

1.8.3. Siyasi Özerklik

Siyasi özerklik Türkiye’de genellikle yerel yönetimlerin özerkliği ve yerelleşme olgusu ile karıştırılmaktadır⁸ (Dinçer, 2016). Türkiye’de “siyasi” özerklik kavramına dair mevcut bulunan algının “idari” ve “mali” özerkliğin doğru biçimde algılanmasının önüne geçtiği bilinmektedir (Yontar & Özer, 2018, s. 99). Her ne kadar anlam olarak ve uygulama sahası olarak aslında aynı şey olmamalarına rağmen bu karışıklık günümüzde hala bilerek veya bilmeyerek devam ettirilmektedir.

Yerel yönetim tartışmalarının en merkezi unsurunu oluşturan siyasi özerklik kavramının üniter devlet çatısı altında aslında yerel yönetimler ile ilgili olarak tartışma konusu olmaması gereklidir. Çünkü yerel özerklik kavramından kastedilen siyasi özerklik açısından değil; idari ve mali özerklik açısından yerel yönetimlerin kendi kendine yeterliliğidir. İdari ve mali yerel özerklik, yerel yönetimler için önemli bir

⁸ İlgili gazete makalesi için bkz: <https://www.haberturk.com/yazarlar/omer-dincer/1192273-yerel-yonetim-ozerkligi-mi-yerel-ozerklik-mi> Erişim Tarihi: 13.02.2019

siyasi otoriteye sahip olmak için zorunludur (Dahl, 1971, s. 82; Aktaran: Eliçin, 2020, s. 503).

Siyasi özerklik çoğunluklu olarak federatif devletlerde görülmektedir. Bir federal yapıyı oluşturan her bir unsurun kendisi ile ilgili meselelerde belirli bir oranda yargı ve yasama yetkilerine sahip olduğu anlamına gelmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Devleti teşkilatlanmasını yönetsel yerinden yönetim prensibi ile oluşturmuş üniter bir devlet olması sebebiyle, Türkiye’de siyasal özerklik yoktur. Fakat siyasal özerklik tartışmaları hiç bitmez (Bulgan, 2008, s. 69).

Başta siyasi özerklik kavramı olmak üzere zaman zaman yerellik kavramı üzerine dahi yapılan tartışmalarda “ayrılıkçılık” meselesine temas edildiği görülmektedir. Örneğin Çoker’e göre “*yerellik prensibinin aşırı ve katı kullanılması neticesinde yerel yönetim unsurlarının ayrı bir devlet konumuna getirilebilmesinin olasılığı söz konusu olabilmektedir*” (Çoker, 2003, s. 152).

Bir yerel topluluğun kendisiyle ilgili bir meselede yasa yapma yetkisine sahip olduğu bir doğa durumunu ve onun eylemlerinin bağımsızlık çerçevesince yapıldığı bir düzeni ifade eden siyasi özerkliğin bulunduğu ülkelerde siyasal kararlar alabilen ve yasa çıkarabilen bu eyalet yönetimlerinin egemenlik yetkisinin federal devlette bulunduğunu da belirtmekte fayda vardır (Geray, 1995, ss. 72-75).

Bu bilgiler ışığında bu çalışma kapsamında değinilecek olan yerel özerklikten siyasi özerklik kastedilmediğinin altını bir kere daha çizerek şu şekilde özetleme yapılabilir: Siyasi özerklik için ilgili yerel yönetim unsurunun “kendi özünün siyasi açıdan güçlü” olmasıdır denilebilir.

1.8.4. Türkiye ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Çalışmanın bu kısmında Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYÖŞ) ve Türkiye’nin bu şartın bazı ilgili maddelerine koymuş olduğu çekinceler üzerinden bir okuma yapılması planlanmaktadır. Türkiye, AYÖŞ’teki bazı maddelere çoğu ülkenin

de yapmış olduğu gibi çekince koymuştur. Bu ifade her ne kadar ilk okunduğunda olumsuz bir ifade gibi gelmiş olsa da aslına bakılırsa bu şarta çekince koyan ülke sayısı⁹ oldukça fazladır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020)¹⁰. Ülkelerin kendi siyasal, tarihsel ve coğrafi gerçekliklerinden etkilenecek çekince koyduğu bu maddelerin Türkiye tarafından çekince konulmuş olan hükümleri şu şekildedir:

“•Yerel makamları doğrudan ilgilendiren planlama ve karar süreçlerinde kendilerine danışılması (Madde 4, Paragraf 6)

•Yerel yönetimlerin iç örgütlenmelerinin kendilerince belirlenmesi (Madde 6, Paragraf 1)

•Yerel olarak seçilmiş kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak işlev ve faaliyetlerinin kanun ve temel hukuk ilkelerine göre belirlenmesi (Madde 7, Paragraf 3)

•Vesayet denetimine ancak, vesayetle korunmak istenen yararlarla orantılı olması durumunda izin verilmesi (Madde 8, Paragraf 3)

•Yerel yönetimlere kaynak sağlanmasında hizmet maliyetlerindeki artışların mümkün olduğunca hesaba katılması (Madde 9, Paragraf 4)

•Yeniden dağıtılacak mali kaynakların yerel makamlara tahsisinin nasıl yapılacağı konusunda, yerel yönetimlere önceden danışılması (Madde 9, Paragraf 6)

•Yapılacak mali yardımların, yerel yönetimlerin kendi politikalarını uygulama konusundaki temel hak ve özgürlüklerini mümkün olduğu ölçüde ortadan kaldırmaması (Madde 9, Paragraf 7)

•Yerel Yönetimlerin haklarını savunabilmeleri için uluslararası yerel yönetim birimleri ile iş birliği yapabilmeleri, uluslararası birliklere katılabilmeleri (Madde 10, Paragraf 2 ve 3),

•Yerel yönetimlerin iç hukukta kendilerine tanınmış olan yetkileri serbestçe savunabilmek için yargı yoluna başvurabilmeleri (Madde 11)”

⁹ Türkiye dahil toplam 31 ülke çekince koymuştur.

¹⁰ İlgili bilgi notuna ulaşmak için bakınız:

https://www.ab.gov.tr/files/haberler/2011/yerel_yonetimler_ozerklik_sarti.pdf, Son erişim tarihi: 10.10.2020.

Burada şunu da belirtmekte fayda var: Türkiye son 20 yıl içerisinde yerel yönetimlerle ilgili olarak çok ciddi reform hareketi sergilemiştir. 5393 Sayılı Kanun, 5216 Sayılı Kanun, 5302 Sayılı Kanun ile AYÖŞ’e uygunluğa dair birtakım değişiklikler yapılmıştır. Örneğin 5393 sayılı Belediye Kanunu’nda “*hukuka uygunluk denetimi*” ifadesi yer almaktadır.

Bununla birlikte, yerel yönetimlerin mali yapısına dair anayasal bir ifade olan “*görevleri ile doğru orantılı gelir kaynaklarının yerel yönetimlere tahsisinin yapılması*” ilkesinin Türkiye’de yaşama geçirilememiş olması, Özerklik Şartı’nın 9. maddesi bakımından uyumsuzluğu ortaya koymaktadır. Etkin bir yönetim için, bununla orantılı olarak yeterli ekonomik kaynaklara sahip olmak oldukça önemlidir.

Bu kaynaklar olmadan diğer yetkilerin kullanılması yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin önünde bir engel oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyeleri ve belediyeler itibarıyla mali özerklik açısından AYÖŞ’e uyumdan bahsedebilmek pek mümkün değildir. Fakat bununla beraber bizzat bakanlık bilgi notunda da belirtildiği üzere “*Yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin koşullar da yerel yönetimler reformu devam ettiği ve uygulandığı sürece değişecektir. Bu süreç çerçevesinde Türkiye’nin AYÖŞ’e koyduğu çekinceler incelenerek kaldırılabilir. Burada önemli olan husus, bir süreç çerçevesinde ve dikkatle bu çekincelerin boşluk yaratmayacak hukuki ve idari düzenlemelerle desteklenmesidir*” şeklindeki ifade ile yeni reformlara ve çekincelerin kaldırılmasına dair bir açık kapı bırakılmıştır (T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı, 2020).

İKİNCİ BÖLÜM

METROPOLİTAN YÖNETİM YAKLAŞIMLARI VE MODELLERİ

Dünya genelindeki nüfusun ve yaşam alanlarının büyük kentlerde toplanması neticesinde başta sosyal, ekonomik, siyasal, teknik açılardan diğer bölgelerdeki yerleşim yerlerine nazaran çok farklı boyutlarda karmaşık ve birbirine eklenmiş problemler meydana gelmektedir.

Günümüzde “Metropolitan Yönetim” bir kavram olarak metropollerde icra edilen yönetim modellerinin tümünü kapsayan bir üst kavram şeklinde algılanmaktadır. Dünyadaki metropol yönetim modelleri incelendiğinde, ölçek olarak büyük kentlerin sosyal, ekonomik, siyasi birtakım nitelikleri sebebiyle diğer küçük ve orta ölçekli kentlere göre daha farklı bir sınıfta değerlendirildiği gözlemlenmiştir. Hatta dünya ekonomisine devletlerin değil, metropollerin hâkim olduğu söylenilebilir.

Türkiye’den örnek verecek olursak İstanbul tek başına ülke nüfusunun yaklaşık yüzde 20’sini oluştururken; ülke ekonomisinin yaklaşık %45’ini oluşturmaktadır” (Esen, 2016, s. 100). Bu genel yaklaşımın büyük ölçekli kentlerde karşılaşılan çeşitli sorunların yine bu kente özgü yapı ve yaklaşımlarla çözümlemeye çalıştığına tanık olmaktadır. Bilal Eryılmaz’ın deyiimiyle (Eryılmaz, 2016, s. 147):

“Anayasanın 127. Maddesindeki¹¹ kanun büyük yerleşim merkezlerinde, özel yönetim biçimleri oluşturulabilir hükmü tek bir büyükşehir modelini öngörmüyor. Farklı büyüklükte, farklı özellikleri olan şehirlerin ayrı büyükşehir kanunları çıkarmasını öngören bir maddedir. Dolayısıyla bugün büyükşehirler ile ilgili olarak tek bir kanun var ama her bir büyükşehir için ayrı ayrı statüler, yapılar ve gelir kaynakları olabilir. Özellikle İstanbul gibi nüfusu 14 milyon, ilerde 20 milyona dayanacak olan bir şehir için bu konunun çok önemli olduğunu düşünüyorum”

¹¹ “...kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir...” Bakınız: T. C. Anayasası Madde 127: https://www.tbmm.gov.tr/develop/owa/tc_anayasasi.maddeler?p3=127 , Son görülme 03.11.2019.

Metropolitan yönetim kavramı tüm metropolitan alandaki büyük ölçekli yerel hizmetleri icra eden ve bunların koordinasyonundan sorumlu olan bir yönetimi ifade etmektedir.

2.1. Metropolitan Yönetim Yaklaşımları

Çalışmanın bu kısmında metropolitan yönetim yaklaşımlarına değinilecektir. İlgili literatür tarandığında metropolitan yönetim ile ilgili olarak üç ana yaklaşımın kavramsal çerçeve oluşturduğu görülmektedir. Bu yaklaşımlar sırasıyla “*Metropolitan Reform Geleneği*”, “*Kamu Tercihi Teorisi*” ve “*Yeni Bölgecilik*” şeklinde isimlendirilen yaklaşımlar sırasıyla aşağıda incelenmektedir.

Literatür incelendiğinde akademik çalışmaların en kadim sorusu olan “*idealin ne olduğu*” sorusu metropoller için 19. Yüzyılın sonlarında ve 20. Yüzyılın başlarında kentlerin plansız ve düzensiz büyümesiyle eşzamanlı olarak kendini göstermektedir. Başta kamu yöneticileri olmak üzere sosyologlar, bölge planlamacılar, kent ekonomistleri de “*en iyi metropol yönetimi nedir*” sorusunun cevabını bu dönemde aramaya başlamışlardır. Bu tartışmalar ışığında başta Eski Bölgecilik (*Metropolitan Reform Geleneği*) olmak üzere, “Kamu Tercihi” ve “Yeni Bölgecilik” yaklaşımları ortaya çıkmıştır (Kübler & Schwab, 2007, s. 474).

2.1.1. Metropolitan Reform Geleneği (Eski Bölgecilik)

Metropolitan Reform Geleneği – bir diğer adıyla Eski Bölgecilik – Büyük Buhran sonrası dönemde sosyal refah devleti anlayışının öncelendiği, Keynesyen bir ekonomi modelinin uygulanageldiği Amerika Birleşik Devletleri’nde 1930’lu yıllarda ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşımın özünü yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve

planlamada etkinlik sağlanabilmesi için büyük ölçekli metropoliten alanların olmazsa olmaz bir yapıyı temsil ettiği düşüncesi oluşturmaktadır.

Siyasi ve idari parçalanmışlığı Amerikan metropollerinde yaşanan çoğu sorunun en temel gerekçesi olarak gören Metropolitan Reform Yaklaşımı bu problemlerin ancak büyük ölçekli bir metropoliten yapıyla giderilebileceği söylemine sahiptir. Eğer bir metropoliten alanda çok sayıda özerk tüzel kişilik bulunursa, orada yerel hizmetlerin sunumunda eşitsizlik çıkabilir, etkinlik ve verimliliği sağlamak mümkün olmayabilir.

Metropolitan Reform Yaklaşımını benimseyenlerin en temel argümanı bu yaklaşımın metropoliten alanlardaki hizmetler noktasında verimlilik odaklı olmasıydı. Bu yaklaşıma göre metropoliten alanlardaki ekonomik ve siyasi sınırlar örtüşmemektedir ve bu yüzden verimlilik sağlanamamaktadır görüşü hâkimdir. Yerel yönetim birimlerinin çokluğu ve parçalanmışlığı başta hesap verebilirliği ve denetimi zayıflatmakla birlikte farklı yönetim birimleri tarafından hazırlanacak olan yerel programların koordinasyonunun zayıflamasına da sebep olmaktadır.

Bu sebeple de bölgeye has sorunların zm noktasında bir uzlaş elde etmeyi güçleştirmektedir. Metropolitan Reform Yaklaşımını savunanların temel savı şudur: bir metropoliten alandaki farklı yönetim birimlerinin çakışması problemi o alandaki parçalanmış yapılar yerine tek bir yerel yönetimden oluşacak olan bir model ile zlembilecektir (Hamilton vd., 2004, s. 153).

Metropolitan Reform Anlayışının savunucuları leke büyük yapıların oluşması adına “*birleştirme ve bütünleştirmeyi*” bir yöntem olarak benimsemişlerdir. Bu kimseler bir metropoliten alandaki idari birimlerin sınırlarıyla aynı alandaki sosyal ve ekonomik gelişmenin bölgesel leğinin eşit bir şekilde örtüşmesinin gerekliliğine vurgu yapmaktadırlar.

Bu hedefe ya bir metropol yönetimi inşa edilerek ya da çevredeki banliyölerin merkeze eklenmesi aracılığıyla ulaşılabilecektir. Kübler ve Heinelt’e göre metropoliten alandaki bu yeni yapı 2 kademeli bir yapı olmalı ve metropoliten alandaki

tüm fonksiyonları içeren bir özerkliğe ve geniş yetkilere sahip olmalıdır (Heinelt & Kübler, 2005, s. 9).

Sager'e göre Metropolitan Reform Anlayışı 4 temel saçı ayağı üzerine inşa edilmiştir. Bunlar metropolitan yetki ve birimleri “*merkezileştirme*”, çok sayıdaki parçalı bir yapısı olan metropolitan alanı “*bütünleştirme*”, “*uzmanlaşmış bürokrasi*” ve son olarak da siyasetin etkisi altında kalan kurumsal bir yapıdan siyasetin ve idarenin kesin olarak ayrılmış olduğu “*özerk idari yapılara*” geçiştir.

Metropolitan Reform Anlayışı (Eski Bölgecilik) şunu savunur: Büyük ölçekli yönetim yapıları ve metropolitan alanda merkezileşmenin söz konusu olduğu bir durum görece daha küçük idari yapıların söz konusu olduğu birden çok parçası bulunan modele göre demokratik açıdan daha elverişli bir politik zemin hazırlamaktadır.

Sorumluluk ölçeği bütün metropolitan alan olan büyük ölçekli yönetim birimlerine karşın bireylerin yaşadıkları kent ile ilgili meselelerin tümüyle alakadar olabilmeleri ve oradaki politik yaşama doğrudan katılabilmeleri görece daha kolay gerçekleşebilmektedir. Böylece metropolitan yönetim ve yöneticilerin hesap verebilirliklerine imkân tanınmış olur. (Sager, 2005, ss. 230-231).

Aksi takdirde metropolitan bölge halkı yönetim yapısı açısından parçalanmış bir metropolde her ne kadar gündelik hayatla ilişkide olsalar da yaşadıkları yer/bölge dışında kalmış olan şehrin diğer kentsel bölgelerine dair politik açıdan bir çeşit umursamazlık, ilgisizlik sergileyebilirler. Vatandaşın kentsel alanın kendi yaşadıkları yerlerin dışında kalan kesimlerini ilgilendiren politik mevzuları gerektiği kadar yakından takip edemeyecekleri ve buna ilaveten kendi politik istemlerini etkili bir şekilde siyasal sisteme iletemeyecekleri düşünülmektedir.

2.1.2. Kamu Tercih Teorisi ve Metropolitan Yönetim

Kamu Tercih Teorisi ile ilgili literatür incelendiğinde C. Tiebout tarafından yapılan 1956 senesinde yayımlanan makale¹² ile yerel yönetimlerin teşkilatlanmasına yönelik kamu tercihi teorisinin ilk kez söz sahibi olduğu görülmektedir (Tiebout, 1956, ss. 461-424). Kısaca değinmek gerekirse bu çalışma amme hizmetlerinin etkinleştirilebilmesi ve yerelleştirilebilmesi için iktisat yöntemlerinden faydalanılmasını savunmuştur.

Tiebout çalışmasında eğer yaşadıkları yerde çok sayıda yerel yönetim unsurunun bulunması durumunda vatandaşların seçeneklerinin daha fazla olacağını savunur. Tiebout'a göre vatandaş kendi gelir gider durumu, ihtiyaç duyduğu amme hizmetinin niteliği gibi birtakım parametrelere göre kendisinin en maksimum faydasını sağlayacak olduğunu düşündüğü kentsel yerleşim alanına yerleşeceğini savunur. Tiebout bu “*daha avantajlı olan yerleşim birime yönelme*” durumunu “*ayakla oy kullanmak*” olarak nitelendirmektedir (Tiebout, 1956, ss. 416-424).

Çoğu insan bir kavram olarak yerel yönetime ve özellikle kendi yerel yönetimlerine çok bağlıdır. İnsanlara, en azından maddi durumu görece daha iyi olan insanlara bir dizi seçenek sunarsanız ve bunlar mevcut yerel yönetimlerinden memnun kalmazlarsa veya başka yerleşim yerlerinin kendilerine sağlayacak olduğu imkânlardan etkilenmeleri halinde bu durum kendilerine “*ayaklarıyla oy kullanma*” fırsatı sunar (National Research Council, 1999, s. 15).

Vatandaşların kendi faydaları için tercih edebilecekleri hizmet seçenekleri ve yerleşim birimlerinin var olması aynı zamanda amme hizmetleri ve kamusal mallardan elde edilecek olan verimliliği de arttıracaktır. Bu durum bir çeşit rekabetin tekelleşmeden daha iyi sonuçlar doğurması durumu ile benzerlik taşımaktadır (Ostrom vd., 1961, ss. 838-839).

¹² A Pure Theory of Local Expenditures

Kamu Tercihi Teorisi yaklaşımı 1950'lerin başında kendini göstermiştir. Bu yaklaşımın ana temelini ekonomik bir bakış açısıyla analiz edilmiş olan bir siyasal düzen oluşturmaktadır. Bu Yaklaşım/Teorinin en bilinen temsilcileri arasında James Buchanan ve Gordon Tullock önderliğindeki “*Virginia Okulu*” ve Antony Downs ve George Stigler’in temsilcisi olduğu “*Chicago Okulu*” gibi ekollerin çalışmaları sonucu oluşmuştur. Bu yaklaşımın temelini neo-klasik iktisatçıların bir savunusu olan “*piyasa başarısızlığı*” tezine karşın geliştirilmiş olan “*devletin başarısızlığı*” tezi oluşturmaktadır (Oktay, 2016, s. 57).

Bu yaklaşıma göre başarısızlığın nedeni Keynesçi ekonomik yaklaşımdır. Can Aktan’a göre (Aktan, 2019):

“Kamu Tercihi (Public Choice), kısaca ‘*Politika Biliminin Ekonomik Analizi*’ olarak tanımlanabilir. Kamu tercihi, politik süreçte alınan karar ve uygulamaları iktisat biliminin kullandığı araç, metot ve varsayımlara dayalı olarak açıklayan bir disiplindir. Bir başka ifadeyle; Kamu Tercihi, siyaset biliminin temel konularını iktisat biliminin araçları ve teknikleri yardımıyla analiz etmektedir. Kamu tercihi teorisi; Politikanın Ekonomi Teorisi, Yeni Politik İktisat, Kollektif Karar Alma Teorisi gibi adlar ile de anılmaktadır”.

Metropolitan yönetimlerin tarihsel gelişimini dikkate aldığımızda 1930’ların başında tek bir birim şeklinde tüm metropolitan alanı kapsayan yapılar görülmekte iken; 1950’li yıllarla birlikte artık birden fazla ya da aşamalı yönetim birimlerinin metropolitan alanda görülmeye başlandığı tespit edilmektedir (Tuzcuoğlu, 2003, s. 136). Bu dönemde merkezîyetçilik ve tekçi yaklaşıma karşı bir reaksiyon olarak kamu tercihi teorisi temelli bir metropolitan yönetim anlayışı oluşmuştur (Oktay, 2016, s. 57).

Kamu Tercihi Yaklaşımının metropolitan bölgelere yönelik olarak savunduğu değerler şunlardır: desantralizasyona dayalı bir metropolitan yapı, parçalanmış bir metropolitan alan, kendi kendine idare ve siyasi kontrol (Gül vd., 2017; Sager, 2005, s. 233). Bu yaklaşım gerek metropolitan alan yönetimi gerekse kentsel siyaset alanında ciddi katkılar sunmuştur. Halkın rasyonel bir şekilde tercihte bulunarak yaşam alanını belirlemesi her bir yaşam alanını uzun vadede daha fazla “*yaşanılabilir olmak*”

çabasına sokmuştur. Bu durum zamanla yerel halkın isteklerinin ve çıkarlarının yerel siyaset alanına bir girdi olarak yansımaya vesile olmuştur.

2.1.3. Yeni Bölgecilik ve Metropolitan Yönetim

İlk olarak metropoliten reform yaklaşımı akabindeyse kamu tercihi yaklaşımı yetmişli yıllara dek en temel metropoliten yaklaşımlar olarak literatürde yer edindi. Yetmişli yılların başıyla birlikte ise dünya genelinde vuku bulan politik ve iktisadi gelişmeler metropoliten alanların yönetimine dair yeni bir yaklaşımı doğurmuştur: “*Yeni Bölgecilik*”. Yeni Bölgecilik Yaklaşımı, en temelde bölgesel/yerel kaynakları temel alarak oluşturulan ekonomik kapsamlı bir yönetim yaklaşımını ifade etmektedir (Amin, 1999, s. 375).

1930 Büyük Buhran’ın bir sonucu olarak gelişim gösteren “*keynesyen ekonomi*” ve 2. Dünya Savaşı sonrası kendini gösteren “*bölge odaklı politikalar*” zamanın gereklilikleri doğrultusunda 1970 kriziyle birlikte değişim göstermek durumunda kaldılar. En başta Doğu Asya olmak üzere Avrupa ve Kuzey Amerika’da yeni ekonomik aktörlerin oluşması neticesinde global ekonomik rekabetin artışa geçmesi ve bununla birlikte gelişmiş ülkelerdeki teknolojik sanayi hamleleri ve esnek üretim tarzına geçilmesi gibi etkenler neticesinde “bölge”yi merkeze alan global rekabet ve iktisadi kalkınma yaklaşımlarını oluşturmuştur (Oktay, 2016, s. 60).

Bilhassa 1980’li yıllara gelindiğinde bu yeni yaklaşımın savunucuları, kimi bölgelerin yenilikçi yaklaşımda son derece başarılı olduğunu gözlemleyince iktisadi kalkınmayı temel alan etkinlikler için bölgelerin biçilmiş bir kaftan olabileceğini savunmuşlardır.

Bölgenin artık ekonomik bir kimlik olarak önem kazanması, metropoliten yönetimler ile ilgili yaklaşımlara olan ilgiyi arttırmıştır. Eskiden salt “*en ideal metropoliten yönetim nasıl olmalıdır?*” şeklindeki arayışlar yerini “*metropoliten bölgelerin global rekabet ve ekonomik kalkınmada nasıl idare edileceğinin*” yeniden inşasına çevrilmiştir. Yani yeni nitelikler kazanmıştır.

Yıllar 1990'ları gösterdiğinde artık metropolitan reform hareketi ve kamu tercihi teorisi yaklaşımları yerel demokrasi, yurttaşlık hakları gibi güncel meselelere tesir edemez oldu (Heinelt & Kübler, 2005, s. 12). Bu dönemde başta Kuzey Amerika ve Avrupa'da metropolitan yönetim meselesinde gerçekleştirilen ampirik çalışmalar günümüzde bu yaklaşımın (yeni bölgecilik) yeni bir yaklaşım olarak ortaya çıkmasına vesile oldu (Kübler & Schwab, 2007, s. 474).

Ekonominin her geçen gün daha da küreselleşmesi ve ekonomik kalkınma hedefleri kapsamındaki rekabet yeni bölgecilik yaklaşımının oluşmasındaki en önemli dinamiktir. Bu yeni yaklaşım merkezden aktarılan kaynak ve yetkiyle kuşatılmış bir kurumsal kapasiteye sahip ve yerel kaynakların etkin kullanımını hedefleyen bir yapıyı oluşturma girişimini ifade etmektedir (Sezgin, 2013, s. 10).

Yeni Bölgecilik yaklaşımının savunucularının hedefleri arasında bütün metropoller için geçerli olan bir yönetsel ve politik yapı arayışı yoktu. Onların odak noktası özel sektörün ve mahalli idare birimlerinin karşılıklı işbirliği yaparak bölgesel ölçekteki meselelere çözüm üretilmesidir (Hamilton vd., 2004, s. 154). 2015 Yılında yayımlanan bir araştırmada bir metropolitan alandaki nüfus verileri sabit kalmak koşuluyla ilgili belediye sayısının iki katına çıkarılmasının şehrin ekonomik üretkenliğini %6 oranında düşürdüğü görülmektedir (OECD, 2015, s. 36). Oktay'a göre yeni bölgecilik yaklaşımı üç temel konuya odaklanmaktadır (Oktay, 2016b, s. 61):

“İlki, metropolitan alanda yerel yönetimler arasında gönüllü yöntemlere dayalı işbirliklerini; İkincisi, metropolitan alanda parçalanmış yönetim yapılarından kaynaklanan olumsuz dışsallıkların giderilmesi; Üçüncüsü, metropol alanda fakirleşen merkezi kent bölgesinin ekonomik ve diğer alanlarda rahatlamasının sağlanması işbirliklerine dayalı metropolitan yönetişime vurgu.”

Bu yeni yaklaşımın olduğu yıllarda dünyada yeni bir kavram kullanılmaktadır: “*yönetişim*”. Bu ikisi arasında oluşum süreçleri açısından bir eşzamanlılık söz konusudur (Kübler & Schwab, 2007, s. 476). Bu yeni yaklaşım çözüm odaklılık açısından çok paydaşlı bir liderlik modeli önererek bir anlamda

yönetişime de katkı sunmaktadır. Hiyerarşik bir düzen ifade etmeksizin oluşturulan çok katılımlı bir işbirliğini yani yönetişimi ifade etmektedir.

2.2. Metropolitan Yönetim Modelleri

Metropolitan model en basit anlamda metropolitan alandaki yönetime dair kurumlar ve ilgili yapıları ifade etmekte kullanılan bir kavramdır (Lefèvre, 1998, s. 10). Dünyada metropollerin yönetimi için tek bir metropolitan yönetim modeli söz konusu değildir. Bu konuda çeşitli tasnifler yapılmıştır. İlgili literatür incelendiği vakit ikili bir tasnife gidildiği görülmektedir. İlki en genel anlamda yapılan dörtlü tasniftir: *tek kademeli, iki kademeli, isteğe bağlı (gönüllü) ve özel amaçlı kuruluşlar* olmak üzere dört ana gruba ayrılmaktadır (Oktay, 2016b, s. 63; Slack, 2007, ss. 14-24; Tuzcuoğlu, 2003, ss. 138-223). İkincisi ve en geniş kapsamlı tasnifin Anwar Shah tarafından yapılan altılı tasnif olduğu görülmektedir. Bu modeller uygulanageldikleri ülkelerin tarihi, sosyolojisi, coğrafi nitelikleri, kültürleri, şehir ölçekleri, sosyal ve siyasal gerekleri gibi birtakım etkenlerin sonucunda oluşmaktadır.

2.2.1. Tek Kademeli Model

Bu modelde metropolitan alanda sadece bir adet yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Tek kademeli bu yönetim genellikle modeli gerek mevcut çok sayıdaki belediyenin birleştirilerek gerekse mevcutta metropolitan alanda bulunan çok sayıdaki belediye birimlerinin merkezdeki büyük belediyeye eklemlenmesi yoluyla iki şekilde oluşmaktadır. Bu eklemlenme ve katılım sürecinde küçük ölçekteki belediyelerin özerklikler ve yetkilerini kaybeder ve daha büyük merkezi bir yapının unsuru olarak yeni bir kimlik kazanırlar. Bu modelin genellikle görünen oluşum biçimlerinin yanı sıra bir diğer oluşum biçimi de Toronto, Melbourne, Canberra gibi başlıca örneklerinde de olduğu üzere, üst bir ikinci kademe olmaksızın metropolitan alandaki

parçalanmış yapının aynı metropolitan alandaki yerel hizmetleri tek bir kademenin üstlenmesi şeklinde oluşmaktadır (UCLG, 2017, s. 52).

2.2.2. İki Kademeli Model

Bu metropolitan yönetim modelinde biri alt biri üst kademede teşkilatlanmış olan iki ayrı kademeli, metropolitan alandaki yerel hizmetlerden sorumlu ve tüzel kişiliği bulunan bir yapı söz konusudur. Bu modelde alt kademe ilçe, belde gibi alanlarda hizmet gösteren küçük ölçekteki belediye teşkilatlanmasını ifade ederken, üst kademe metropolitan alanın ölçeğinde bir teşkilatlanmayı ifade etmektedir (UCLG, 2017, s. 53).

Literatür incelendiğinde görülmektedir ki; metropolitan alanın üst kademe ölçeğinde teşkilatlanmış olan yönetiminin karar ve yürütme organları genellikle doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Bunun yanı sıra belirtilen bu yürütme ve karar organlarının dolaylı yollarla alt kademedeki belediyeler tarafından da oluşturulabilmektedir.

Bu modelde, görev ve yetkilerin yerel hizmetlerin giderilmesi için iki kademe arasında paylaştırıldığı görülmektedir. Bu modelde üst kademe metropolitan alanın tümünün istifade edecek olduğu hizmetlerden sorumludur. Bu sorumluluğu icra ederken ölçek ekonomisinin getirisi olan birtakım avantajlardan yararlanmaktadır. Alt kademedeki yapılanma ise kendi sınırları içerisinde kalan yerel hizmetleri icra etmekle mükelleftir.

Alt kademe ve üst kademe arasında nasıl bir kaynak ve yetki paylaşımı söz konusudur? Bu soruya verilebilecek tek bir cevap yoktur. Metropolitan bölgeler arasında farklılıklar söz konusudur. Örneğin Londra’da alt kademe yapılanmaları üst kademeye göre daha fazla sorumluluk ve yetkiye sahipken buna karşılık, New York’ta hizmetlere dair sorumluluk ve yetkinin daha çok üst kademeye ait olduğu gözlemlenmektedir (Alıcı & Özasan, 2020, s. 258).

New York, Paris, Tokyo, Barcelona ve Londra gibi Avrupa'nın başlıca metropollerinin yanı sıra Türkiye'de de hali hazırda kullanılmakta olan bu iki kademeli modelde, sorumluluk ve yetki daha çok üst kademede bulunmaktadır. (Oktay, 2016, s. 64). Bu iki kademeli modelin başarısı alt ve üst kademe arasındaki koordinasyonun sağlanmasına bağlıdır.

2.2.3. İsteğe Bağlı Model

Bu yönetim modelinin bir diğer ismi de gönüllü yönetim modelidir. Bu yönetim modelinde çok parçalı yönetim kademelerinin ilgili bölgedeki yerel hizmetleri görmek adına birbirleri ile yardımlaşmak için oluşturdukları birliktelikleri ifade etmektedir. Bu modelde kanuni ya da teamülen de olsa hiç bir şekilde zorlayıcılık söz konusu değildir. İlgili belediye birimleri kendi istekleri doğrultusunda bu oluşumları kurabilir ya da dâhil olabilir.

İsteğe bağlı modeller inşa edebilmek, inşa ettikten sonra da onları sonlandırmak kısmen de olsa kolaydır. Bu yapılar belediyeler arası işbirliğini teşvik eder ve geliştirir. Bu model kendisini genellikle “hizmet sözleşmesi” ya da “belediye birlikleri” şeklinde göstermektedir.

En bilinen örneklerini Vancouver, Los Angeles ve Bologna gibi kentler temsil ettiği bu modelde hizmet yönünden verimlilik ve belediyeler arası koordinasyon açısından oldukça başarılı olabilmekteyken, aynı zamanda bütün metropolitan alanı kapsayan ölçekteki koordinasyon noktasında yetersizlikler oluşturabilmektedir (Slack, 2007, s. 20).

2.2.4. Özel Amaçlı Model

Bu metropolitan yönetim modelinin en belirgin özelliği bir hizmet alanını hedef almasıdır. Bu hizmet alanı genellikle atık su, elektrik, katı atık, temiz su,

doğalgaz vb.. belirli bir hizmet alanındaki iş ve işlemlerle ilgilidir. Metropolitan ölçekteki belediyeler, metropolitan yönetimler tarafından desteklenen bu kuruluşlar kendi şahıslarında hususi bir bütçe ve tüzel kişiliğe sahiptir.

Bu tür kurumlar hizmet yönünden oldukça verimli olmakla birlikte hizmetlerin sunulması noktasında daha çok teknik süreçlerden geçildiği için yerel katılıma imkân tanıma noktasında ve hesap verebilirlik noktasında bazı eksiklikleri de vardır. Fakat bu modelle oluşturulmuş olan kuruluşlar, yerel halka karşı hesap verebilirlik taşımasalar bile bu kuruluşların genellikle kendilerini siyasi sorumluluk açısından denetleyen yerel yönetim kurumları olarak belediyelere karşı hesap verebilirlikleri söz konusudur (Sancton 1993, 33-34; Aktaran: Slack, 2007, s. 22).

Kurumsal yapıları açısından bu modelin temsil ettiği yapılara siyasi baskılardan görece uzak oldukları için kendi hizmet alanlarında (su, gaz, vb..) profesyonel olarak çok ciddi bir kurumsallaşma gösterebilirler. Yerel yönetimler için bu modelin tek dezavantajı olarak çok sayıda özel amaçlı organizasyonun hizmetlerini kontrol ve koordinasyon etmenin zorlukları gösterilebilir. Türkiye'nin metropol yönetim tecrübesinden referansla bu modele verilebilecek en iyi örnek büyükşehir belediyelerinde kurulmuş olan İSKİ gibi kurum ve kuruluşlardır.

2.2.5. Anwar Shah'ın Altılı Tasnifi

Çalışmanın bu kısmında önceden belirtildiği üzere metropolitan yönetim modelleriyle ilgili bu güne kadar yapılmış en geniş tasnif olan Anwar Shah'ın altılı tasnifini ele alacağız. Shah'a göre metropolitan bölgeler, metropolitan yönetimin koordinasyonu veya merkezileşmesini esas alarak altı alanda gruplandırılabilir (Shah, 2012, s. 10).

2.2.5.1. Üniter Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan yönetim modelinde, metropolitan bölgenin ya “*tek bir birleşik*” yönetimi ya “*tek şehirlî*” yönetimi ya da “*tek katmanlı koordineli*” bir yönetimi vardır. Prag, Bern, Melbourne, Toronto, Addis Ababa, Yogyakarta, Pretoria gibi metropoller bu metropolitan yönetim modeline örnek olarak verilebilir (Shah, 2012, s. 10).

2.2.5.2. Dikey Koordinasyona Dayalı Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan yönetim modelinde genellikle metropol kent yönetimi ile birlikte il ya da eyalet yönetimi de bulunmaktadır. Türkiye’de hâlihazırda uygulanmakta olan büyükşehir belediye sistemi bu kategoriye girmektedir. Yine bu metropolitan yönetim modelinde alt kademede küçük ölçekte teşkilatlanmış bulunan, kendine has bir tüzel kişiliği bulunan bir yerel yönetim birimi mevcut iken üst kademede de metropolitan alanın tamamında ya da büyük bir bölümünde teşkilatlanmış olan bir yerel yönetim birimi söz konusudur. İl ve İlçe belediyelerin teşkilatlanması buna verilebilecek en iyi örnektir.

Biri alt biri üst olmak üzere bu iki kademeli metropolitan yönetim modelinde büyük ölçekli hizmetlerin sorumluluğu, denetim ve koordinasyona dair sorumluluk genellikle üst kademededir. Alt kademe ve üst kademe arasındaki ilişkilerde dikey bir koordinasyon söz konusudur. Bahsedilen dikey koordinasyon doğrultusunda alt kademe temsilcileri üst kademe teşkilatlanmasındaki organlarda görev almaktadır.

Türkiye’de hâlihazırda uygulanmakta olan büyükşehir yönetim modelindeki ilçe belediye başkanlarının ve meclis üyelerinin beşte birinin il belediye meclisinin doğal üyesi olması bu duruma örnek olarak gösterilebilir. İstanbul, Berlin, Madrid, Seul, Tokyo, Şangay, Zagreb, Bangkok, Tiran, Pekin ve Varşova gibi metropoller bu

metropolitan yönetim modeline verilebilecek en bilinen örneklerdendir (Shah, 2012, s. 11).

2.2.5.3. Yatay Koordinasyona Dayalı Zorunlu İki Kademeli Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan yönetim modelinde gerek alt gerekse üst kademenin net bir şekilde tanımlanmış sorumluluk alanları vardır. Bu yapı kanuni olarak zorunluluk teşkil eden iki kademeli bir yapıdır. Avrupa’da bu metropolitan yönetim modelinin uygulanageldiği yerler arasında Kopenhag, Üsküp ve Belgrad bulunmaktadır.

Bu metropolitan modelinde gerek alt gerek ise üst kademelerin karar organları (meclis) direkt olarak halk tarafından seçilmektedir. Bu modelde alt kademedeki yönetim unsurları arasındaki koordinasyonu sağlamak üst kademe yönetiminin sorumluluğundadır. Buna karşılık üst kademe ve alt kademe yönetimleri arasında dikey olarak kurgulanmış bir koordinasyon bulunmamaktadır.

Belgrad’da doğrudan seçilmiş bir belediye başkanı ve belediye meclisi birinci/üst kademe yönetimi olarak bulunmaktadır. Bununla birlikte ikinci/alt kademe yönetim unsuru olarak yine doğrudan seçilen bir belediye meclisi ve bu meclisin seçtiği bir belediye başkanının bulunduğu 17 adet belediye vardır. Üsküp’te de benzer bir yönetim anlayışı söz konusudur. Bu bağlamda bir adet İlk/üst kademe belediyesi ve 10 adet ikinci/alt kademe belediyesi ile benzer bir yönetim yapısına sahiptir. Kopenhag metropolitan bölgesine değinecek olursak; belediyeler arası koordinasyon ve sağlık hizmetlerinden sorumlu ilk / üst kademeyi oluşturan ve doğrudan halk tarafından seçilen bir Bölge Konseyi’ne ve buna ilaveten bir de kırk beş adet eğitim dâhil olmak üzere tüm yerel belediye hizmetlerini sunan ikinci kademe belediyesi bulunmaktadır (Shah, 2012, s. 12).

2.2.5.4. Yatay Koordinasyona Dayalı Gönüllü İki Kademeli Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan modelde yönetim alanında büyükşehir bölgeleri, seçilen metropol çapında gerçekleştirilen faaliyetlerde gönüllü bir şekilde birbirleriyle ortaklık ve işbirliği yapan anlaşmaları yoluyla ortaklaşa bazı hizmetler sunan birden fazla yerel yönetim bölgesini içermektedir. Örnek olarak Helsinki/Finlandiya (24 belediye ile) ve Vancouver/Kanada verilebilir. Her iki durumda da üst kademe, büyükşehir bölgesindeki belediyeler arasındaki ortaklık düzenlemesini temsil etmektedir. Bu alanların hibe finansman ihtiyaçları öncelikle toplu taşımacılık ve sosyal hizmetler ile metropol içi eşitlemeler içindir (Shah, 2012, s. 12).

2.2.5.5. Koordinasyona Dayalı Olmayan İki Kademeli Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan yönetim modelinde yerel ve bölgesel yönetimler bir arada bulunmaktadır. Bunun yanı sıra, aralarında yatay ya da dikey koordinasyonun düşük bir seviyededir. Bölgesel ve yerel yönetimler arasında gerek yatay gerek ise dikey olarak çok az sayıda resmi koordinasyon mekanizması bulunmaktadır. Bu modelin uygulanageldiği en belirgin yerler Romanya'da Bükreş ve Moldova'da Kişinev'dir.

Bükreş, doğrudan seçilmiş özerk fakat koordinasyonsuz iki kademeli bir sisteme sahiptir. Kişinev metropolitan alanı her biri bağımsız yasama ve idari organlara sahip 18 bölgesel yerel yönetim biriminden oluşmaktadır. Üst düzey belediyenin doğrudan seçilmiş bir Belediye Konseyi ve yine doğrudan seçilmiş bir Genel Belediye Başkanı vardır.

Üst Belediye kademesi, metropol çapında arazi ve konut mülkünün düzenlenmesi, sosyal ve ekonomik kalkınma, sivil ve sosyal koruma, kamu düzeni ve acil durum yönetimi ve son olarak da metro (ulaşım) ağlarının koordinasyonundan sorumludur. Diğer tüm yerel işlevler belediyeler tarafından yerine getirilir. Bu

yönetişim düzenlemeleri, metropoller arası eşitleme de dahil olmak üzere hükümetler arası finansman için ayrı ve önemli ihtiyaçlar gerektirmektedir (Shah, 2012, s. 12).

2.2.5.6. Koordinasyona Dayalı Olmayan Bölünmüş Metropolitan Yönetim

Bu metropolitan yönetim modelinde ilgili metropolitan alanda birden çok özerk yerel yönetim, farklı il ya da eyalet yönetimi altında fakat aralarındaki koordinasyonun düşük bir seviyede seyrettiği bir düzlemde hizmet vermektedirler. Bu model içerisinde bölünmüş yapıyı idare-koordine eden herhangi bir üst yapı yoktur. Bazen farklı eyaletlere ve illere ait olan birkaç bağımsız yerel yetki alanı, koordinasyonu az olan alt alanlarda hizmet vermektedir. Bu modelin uygulanageldiği örnekler arasında Mexico-city, Chennai, Delhi, Haydarabat, Jakarta, Kalküta, Mumbai, Puna, Abuja, Cape Town, Milano ve Washington DC metropol alanı sayılabilir. Tümüne değinmeden sadece Washington DC ve Milan özelinde biraz daha meseleyi açıklamak gerekirse: Washington, DC Metropol Alanı olarak Washington merkezi olup bunun yanı sıra Virginia Eyaletinin kuzey kesimindeki belediyeleri ve Maryland eyaletinin bazı bölümlerini içeren bir metropolitan alandır.

Bir diğer örnekte ise Milano, bölgesel işlevleri yerine getiren il statüsüne sahip daha yüksek kademeli - büyükşehir belediyesi (üst kademe) ve belediye (alt kademe) işlevlerini yerine getiren metropolitan bölgedeki alt kademe belediyeleri olan iki katmanlı bir yapıya sahip olması gerektiği gibi özel bir durum temsil etmektedir. Bununla birlikte, halen çok sayıda yetki alanına sahip tek katmanlı koordinasyonlu bir metropol alanı olarak faaliyet göstermektedir. Milan metropolitan bölgesindeki çok sayıda yerel yargı bölgesi arasında çok az koordinasyon söz konusudur. Bu tür parçalanmış yönetim, üst düzey finansman ihtiyacını en üst düzeye çıkarmaktadır (Shah, 2012, s. 13).

2.3.En İyi Modelin Arayışı

“*En iyi model nedir?* Sorusunun net bir cevabı olmamakla birlikte hali hazırda yapılmış bulunan teorik ve pratiğe dayalı modelleme çalışmalarının çokluğu bu sorunun cevabının bulunmasının ne derece zor olduğunu kanıtı gibidir. Bu noktada belirtmekte fayda var ki her bir modelin uygulanageldiği bölgenin sosyolojisi ve tarihiyle ilişkisi vardır.

En iyinin mümkün olmadığı doğa durumunda dahi “*daha iyi*” olanın arayışında olan birtakım araştırmacılar belli başlı kriter setleri geliştirmişlerdir. Bunlara örnek vermek gerekirse Enid Slack tarafından geliştirilen kriter seti örnek verilebilir. Bu kriter seti a-) *ölçek ekonomisi*, b-) *dışsallıklar*, c-) *eşitlik/hakkaniyet*, d-) *erişebilirlik ve hesap verebilirlik* ve e-) *yerel taleplere duyarlılık* unsurlarından oluşmaktadır (Slack, 2007, ss. 9-13).

Bir diğer kriter seti de Vincent Ostrom, Charles M. Tiebout ve Robert Warren tarafından geliştirilmiştir. Bu kriter setini *kontrol/denetim*, *etkinlik*, *siyasi temsiliyet* ve *kendi geleceğini belirleme* (self determinasyon) unsurlarından oluşmuştur (Ostrom vd., 1961, ss. 835-837). Üçüncü bir kriter seti de *siyasi meşruiyet*, *yerel özerklik*, *geniş yetki sahipliği* ve *ölçekle coğrafi uyumluluk* (kapladığı alanın uygunluğu) unsurlarını içerecek şekilde Christien Lefèvre tarafından oluşturulmuştur (Lefèvre, 1998, s. 10). Bir metropolitan yönetimin niteliği yukarıda belirtilen kriterleri ne denli karşıladığı üzerinden değerlendirilebilir.

2.3.1. Farklı Metropolitan Yönetim Modellerini Değerlendirme Kriterleri

Ölçek ekonomileri, dışsallıklar vb. kavramlar tüm metropolitan alanda büyük bir yerel yönetim birimlerini çağrıştırmaktayken; diğer kriterler (yerel duyarlılık ve erişilebilirlik ve hesap verebilirlik vb.) görece daha küçük yerel yönetim birimlerine işaret etmektedir. Asıl mesele, ekonomik verimliliğe dayanan kriterler ile yanıt ve

hesap verebilirliğe dayanan kriterler arasında doğru dengeyi bulmaktır. Bu denge her bir farklı metropolün kendi siyasi kültürü ve tarihi birikimine göre farklı seyredebilir (Slack, 2007, s. 13).

2.3.1.1. Ölçek Ekonomisi

Ölçek ekonomisi temel iktisat derslerinde en basit şekilde şöyle tanımlanmaktadır: Ölçek ekonomisi ürün veya hizmetin miktarı artarken maliyetinin düşmesidir. Ölçek ekonomileri yönetim alanında şu şekilde gözlemlenmektedir: Belirli bir hizmetin birim başına maliyetinin, verilen hizmetin miktarı arttıkça düştüğü zaman meydana gelir (Slack, 2019, s. 6).

Ölçek ekonomilerinin her alanda aynı ölçek boyutunda efektif olmama ihtimali vardır. Bunun sebebine gelirsek, her kentsel hizmet muhtemelen farklı bir üretim ölçeğinde birim başına en düşük maliyeti elde edecektir. Örneğin, en iyi yönetim birimi büyüklüğü (belediye vb.) itfaiye hizmetleri için farklı atık yönetimi için farklı olabilir.

Bu farklılıklar, ölçek ekonomilerinin ölçütlerine dayanarak genel amaçlı yerel yönetimler için sınırlar çizmenin çok zor olabileceği anlamına gelir. Görece daha büyük yönetim birimlerinin yetkisindeki büyük coğrafi bölgelerin merkezden uzak alanlarına hizmet sunma zorlukları sebebiyle birtakım hizmetler için çok daha fazla yüksek maliyetlere neden olacağına dair bazı kanıtlar mevcuttur (Slack, 2007, s. 9).

Bu merkezden uzakta kalan alanlara hizmet götürmenin zorluğunun sebepleri arasında bazen de “bürokratik tıkanıklık” etkili olmaktadır. Yönetim birimleri, belediyeler, bazen o denli büyürler ki birtakım hizmetlerin sunumunda ölçek ekonomisi uygulamasının faydası azalır (Boyne, 1992, s. 336).

Belediyeler özelinde söylemek gerekirse yerel yönetim hizmetlerinin arz ve talepleri farklılık sergileyebilir. Bu durumda ölçek ekonomileri, belediyeler arası

işbirliği yoluyla veya özel kuruluşların oluşturulması yoluyla ilçelere hizmet götürebilmek için parçalanmış bir yerel yönetim sisteminde bile elde edilebilir.

Ölçek ekonomileriyle ilgili şunu da belirtmekte fayda var: Daha az gelişmiş ülkeler bağlamında, zayıf bir altyapının etkisi ölçek ekonomilerinin avantajlarını olumsuz etkilemektedir. Örneğin, ölçek ekonomileri, tüm metropol alana dağılmış birkaç küçük okul yerine tek bir büyük okula sahip olarak elde edilebilir. Ancak, ulaşım sistemi yetersizse, öğrenciler o okula gidemeyebilir. Benzer şekilde, vatandaşlar merkezi yönetim birimine gitmekte zorluk çekebilirler. İdari işlevlerin merkezileştirilmesinde ölçek ekonomileri olsa da, insanların bu hizmet merkezlerine erişebilmesi için bu yönetim merkezlerinin metropol merkezinden uzaklaştırılması gerekebilir (Slack, 2007, s. 10).

2.3.1.2. Dışsallık

Bir ekonomi terimi olarak sosyal bilimlere girmiş bulunan dışsallıklar, ekonomistler tarafından genellikle piyasaları verimsiz kılan ve piyasa başarısızlıklarına yol açan ciddi bir sorun olarak tanımlanmaktadır. (<https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/externality>, Erişim Tarihi: 11.03.2019).

Dışsallık en basit anlamda “bir ekonomik birimin kendi faydasını artırmak için aldığı kararın, aslında hiçbir organik bağı olmayan başka bir ekonomik birimin aldığı kararının sonuçlarını dolaylı ya da dolaysız etkilediği durumlarda ortaya çıkan” bir kavramdır (Bağış & Hızıroğlu, 2018, s. 78).

Birtakım hizmetlerin sağlanması, bir yerel yönetim biriminin yetkisindeki belirli bir hizmetin yararlarının (ya da maliyetlerinin) başka bir yerel yönetim birimi sınırlarında ikamet eden kişilere yayıldığı dışsallıklara (yayılmalara) neden olur.

Örneğin, bir belediyede sınırlarındaki bir yolun yapılması, aynı zamanda bu bölgeyi kullanan komşu belediyelerin sakinlerine de fayda sağlayabilir. Bu dış fayda

durumunda, yolun bulunduğu belediyenin yerel yönetim biriminin, diğer yerel yönetim birimlerinin bölgelerinde ikamet eden kişilere hizmet sunma konusunda herhangi bir teşviki yoktur. Bu nedenle, yol için ne kadar yatırım yapılacağına karar verirken dışsal faydaları veya maliyetleri dikkate alması olası değildir.

Bu tür durumlarda sonuç genellikle dış fayda-maliyet oluşturan hizmetlerin gerektirdiği tedarikin yetersiz kalması şeklinde gerçekleşmektedir. Dışsallıklar sorunu, genellikle ilgili mali gelirleri almadan komşu topluluk sakinlerine kamu hizmetlerinin maliyetini ödemek zorunda kalan merkezi yönetim birimlerinin karşılaştığı bir sorundur (OECD, 2006, s. 158).

Ortaya çıkan bu verimsizliği ortadan kaldırmanın bir yolu olarak genellikle ölçeği büyütme tercih edilebilir. Belirli bir kamu hizmetinden sağlanan tüm avantajların o yerel yönetim sınırları dâhilinde yararlanılabilmesi için yerel yönetimin alanının yeterince büyük olarak tasarlamaktır.

Bu sınır ayarlamaları bir çeşit “dışsallıkları içselleştirmektir” ki bu durumda ilgili yerel yönetim hizmetinden faydalananların da almış oldukları bu hizmet için ödeme yapmaları sağlanabilecektir (Slack, 2007, s. 10). Ayrıca, dışsallıkları içselleştirme açısından en uygun yerel yönetim birimi ölçek ekonomilerine ulaşmak için gereken en uygun boyutla çelişebilir. Dışsallıkları ele almanın diğer yolları arasında hükümetler arası transferler ve belediyeler arasında gönüllü işbirliği bulunmaktadır.

2.3.1.3. Eşitlik/Hakkaniyet

Eşitlik/Hakkaniyet bir yerel yönetim biriminde sunulan hizmetlerin maliyet ve faydalarını büyükşehir bölgesinde adil bir şekilde paylaşma durumunu ifade eder. Bir metropolitan bölgede birçok yerel yönetim idaresi olduğunda bölgeler arasındaki zenginlik-yoksulluk açısından farklı sosyoekonomik gerçeklikler söz konusu olabilmektedir.

Metropolitan bölge içersinde zuhur eden bu olası dengesiz dağılım şartlarında görece varlıklı kesimler vergi sağlama noktasında daha yeterli bir altyapıya sahip olabilmektedirler. Bu tür kesimlerin eğitim veya sosyal hizmetler gibi bazı hizmetler için çok büyük talepleri olmayabilir. Görece daha yoksul topluluklar ise vergi sağlama noktasında daha az avantajlı olmalarına rağmen daha fazla hizmet gereksinimi duyabilirler. Metropolitan bölgelerde ne kadar çok belediye varsa, bu sorun da o kadar büyük olacaktır.

Bu tür durumlar için metropolitan yönetimlerin başvurdukları çözüm arayışları içeresinde genellikle ilk olarak iki ya da daha fazla bölgeyi tek bir belediye alanı içeresinde birleştirerek görece zengin alanların vergi gelirlerinin bir kısmını görece daha yoksul alanlara sağlanacak hizmetleri sübvans etmek için kullanmak bulunmaktadır. Yine bölgelerden toplanacak olan vergi gelirlerinin yeniden dağıtım işlevini üst düzey bir metropolitan yönetime ihtiyaç ve mali kapasiteye göre belediyelere transfer sağlaması için aktarmak da alternatif bir çözüm arayışı olarak sergilenen bir tutumdur (Slack, 2007, s. 11).

2.3.1.4. Erişilebilirlik ve Hesap Verebilirlik

Bu kriter, vatandaşların metropolitan alanın/yerel yönetim biriminin politikasını etkileyebilmeleri için yerel yönetime erişebilmelerini önermektedir. Politika üretim süreçlerine erişim, demokratik geleneklerin iyi belirlenmediği ülkelerde özellikle önemlidir. Karar almaya erişim halka açık toplantılar, oturumlar, seçimler ve yetkililerle doğrudan temaslar yoluyla sağlanabilir (Bish, 2001).

Daha küçük ölçekli yerel yönetim birimleri, ortalama bir vatandaşa yerel kararlara daha fazla erişim sağlayabilir, çünkü vatandaşın karar vericilerin davranışlarını izleme yeteneği, yerel yönetimlerin ölçeğinin büyüklüğü arttıkça düşer (Boyne, 1992, s. 337). Hesap verebilirlik ilgili yerel yönetim birimine erişimle yakından ilişkilidir: eğer bir yerde politikacılar o yerin seçmenlerine yönelik olarak ne

derece erişilebilir olursa, politik eylemlerinden ve bunların sonuçlarından da bir o kadar kolay sorumlu tutulabilirler.

Çok sayıda parçalanmış yerel yönetimlerden oluşan bir metropolitan yönetim birimi, kamu denetimini ve hesap verebilirliği arttırabilir. Yerel yönetimlerin daha küçük bir nüfusu kapsadığı için daha düşük hizmet maliyetleriyle sonuçlanmaları beklenir. Bununla birlikte, daha küçük yerel yönetim birimlerinin olduğu yerlerde yolsuzluk tehlikesi daha büyük olabilir, çünkü birtakım ödenekleri tahsis eden kişiler, bu ödenekleri alanlara daha yakındır (Lefèvre, 2008).

Hesap verebilirlik aynı zamanda gelirler ve harcama kararları arasında da bir çeşit bağlantı gerektirmektedir. Neye ne kadar bütçe harcaması yapılacağına dair kararlar veren organ/birim ihtiyaç duyduğu gelirlerin büyük bir kısmını arttırmaktan sorumlu olmalıdır: *“Yerel kararların masrafları, bunları yapan kişiler tarafından tamamen üstlenilmelidir.”* (Bird, 2001, s. 117).

Eğer ki karar verme aşamasında hesap verebilirlik söz konusu değilse, mali kaynakları farklı hizmetler arasında verimli bir şekilde tahsis etmek için de herhangi bir teşvik unsuru yoktur. Yerel yönetimler de kendilerinden transfer aldıkları ölçüde merkezi yönetime (metropolitan seviye/üst kademe/merkezi hükümet kaynakları vb..) karşı sorumlu olmalıdır (Slack, 2007, s. 12).

2.3.1.5. Yerel Taleplere Duyarlılık

Bu kritere göre hizmetlerin etkin bir şekilde sağlanması bir yerde verilecek olan kararların o kararın sonuçlarından etkilenecek olan vatandaşa en yakın yerel yönetim birimi tarafından icra edilmesi gereklidir. Bu durumun literatürdeki karşılığı “yerindenlik/yetki ikamesi ilkesi” olarak bilinir. Kaynakların verimli tahsisi, hesap verebilirlik ve yanıt verme için gereklidir.

Fayda ve maliyetlerde - sosyoekonomik vb. - birtakım yerel farklılıklar olduğu sürece, yerel yönetim unsurlarının ilgili yerel düzeye en yakın yerden hizmet vermekte

verimlilik açısından ciddi kazanımları söz konusudur. Bu ilkeye göre, harcama sorumlulukları sadece üst seviye yerel yönetim birimi tarafından gerçekleştirildiğinde daha verimli olacaksa üst seviye yerel yönetim birimlerine devredilebilir. Ulusal savunma ve yeniden dağıtım içeren hizmetler gibi birtakım istisnalar dışında neredeyse tüm kamu hizmetleri yerel düzeyde hangi politikaların sunulacağı, ne kadar sunulacağı bunun karşılığında kimlerden ne kadar ödeme alınacağı gibi konularda yerel yönetimlerin yöneticileri tarafından sağlanmalıdır.

Kamu tercihi teorisi, küçük ölçekli parçalanmış yerel yönetimlerin yarı pazarı korudukları için yerel demokrasi adına özel avantajları olduğunu savunmaktadır. Metropolitan bölgede küçük yerel yönetim birimlerinin çoğalması bunların aralarında bir rekabete yol açacaktır. Örneğin, Tiebout insanların “*ayaklarıyla oy kullanmasını*”, yani istediklerine en çok benzeyen vergi ve harcama paketiyle yetki alanına taşındıklarını ileri sürdü (Tiebout, 1956). Rekabet, hizmet sunumunda artan verimlilik veya çıkarlarına en uygun mal ve hizmet imkanına sahip belediyeyi bulma açısından vatandaşlara yarar sağlar (Boyne, 1992).

Bu çerçeveden bakıldığında, metropolitan seviyede bir kentsel yönetim birimi, kent sakinlerinin taleplerini karşılamada daha az verimli olacaktır. Çünkü bu hizmetler için farklı tercihleri olan kişilere tek tip bir kamu hizmeti sağlama eğiliminde olacaktır. Tiebout modeli, uzun bir varsayım listesine dayanmaktadır. Bu varsayımlardan birine göre hareketlilik maliyeti sıfırdır. Özellikle daha az gelişmiş ülkelerde, insanların daha iyi hizmetler ve daha düşük vergi oranları için bölgede hareket edebilmeleri son derece sınırlıdır (Swaniewicz, 2002).

2.3.1.6. Kontrol/Denetim

Bir kamu hizmetinin üretimi için kurulan yerel yönetim unsurunun ölçeği için geçerli olan ilk standart, bir siyasi yetki sınırı içerisinde oluşturulmuş olması ve belli bir kontrol mekanizmasına tabi olması gerektiğidir. Bir kontrol ve denetim mekanizmasının oluşturulması aşamasında doğal sınırlarla ölçeklendirilmiş olması

önemlidir. Aksi takdirde, kamu hizmetini verecek olan ilgili kurum iş ve işlemlerini gerçekleştirmek için yetersiz kalabilir. Sınırlar uygun şekilde ayarlanamazsa, olası sonuç, yönetme işlevinin kontrol kriterini daha uygun bir şekilde karşılayacak şekilde ölçeklendirilmiş bir üst birime aktarılması şeklinde olmaktadır (Bish, 2001; Slack, 2007, s. 11).

2.3.1.7. Etkinlik

Etkililik literatürdeki en kısa tanımlaması ile “*mümkün olan en iyi sonuca ulaşmak için eldeki kaynakları mümkün olan en iyi şekilde değerlendirmek*” olarak ele alınmaktadır (Yükçü & Atağan, 2009, s. 1). Yönetim bilimleri alanında etkinliğin “*örgütsel amaçlara ulaşma*” oranı şeklinde hesaplandığı gözlemlenmektedir. Bu yaklaşıma göre; örgütsel etkinliğin ölçütü önceden konulan hedeflerin de denli elde edildiğiyle alakalıdır (Daraio & Simar, 2007, s. 97).

Refahla ilgili olması sebebiyle günümüzde iktisatçıların en çok değindikleri meselelerden biri etkinlik olmuştur (Dinler, 2012, s. 10). Etkinlik, bir kurumun kaynakların (emek ve sermaye) birimi başı üretkenliğini maksimize etme yeteneğidir (Stroh vd., 2001, s. 7). Etkinliğin *Ölçek Etkinliği, Yapısal Etkinlik, Teknik Etkinlik, Tahsis Etkinliği, Üretkenlik Etkinliği, Dinamik Etkinlik* ve *X-Etkinliği* şeklinde belirtilen çeşitli türleri bulunmaktadır (Çelikkaya & Yayar, 2017, s. 65; https://www.economicsonline.co.uk/Business_economics/Efficiency.html, Erişim Tarihi: 25.04.2019).

2.3.1.8. Siyasi Temsiliyet

Siyasi Temsiliyetten anlatılmak istenen dolaylı temsildir. Günümüzün modern dünyasında hem iş bölümlerinden hem de nüfus atışından dolayı artık doğrudan demokrasi uygulamak mümkün değildir. Bir bölgedeki insanların kendilerinin temsil

edilmesi için kendi rızaları dâhilinde kendilerinin üst bir platformda (meclis, konsey vb.) temsil edilmesi adına oluşturulmuş bir müessesedir (Örs, 2006, s. 7).

Günümüz modern siyasetinde temsiliyet mekanizması çoğunlukla seçimlerle bağlantılıdır. Seçimler siyasi temsil açısından tek başına yeterli bir şart olmayabilir, ancak gerekli bir şarttır. Bununla birlikte seçimlerin temsili amaçlara hizmet edebilmesi için, rekabetçi, özgür ve adil olmaları ve evrensel yetişkin oy hakkı temelinde yapılması gerekir (Heywood, 2013, s. 220).

2.3.1.9. Kendi Geleceğini Belirleme

Kriter setleri arasında en tartışmalı ve anlaşılması en zor olan unsur kendi geleceğini belirleme (self determinasyon) unsurudur. Genellikle milliyetçilik-ulus devlet tartışmalarına kullanılan ulusların kendi kaderini tayini (national self determination) kavramıyla çok sık karıştırılmaktadır. Bir ulusun kendi kaderini tayini farklı bir olgudur. Bir yerel yönetim birimin, onun için biçilmiş olan hudutlar çerçevesince kendi görev sahasıyla ilgili sağlayacak olduğu hizmetleri kendisinin belirlemesi farklı bir olgudur. Etkili bir kontrol, verimlilik ve makul siyasi çıkarların temelinde bulunduğu bir yerel yönetim ölçeği oluşturulmak istendiğinde bu durum ölçek sorunlarına karar verme yetkisine sahip belirli kurumlara bağlıdır.

Amerika Birleşik Devletleri'nde yerel yönetimlerin organizasyonuna göz atıldığında genellikle bu kriterin yerel topluluktaki vatandaşların kararları tarafından kontrol edilmesinin gerektiğini görürüz. Bu da demek oluyor ki ölçeklendirme yapmak meselesi kendi kaderini tayin etme hususlarına tabi olmak durumundadır. Yerel seviyede kendi kaderini tayin durumları genellikle bir veya birkaç bölgenin birleşmesi sürecinde ortaya çıkar (Ostrom vd., 1961, s. 837).¹³

¹³ Bu duruma verilebilecek en güncel örnek Paris kentinde merkezde bulunan ilk 4 alt kademe belediyesinin “Merkez Paris” (*Paris Centre*) adı altında birleştirilmesi süreci örnek verilebilir.

Nitekim Avrupa için de bu geçerlidir. Avrupa yerel yönetimler özerklik şartında açıkça belirtilmektedir ki bir bölgenin sınırları o bölge nüfusunun rızası olmaksızın değiştirilemez. Türkiye özelinde gerçekleştirilen 6360 sayılı büyükşehir kanuna yönelik olarak yapılan eleştirilerin en temel dayanaklarından biri de budur (Gül & Batman, 2013, s. 39). Kaldı ki AYÖŞ'ün “*Yerel Yönetim Sınırlarının Korunması*” başlıklı 5. Maddesinde “*Yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın elverdiği durumlarda ve mümkünse bir referandum yoluyla ilgili yerel topluluklara önceden danışılmadan değişiklik yapılamaz.*” Hükmü bulunmaktadır (Council of Europe, 1988).

2.3.1.10. Siyasi Meşruiyet

Metropolitan yapılar siyasal meşruiyet gerektirir. Nitekim, metropolitan yönetim kurumlarının siyasi meşruiyet eksikliğinin, metropol yönetiminin önündeki en büyük engel olduğu belirtilmektedir (Lefèvre, 2008).

Bu kriter setinin kastettiği siyasi meşruiyet, siyasi temsilcilerinin doğrudan o bölgenin seçmenleri tarafından seçilmesiyle elde edilen güçlü politik meşruiyettir. Siyasal temsilin güçlü olması açısından bir yerel yönetim biriminin başkanı ve karar alma organlarının seçmenler tarafından doğrudan seçilmiş olması siyasi meşruiyet kazanmayı sağlayacaktır (Slack, 2019, s. 25).

2.3.1.11. Yerel Özerklik

Bu kriter seti yeterli mali ve insan kaynaklarına sahip otonom bir yapı olan yönetim biriminin hem 'üst düzey yönetim birimlerine hem de temel yerel makamlara karşı özerkliğini ifade etmektedir. Burada belirtmekte fayda var ki bu çalışma kapsamında kullanılan özerklik kavramı yerel özerkliği mali ve idari açılardan ele almaktadır. Siyasi özerklik kastedilmemektedir.

Yerel yönetimlerin, kendi yetkilerini merkezi-bölgesel herhangi bir yönetimin veya bu yönetimlerin ajan/taşra teşkilatı vb. herhangi bir müdahilliği söz konusu olmadan kendi görev alanları içinde icra edebildikleri, kendi kararlarını alıp uygulayabildikleri bir düzen “*yerel özerklik*” kavramını ifade etmektedir (Karahanoğulları, 2013b). Çalışmanın ilgili kavramları kısmında bu kavram daha detaylı tanımlandığı için bu kısımda daha fazla değinilmemiştir.

2.3.1.12. Geniş Yetki Sahipliği

Bu kriter seti bir yerel yönetim unsurunun yetki olarak geniş yetkililere donatılmış bulunduğu bir doğa durumunu ifade etmektedir. Bir yerel yönetim unsurunun yetkileri ne denli genişse o denli de mali kaynağa ihtiyacı olacaktır. Bir yerel yönetim unsurunun yetkisi arttıkça kaynak ve gelirleri de ona oranla artış gösteriyorsa orda etkinlik, verimlilik gibi durumlar gözlemlenebilmektedir.

2.3.1.13. Ölçekle Coğrafi Uyumluluk

Bu kriter seti en basit anlamda kentsel alanla sunulmakta olan hizmetler için en ideal işlevsel alanın birbirine ne denli uyumlu olduğunun tespit edildiği alandır. Eğer hizmet götürülecek olan coğrafi alan ile hizmetleri sağlayacak olan yerel yönetim örgütünün coğrafi sınırları bir birine ne denli yakınsa o denli etkin bir ölçek uyumluluğu elde edilmiş demektir (Slack, 2019, s. 7).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

LONDRA, PARİS VE İSTANBUL METROPOLİTAN YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

Çalışmanın bu kısmında iki aşamalı bir karşılaştırma yapılacaktır. İlk olarak İstanbul metropolünün Türkiye’deki diğer tüm metropollerle mali yönden bir karşılaştırması yapılacaktır. 2012 Yılından itibaren metropoliten şehir olmak statüsü için nüfus limiti 750.000 olarak belirlenmiştir (6360 Sayılı Kanun, 2012). İlgili kanunla birlikte Türkiye’deki metropoliten şehir sayısı 30 olmuştur.

Tüm bu şehirler gerek nüfusu 750.000 gerek ise 15 milyon olsun aynı görev tanımlarına sahiptir. Dolayısıyla bu açıdan bir kıyaslamaya tabi tutulmayacaktır. Bu bölümde çalışma kapsamında İstanbul metropolünün Türkiye’deki diğer bütün metropollerle mali yönden kıyaslanması ve İstanbul’un kendine has konumu tespit edilmek istenmiştir.

İkinci olarak ise İstanbul’un Türkiye için konumu neyse yine aynı şekilde ülkeleri için benzer konumdaki iki metropol olan Londra ve Paris ile İstanbul’un metropoliten yönetim modeli karşılaştırılacaktır. Paris ve Londra metropolleri ile karşılaştırma yapılmasının üç temel nedeni bulunmaktadır. İlk neden gerek Londra ve gerekse Paris metropollerinin içinde bulunduğu devletlerin – tıpkı İstanbul metropolünün de olduğu gibi – üniter yapıli devletler olmasından kaynaklanmaktadır. Bir diğer sebep olarak ise Londra ve Paris metropolleri, metropoliten modellere ilişkin çalışmalar incelendiğinde tıpkı İstanbul’da olduğu gibi iki kademeli metropoliten yönetim modelleriyle yönetilmektedir (Slack, 2019, s. 9). Son olarak da bu metropoller Avrupa ülkelerinde bulunmaktadır.

Burada Paris özelinde bir parantez açmakta fayda bulunmaktadır. Paris’te uygulanan iki kademeli metropoliten yönetim modeli, 2016 yılına kadar tıpkı İstanbul metropolünde olduğu gibi il sınırlarıyla çevriliyken 2016 yılında Büyük Paris Metropolünün (*Métropole du Grand Paris*) kurulmasıyla birlikte metropoliten il yönetiminin de ötesinde bir metropoliten alan yönetime geçildiği söylenebilir. Bu

anlamda bu çalışma Paris metropoliten yönetimine dair literatürdeki yazım açıklığını da bir nebze olsun doldurmaktadır.

Karşılaştırma kısmı için bir tablo hazırlanması ve bu şekilde bir görsellik kazandırmak hedeflenilmiştir. Karşılaştırma kısımları öncesinde bu üç metropolün de tarihi gelişimi, mevcut durumu, yönetim unsurları (başkan, meclis vb.) alt kademe ve üst kademe bilgileri, metropoliten hizmetlerin sunumu, denetim unsurları, mali açıdan merkezi yönetime bağlılığı gibi birtakım konular üzerinden özetlenmeye çalışılmıştır.

Bazı kurum ve kavramların üzerinde fazlaca durulmasının iki sebebi bulunmaktadır. Özellikle Paris'te yeni bir metropoliten yapıya geçilmiş olması ve bu açıdan literatürde henüz çok fazla bir kaynak bulunmaması açısından bilgi verici bir nitelik kazandırılmak hedeflenilmiştir. Yine Londra özelinde de literatürde karşılaşılan birtakım güncel bilgiyi yakalayamama sorunları tespit edildiğinden bizzat ilgili metropoliten yönetimlerin resmi internet sitelerinden de faydalanılarak en güncel bilgiler verilmeye çalışılmıştır.

3.1. İstanbul'un Türkiye'deki Konumu

Demokratik yönetimlerde arzulanan etkin ve verimli bir yönetim modelinin, yerel yönetimler seviyesinde tartışılmasının belirginliği merkezi idarelerinkine nazaran çok daha bariz gözlemlenebilmektedir (Çobanoğulları & Yereli, 2017). Bu nedenle çalışmanın bu kısmında bir metropol olan İstanbul için mali yönden mevcut durum analizi yapılacaktır.

Bu analizin mali yönden yapılması ve buradan referansla mevcut duruma dair önerilerde bulunulması düşünülmektedir. Kıyaslama kısmında tüm metropoliten şehirlerin aynı görev tanımlamalarına sahip olduğundan sadece mali veriler üzerinden İstanbul'un Türkiye için önemi ve konumu belirlenmek istenilmiştir.

Çalışma kapsamında kullanılan verilere dayanarak oluşturulan tablolar T.C. Hazine Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, T. C. Sayıştay Başkanlığı ve İstanbul

Büyükşehir Belediyesi verilerine dayanarak oluşturulmuştur. Türkiye’de metropolitan belediyelerin sayısı 30’dur. Bu belediyelerin görev tanımları son derece geniştir. Kendileri ile ilgili yasal mevzuatlar doğrultusunda, bu son derece geniş görevleri icra aşamasında oldukça fazla maliyetlerle karşılaşmaktadır. Bu mevcut durum kendisini en çok bütçe uygulamalarında belli etmektedir.

Çalışmanın bu bölümünde, İstanbul Metropolitan Yönetimi’nin (İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB)) 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarına dair gerçekleşen bütçelerinin analizi yapılacaktır. Bu bütçelere dair mali sürdürülebilirlik (*Fiscal Sustainability*) açısından durum tespiti yapılacaktır.

Belirtilen dört yılın verileri ulaşılabilen son, güncel veriler olması münasebetiyle kullanılmaktadır. 4 yıllık verilerin alınmasındaki bir diğer sebep yıllık dalgalanmaları en aza indirmektedir. Bununla birlikte tüm metropolitan belediyelerin (büyükşehir belediyelerinin) gelir-gider-bütçe dengelerine yer vermek suretiyle İstanbul’un mali açıdan diğer büyükşehirlerden farkı vurgulanacaktır.

Avrupa Komisyonunun tanımlaması ile mali sürdürülebilirlik, bir kurumun uzun vadedeki mali durumuna (gelir, harcama, hizmetler vb..) dair herhangi bir değişiklik yapılmadan görev ve sorumluluklarını yerine getirebilme, borç ve harcamalarını karşılayabilme yeteneğidir (European Commission, 2017, s. 1).

3.1.1. İBB Bütçesinin Tüm Büyükşehir Belediyelerinin Bütçesine Oranı

Çalışmanın bu kısmında Türkiye’deki tüm büyükşehir belediyelerinin gelir gider dengesi ve bunun içerisinde Türkiye’nin metropolitan kimliğe en fazla sahip ili olan İstanbul’un büyükşehir belediye gelir gider bütçe dengesinin konumu tespit edilecektir. Aşağıda 2016, 2017, 2018 ve 2019 yıllarına dair Türkiye’deki 30 büyükşehir belediyesinin gelir gider bütçe dengesine dair bir tablo oluşturulmuştur.

Tablo oluşturulmasındaki maksat verilerin görselliğinin sağlanması yoluyla daha iyi anlaşılabilmesi ve okuyucuya kolaylık sağlayabilmesidir.

Tablo 5: 2016-2019 Yılları İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi¹⁴

	2016	2017	2018	2019	TOPLAM	YILLIK ORTALAMA
Harcamalar	45.389	56.691	65.140	59.491	226.710	56.678
Personel Giderleri	3.903	4.019	4.652	5.641	18	4.554
SGK Devlet Primi	616	634	740	864	3	714
Mal ve Hizmet Alımları	14.918	17.757	20.012	20.594	73	18.320
Faiz Harcamaları	1.094	1.797	2.882	4.074	10	2.462
Cari Transferler	2.409	2.717	3.433	4.210	13	3.192
Sermaye Giderleri	19.545	27.326	30.863	19.612	97	24.337
Sermaye Transferleri	691	851	923	2.218	5	1.171
Borç Verme	2.212	1.589	1.634	2.278	8	1.928
Gelirler	37.912	46.171	54.659	56.400	195.142	48.786
Vergi Gelirleri	601	660	670	691	3	655
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	3.530	5.614	5.422	4.352	19	4.729
Alınan Bağış-Yardım ve Özel Gelirler	257	237	383	409	1	321
Faizler, Paylar ve Cezalar	30.457	36.278	42.725	45.455	155	38.729
Sermaye Gelirleri	2.366	3.050	4.990	5.065	15	3.868
Alacaklardan Tahsilatlar	701	331	470	429	2	483
Bütçe Dengesi¹⁵	-7.477	-10.520	-10.481	-3.090	-31.568	-7.892

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 2016-2019 yılları Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi verilerinden derlenmiştir¹⁶.

¹⁴ Veriler 1.000.000 TL üzerinden hesaplanmıştır.

¹⁵ Bütçedeki gelirlerin ve giderlerin ne denli eşit olduğunu belirtir bir kavramdır. Eğer gelirler giderlerden fazla ise buna bütçe fazlası; giderler gelirlerden fazla ilse buna da bütçe açığı denilmektedir.

¹⁶ Tüm veriler için bkz: <https://muhasebat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri> , son görüntülenme 08.11.2020.

Tablodan da anlaşılabacağı üzere 30 büyükşehir belediyesinin 2016 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 45.389 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 37.912 Milyon TL'dir. Büyükşehir belediyelerinin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 7.477 Milyon TL'dir.

2017 senesine gelindiğinde; 30 büyükşehir belediyesinin 2017 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 56.691 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 46.171 Milyon TL'dir. Büyükşehir belediyelerinin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 10.520 Milyon TL'dir.

2018 senesine gelindiğinde; 30 büyükşehir belediyesinin 2018 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 65.140 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 54.659 Milyon TL'dir. Büyükşehir belediyelerinin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 10.481 Milyon TL'dir.

Son olarak da 2019 senesine gelindiğinde; 30 büyükşehir belediyesinin 2019 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 59.491 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 56.400 Milyon TL'dir. Büyükşehir belediyelerinin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 3.090 Milyon TL'dir.

Ulaşılan son güncel veriler baz alınarak elde edilen bu güncel gelir-gider dengesi tablosunda kümülatif değerler şu şekildedir: 30 büyükşehir belediyesinin 4 yıllık toplam harcaması 226.710 Milyon TL' iken; 4 yıllık toplam geliri ise 195.142 Milyon TL'dir. 30 Büyükşehir belediyesinin belirtilen dönemdeki (2016-2019) toplam bütçe açığı 31.568 Milyon TL'dir.

4 Yıllık verilerin ışığında 30 Büyükşehir Belediyesinin ortalama gelir-gider ve bütçe dengesi şu şekilde oluşmuştur. 30 Büyükşehir Belediyesinin ortalama yıllık harcama miktarı 56.678 Milyon TL iken ortalama yıllık gelirleri miktarı ise 48.786 Milyon TL'dir. Bu veriler ışığında 30 Büyükşehir için tespit edilen yıllık ortalama bütçe açığı 7.892 Milyon TL'dir.

Tablonun bizlere anlattıklarının altını çizmek gerekirse, mevcut gelirleri itibariyle 30 büyükşehir belediyesi kümülatif olarak mevcut giderlerini

karşılayamamaktadır. Bu yüzden oluşmakta olan bütçe açıkları da uzun vadede sürdürülebilir görünmemektedir. Büyükşehir belediyelerinin sorumluluklarının her geçen gün daha da artmakta olduğu ve buna karşın sahip oldukları mali kaynakların aynı oranda artmaması, onların kendi borçları içerisinde vatandaşa hizmete dair görev ve sorumluluklarını dahi icra edemeyebilecekleri bir yakın gelecek tablosu çizmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse 30 büyükşehir belediyesinin bütçe açıkları belirtilen yıllar çerçevesince sürekli bir artış sergilemektedir. Bu açığın giderek artması mevcuttaki büyükşehir belediyesi mali yönetim sisteminin mali sürdürülebilirlik açısından bir tehdit oluşturduğunu göstermektedir. Bu yüzden ki bu çalışma kapsamında kurgulanacak olan modelde büyükşehir belediyelerinin başta öz gelirleri olmak üzere mali kaynaklarının arttırılması önerilerine yer verilecektir.

Bir metropol olarak İstanbul'un 30 büyükşehir belediyesinin toplam bütçe açığındaki yerini teşhis etmek için, İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınlarından elde edilerek hazırlanmış bu veriler ışığında 2016, 2017, 2018 ve 2019 yılları incelenerek aşağıdaki şu tablo oluşturulmuştur:

Tablo 6: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Dengesi¹⁷

Bütçe Kalemleri	2016	2017	2018	2019	4 Yıllık Toplam	Yıllık Ortalama
Gelirler	11.718	14.610	18.425	19.538	64.291	16.073
Giderler	15.068	19.537	22.148	21.417	78.171	19.543
Bütçe Açığı	- 3.351	- 4.927	- 3.723	- 1.879	- 13.880	- 3.470

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2016-2019 yılları "Yılsonu bütçe Uygulama Sonuçları Raporu"nda yer alan verilerden derlenmiştir.

¹⁷ Rakamlar 1.000.000 TL cinsinden ifade edilmiştir.

Yukarıdaki tablodan da anlaşılacağı İBB'nin 2016 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 15.068 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 11.718 Milyon TL'dir. İBB'nin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 3.351 Milyon TL'dir.

2017 senesine gelindiğinde; İBB'nin 2017 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 19.537 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 14.610 Milyon TL'dir. İBB'nin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 4.927 Milyon TL'dir.

2018 senesine gelindiğinde; İBB'nin 2018 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 22.148 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 18.425 Milyon TL'dir. İBB'nin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 3.723 Milyon TL'dir.

Son olarak da 2019 senesine gelindiğinde; İBB'nin 2019 senesindeki harcamalarının toplam tutarı 21.417 Milyon TL'dir. Buna karşın aynı seneki gelirlerinin toplamı 19.538 Milyon TL'dir. İBB'nin belirtilen dönemdeki bütçe açığı 1.879 Milyon TL'dir.

Ulaşılan son güncel veriler baz alınarak elde edilen bu güncel gelir-gider dengesi tablosunda kümülatif değerler şu şekildedir: İBB'nin 4 yıllık toplam harcaması 78.171 Milyon TL' iken; 4 yıllık toplam geliri ise 64.291 Milyon TL'dir. İBB'nin belirtilen dönemdeki (2016-2019) toplam bütçe açığı 13.880 Milyon TL'dir.

4 Yıllık verilerin ışığında İBB'nin ortalama gelir-gider ve bütçe dengesi şu şekilde oluşmuştur: İBB'nin ortalama yıllık harcama miktarı 19.543 Milyon TL iken ortalama yıllık gelirleri miktarı ise 16.073 Milyon TL'dir. Bu veriler ışığında İBB'nin tespit edilen yıllık ortalama bütçe açığı 3.470 Milyon TL'dir.

4 Yıllık verilerin ortalamalarının mukayesi ile birlikte tez çalışması kapsamında seçilmiş bir metropol olarak İstanbul'un, Türkiye'nin diğer tüm büyükşehir belediyeleri içerisindeki mali konumunu tespit edebiliriz.

Yıllık ortalama gider miktarları mukayese edildiğinde İBB'nin diğer tüm büyükşehir belediyelerinin yıllık ortalama giderlerine oranı %34'tür. Yıllık ortalama

gelir miktarları mukayese edildiğinde İBB'nin diğer tüm büyükşehir belediyelerinin yıllık ortalama gelirlerine oranı %32'dir. Yıllık ortalama bütçe açığı miktarları mukayese edildiğinde İBB'nin diğer tüm büyükşehir belediyelerinin yıllık ortalama bütçe açıklarına oranı %43'tür.

Dikkat edildiği vakit şurası açıkça görülmektedir ki: İstanbul'un metropolitan yönetim unsuru olan İBB, mali açıdan Türkiye'deki diğer tüm büyükşehir belediyelerine oranla hepsinden çok daha fazla metropolitan bir özellik taşımaktadır. Bu kimliğiyle diğer tüm büyükşehir belediyelerinin yıllık ortalama açıklarının neredeyse yarısını tek başına oluşturmaktadır.

3.1.2. İBB'nin Giderlerinin Değerlendirilmesi

Büyükşehir Belediyelerinin çok geniş olan görev-yetki-sorumluluk tanımını 5216 Sayılı Kanun'un 7. Maddesi kapsamında belirlenmiştir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). Bu geniş görev ve sorumluluklar büyükşehir belediyelerini kaçınılmaz bir şekilde ciddi meblağlarda harcama yapmak durumunda bırakmaktadır.

Büyükşehir belediyeleri vatandaşa hizmet noktasında ulaşımın altyapıya varıncaya kadar birçok yüksek maliyet kalemlerini içeren harcamalar yapabilmektedir. Örnek vermek gerekirse; raylı ulaşım sistemleri (tramvay, metro vb.), karayolları hizmetleri (asfalt, köprülülük kavşak), kanalizasyon hizmetleri (atık bertaraf vb.) gibi yüksek maliyetli hizmetlerin sunumundan büyükşehir belediyeleri sorumludur.

Çalışmanın bu kısmında İstanbul Metropolitan Yönetiminin mali yönden analizinin yapılması planlanmaktadır. Gelir-Gider dengesi üzerinden yapılması planlanan bu analizdeki veriler İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2016-2019 yılları Yılsonu Bütçe Uygulama Sonuçları Raporlarının verilerine dayanılarak temin edilmiştir. İlgili gider kalemleri arasında aynı adı geçen rapordaki gibi tasnif yapılmıştır.

Tablo 7: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Giderleri¹⁸

GİDER BÜTÇE GERŞEKLEŞEN	2016	2017	2018	2019	4 Yıllık Toplam	Yıllık Ortalama
PERSONEL GİDERLERİ	965	1.022	1.152	1.477	4.616	1.154
SOSYAL GÜV. KUR. DEVLET PRİMİ GİDERLERİ	155	166	187	222	730	182
MAL VE HİZMET ALIM GİDERLERİ	3.801	5.114	6.101	6.768	21.784	5.446
FAİZ GİDERLERİ	91	174	437	808	1.509	377
CARİ TRANSFERLER	905	1.077	1.310	2.108	5.400	1.350
SERMAYE GİDERLERİ	8.044	11.133	12.355	8.699	40.232	10.058
SERMAYE TRANSFERLERİ	285	350	355	1.283	2.273	568
BORÇ VERME	821	502	252	52	1.627	407
YEDEK ÖDENEK	-	-	-	-	-	-
TOPLAM	15.068	19.537	22.148	21.417	78.171	19.543

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2016-2019 yılları "Yılsonu Bütçe Uygulama Sonuçları Raporu"nda yer alan verilerden derlenmiştir

Yukarıdaki Tablo incelendiğinde ilk göze çarpan şey sermaye giderleri kaleminin fazlalığıdır. İkincil olarak da göze çarpan şey ise bütçede yedek ödenek namına herhangi bir kaynak bulunmamasıdır. 2016-2019 Yılları arasında gerçekleşen tüm harcamaların yarısından fazlası sermaye giderleri kaleminden gerçekleşmiştir. Yıllık ortalama 10.058 Milyon TL olarak gerçekleşen sermaye giderlerinin toplamda 19.543 Milyon TL olarak gerçekleşen bütçe giderlerinin toplamına oranı %51'dir.

Sermaye giderleri gibi kalemlerin değerlendirilmesi sırasında sadece maliyetlerinin yüksekliğine ve bütçeye olan yüküne bakılmaması gerekmektedir. Bu kalemdeki harcamaların çoğu asfaltlama, alt-üst geçit, bakım-onarım, raylı sistem, park-bahçe-yeşil alan gibi aslında kalıcı olarak uzun vadede vatandaşın yararınadır.

İlgili tabloyu kısaca özetleyecek olursak, 2016 yılında 15.068 Milyon TL olan toplam gider miktarı 2017 yılına gelindiğinde 19.537 Milyon TL, 2018 yılına

¹⁸ Rakamlar 1.000.000 TL Cinsinden İfade Edilmiştir.

gelindiğinde 22.148 Milyon TL ve son olarak da 2019 yılında 21.417 Milyon TL olacak şekilde gerçekleşmiştir. İlk üç sene artış göstermiş olan giderler toplamı son sene bir nebze de olsa azalış eğilimine girmiş görünmektedir. Kümülatif bir değerlendirme yapıldığında 4 yıllık bu periyod ışığında İBB'nin Ortalama yıllık gideri 19.543 Milyon TL olmuştur.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK) 2019 Yılı verilerine göre Türkiye'nin en metropol nitelikteki şehri olan 15.519.267 nüfuslu İstanbul'un yüz ölçümü 5.460,85 km²'dir. Bu açıdan bir değerlendirme yapıldığında İstanbul'da 1 kilometre kare alana düşen insan sayısı 2841'dir (ADNK¹⁹ 2019 Verileri; <https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/82>, Erişim Tarihi: 13.04.2019).

4 Yıllık veriler baz alındığında yıllık ortalama 19.543 Milyon TL'lik bir gider bütçesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi tek başına birçok bakanlığın gider bütçesine oranla daha fazla harcama yapabilmektedir (İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 2019).

Türkiye'nin dünyaya açılan yüzü olan ve sadece Türkiye'de değil aynı zamanda da dünyanın en çok turist çeken şehirlerinden biri olan İstanbul'un daha yaşanılabilir, alt yapı sorunlarını halletmiş, çevre dostu vb. açılardan tabiri caizse daha yaşanılabilir bir hale gelebilmesi için gerçekleştirebileceği gider bütçesinin arttırılması gereklidir (Basın İlan Kurumu, 2019). İBB'nin bütçesine merkezden aktarılan paylar adrese dayalı nüfus kayıtları baz alınarak belirlenmektedir. Çok sayıda turist katılımının oluşturacağı gider yükü ve kayıt dışı nüfus hesaplanmamaktadır. Bununla ilgili mali kaynak önerileri kısmında daha detaylı değerlendirmeler yapılacaktır. Ortalama harcama miktarının nüfusa bölünmesi ile tespit edilen İBB'nin kişi başına harcadığı miktar yaklaşık 1.259 TL'dir.

¹⁹ Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi

3.1.3. İBB'nin Gelirlerinin Değerlendirilmesi

Büyükşehirlerin oldukça fazla görev ve sorumluluğunu icra edebilmeleri için gelir kalemlerinin de bu görev ve sorumluluk alanlarının genişliğiyle doğru orantılı olması gerekmektedir. Çalışmanın bu kısmında İBB'nin 2016-2019 yılları arasında gerçekleştirmiş olduğu bütçe gelirlerine yer verilecektir. Bu gelirlerin hangi kalemlerden oluştuğu tablolar halinde belirtilip 4 yıllık ortalama gelirler hesaplanacaktır.

Buna ilaveten bir de İBB'nin gelir kalemleri içerisinde merkezden aktarılan gelirlerin belediyenin tüm gelirlerine oranı tespit edilecek olup yapılacak olan bu tespitler üzerinden modelin finansal iyileştirme önerilerine zemin hazırlaması planlanmaktadır.

Tablo 8: İBB'nin 2016-2019 Yılları İtibariyle Bütçe Gelirleri²⁰

GELİR BÜTÇE GERŞEKLEŞEN	2016	2017	2018	2019	4 Yıllık Toplam	Yıllık Ort.
Vergi Gelirleri	119	125	133	147	524	131
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	1.312	3.009	2.365	1.362	8.048	2.012
Alınan Bağış Ve Yard. İle Özel Gelirler	7	9	12	11	39	10
Diğer Gelirler	9.521	11.085	13.109	14.068	47.783	11.946
Sermaye Gelirleri	292	228	2.722	3.719	6.960	1.740
Alacaklardan Tahsilat	551	166	107	251	1.075	269
Toplam	11.802	14.622	18.447	19.558	64.429	16.107
Red Ve İadeler	84	12	22	20	138	35
İadeli Toplam	11.718	14.610	18.425	19.538	64.291	16.073

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2016-2019 yılları "Yılsonu bütçe Uygulama Sonuçları Raporu"nda yer alan verilerden derlenmiştir.

²⁰ Rakamlar 1.000.000 TL Cinsinden İfade Edilmiştir.

Yukarıdaki tabloyu kısaca özetleyecek olursak, 2016 yılında 11.718 Milyon TL olan toplam gelir miktarı 2017 yılına gelindiğinde 14.610 Milyon TL, 2018 yılına gelindiğinde 18.425 Milyon TL ve son olarak da 2019 yılında 19.538 Milyon TL olacak şekilde gerçekleşmiştir. İBB’nin yıllık gelir miktarının her sene düzenli olarak artmış olduğu görülmektedir. Kümülatif bir değerlendirme yapıldığında 4 yıllık bu periyod ışığında İBB’nin Ortalama yıllık gideri 16.073 Milyon TL olmuştur.

İlgili tablo değerlendirildiğinde, toplam gelirler içindeki en yüksek payın “Diğer Gelirler” gelir kalemine aittir. Diğer gelirler grubunda “merkezden aktarılan paylar” çok büyük yer kaplamaktadır. Bu noktada ilk olarak akla gelen soru şu olmaktadır: “İBB’nin toplam gelirlerinin içinde merkezden aktarılan vergi paylarının oranı nedir?” Bununla ilgili de bir tablo yapmak suretiyle mesele daha iyi izah edilebilir:

Tablo 9: Merkezden Aktarılan Payların İBB’nin Gelirlerindeki Oranı²¹

	2016	2017	2018	2019	4 Yıllık Toplam	Ortalama
Toplam Bütçe Gelirleri	11.718	14.610	18.425	19.538	64.291	16.073
Merkezden Aktarılan Vergi Geliri Payı	8.964	10.404	11.500	13.281	44.149	11.037
Merkezden Aktarılan Vergi Geliri Payının Toplam Bütçe Gelirine Oranı	%76.50	%71.21	%62.41	%67.98	%68.67	%68.67

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı’nın yayınladığı 2016-2019 yılları “Yılsonu bütçe Uygulama Sonuçları Raporu”nda yer alan verilerden derlenmiştir.

Çalışmanın bu kısmında İstanbul’un Türkiye’deki diğer tüm metropollerle olan farkının altı çizilmek istenilmiştir. İBB mali açıdan diğer tüm büyükşehir belediyelerine oranla hepsinden çok daha fazla oranda bir metropolitan özellik

²¹ Rakamlar 1.000.000 TL Cinsinden İfade Edilmiştir.

taşımaktadır. Bu bağlamda dünyanın iyi örnek teşkil edebilecek çoğu metropolü gibi gelirlerinin ciddi bir kısmının kendi özkaynaklarından oluşması gerekmektedir. Fakat son dört yılın (2016-2019) verilerine bakıldığında İstanbul'un gelirlerinin yaklaşık olarak ortalama %69'unun merkezi transferlerden geldiği görülmektedir. Bu merkeze bağlılık oranı Avrupalı muadili sayılabilecek Londra ve Paris'e göre çok çok fazla bir orandır.

3.2.Londra, Paris ve İstanbul Metropolitan Yönetimlerinin Karşılaştırılması

Çalışmanın bu kısmında öncelikle Londra, Paris ve İstanbul'daki metropolitan yönetimler hakkında güncel bilgilere yer verilmekte olup, bu metropolitan yönetimlerin kısaca gelişim süreçleri, mevcut durumları, alt ve üst kademe yapıları, metropolitan hizmetlerin ne şekilde verildiği, kurumsal yapıları, denetim unsurları ve mali yapıları üzerinden bir değerlendirme yapılmaktadır. Sırayla önce Londra sonra Paris ve en sonunda İstanbul metropolü işlenmektedir. Bu kısımda işlenmekte olan benzerlikler ve farklılıklar üzerinden İstanbul'un metropolitan yönetim modeline ilişkin öneriler kısmında birtakım kurumsal önerilere yer verilmektedir.

3.2.1. Büyük Londra Metropolü (*Greater London Authority*)

Londra İngiltere ve Birleşik Krallığın başkenti olmasının yanı sıra günümüzde dünyanın finans başkenti olarak da bilinmektedir (Ekici, 2019, s. 107). Metropolitan Belediye Binası (*City Hall*) olarak da bilinen ve Londra Metropolitan Yönetimi Belediye Başkanı (*Mayor*) ve 25 kişilik Londra Meclisi'nden (*London Assembly*) oluşan bir merkezden yönetilmektedir (<https://www.london.gov.uk/about-us/how-we-work-london>, Erişim: Tarihi: 22.06.2019).

Avrupa İstatistik Ofisi'nin (*Eurostat*) 2019 yılı verilerine göre yaklaşık 554 Milyar €'luk bir GSYİH hacmi ile Londra, tüm Birleşik Krallık'ın toplam

GSYİH'sının yaklaşık olarak % 24'lik bir kısmını tek başına oluşturmaktadır (<https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/london>, Erişim tarihi: 29.06.2019). 1.572 Kilometre karelik bir yüzölçümüne sahip olan Londra Metropolitan alanında 9 milyonluk bir nüfus bulunmaktadır (Eken vd., 2019, s. 27). Ülke nüfusunun yaklaşık %13'ü Londra'da yaşamaktadır.

Çalışmanın bu kısmında literatürde iki kademeli metropolitan kent şeklinde belirtilen Büyük Londra Yönetimi (*Greater London Authority*) ve onun mali durumu incelenecektir. Bu sebeple öncelikle Londra kentinin yönetimin tarihi gelişimine değinilip bunun akabinde kentin mevcut yönetim yapısı incelenecektir. Kentin mevcut durumu ilgili yönetimler arası görev ve yetki paylaşımları, denetim unsurları ve mali yapı üzerinden değerlendirilecektir.

3.2.1.1. Londra'nın Yönetiminin Tarihi Gelişimi

Yerel yönetimlerin dayanağının en eskilere dayandığı ülkelerden biri İngilteredir. Henüz 13.yy'da yerelle merkez arasında birtakım yetkilerin paylaşımını konu edinen Magna Carta bu anlamda ilk örneği oluşturmaktadır (Arıbaş, 2015, s. 1). Direkt olarak yerel yönetim unsurlarına birtakım görevler tanımlanan ilk yasanın 1601 yılında 1. Elizabeth tarafından çıkartıldığı belirtilmektedir (Bruce, 1973, s. 5; Aktaran: Yamaç, 2014, s. 1).

Yerel yönetim geleneğinin en güçlü ve eski olduğu ülkelerden biri olan İngiltere'nin en özgün yönetimi Londra'dadır. Londra'da iki kademeli yerel yönetim yapılanması 1855 tarihli Anakent Yönetim Yasası (*Metropolis Management Act 1855*) ile oluşturulmuştur (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/18-19/120>, Erişim tarihi: 07.07.2019).

Metropolitan Çalışma Kurulu (*Metropolitan Board of Works*) adıyla anılan ve Birleşik Krallık Parlamentosu tarafından çıkarılan bu yasa ile şehrin altyapısının inşasının koordinasyonu, itfaiye hizmetleri, toprak korunması, imar ve inşaat denetimi,

konut istihdamı ve caddelerin iyileştirilmesi sorumluluğu Londra yönetimine verilmiştir (Batmaz, 2010, s. 97.)

Bu yasa aynı zamanda mahalle bekçilerinden ve ilçe çalışma kurullarından oluşan ikinci bir yerel yönetim kademesi oluşturmuştur. Bu bağlamda Metropolitan Çalışma Kurulu (*Metropolitan Board of Works*), Londra Kent Meclisi'nin (*London County Council*) öncüsü olduğu söylenilebilir.

Dünyanın ilk modern metropolitan yönetimi olarak da adlandırılan ve henüz 19. Yüzyılın başlarında nüfusu 1 milyonu aşan Londra'da, 1889 yılında Londra Kent Meclisi kurulduğunda nüfus artık 4 milyonu aşmış ve kent Londra'nın dışındaki banliyölere doğru genişlemiş bulunmaktaydı (Eken vd., 2019, s. 27). Londra Kent Meclisi'nin Londra'daki ilk belediye yönetimi olduğu belirtilmektedir (Rao, 2006, s. 224).

Daha sonra şehrin nüfusunun ve ekonomik hacminin her geçen yıl daha da arttığı ve artık Londra'nın bir çeşit “*büyüme motoru*”na evrildiğine tanık olunmaktadır (Ekici, 2019, s. 89). Büyüyen Londra'nın yönetimine dair 1963 yılında yapılan yasal değişiklikle birlikte 1965 yılında Büyük Londra Meclisi (*Greater London Council*) isminde yeni bir yapılanmaya gidilmiştir (London Government Act 1963, 1963).

Büyük Londra Meclisi, kendi yapılanmasına nazaran çok daha küçük bir alanı kaplayan Londra Kent Meclisi'nin yerini almış ve 1965'ten 1986'ya kadar Londra için en üst seviye yerel yönetim organı olmuştur (Rao, 2006, s. 217; Schroeter & Roeber, 2004, s. 7).

Büyük Londra Meclisi en başta alt yönetim kademesi olarak 32 adet ilçeyi (*borough*) ve üst yönetim kademesi olarak Büyük Londra İli'ni (*Greater London County*²²) arasında iki kademeli bir yönetim yapısı getirmiş olup doğrudan seçimle iş başına gelen yöneticilerden oluşan bir meclistir.

²² Merkezi Londra Kenti

Büyük Londra Meclisi acil durum planlaması, itfaiye, sel önleme, atık bertarafı vb. birtakım hizmetlerin yürütülmesinden sorumluydu. Buna karşılık yol, barınma ve eğlence hizmetleri gibi hizmetlerde sorumluluğu Londra ilçeleriyle paylaşmıştı. Doğrudan hizmet sunumunda sınırlı bir role sahipti ve çoğu işlevi Londra ilçelerinin sorumluluğundaydı. Büyük Londra Meclisi için “*genel görevi koordinasyon oluşturmaktır*” denilebilir.

Merkezi vergi geliri transferleri ve ilçelerden aktarılan payların kendi gelirlerini oluşturduğu ve zamanla görev alanı gittikçe genişleyen Büyük Londra Meclisi ulaşım ve planlama gibi merkezi yönetimin bazı stratejik fonksiyonlarını da yüklenmiştir (Lefèvre, 2008, s. 143).

Tarih 1986 senesini gösterdiğinde dönemin “*Demir Leydi*” olarak anılan Margeret Thatcher liderliğindeki Muhafazakar parti iktidarında merkezi hükümet ile o dönem İşçi Partisi iktidarındaki Londra yönetimi arasında oluşan politik rekabet sonucunda Büyük Londra Meclisi’nin tüzel kişiliği kaldırılmıştır (Tsukamoto & Vogel, 2007, s. 29).

Londra’nın iki kademeli yönetiminin üst kademesini temsil edilen Büyük Londra Meclisi’nin kaldırılmasının gerekçesi olarak ilgili yönetimin müsrif politikaları ve ilçe belediyeleri ile kendisi arasındaki “*koordinasyon sağlama*” işlevini layıkıyla yerine getiremediği iddia edilmiştir²³ (Ekici, 2019, s. 95). Dönemin Londra yönetiminin lideri Ken Livingstone, son görev günlerinde büyük çapta bir havai fişek gösterisiyle kutlama yaparak bu durumu protesto etmiştir (<http://www.theguardian.com/theguardian/2014/apr/01/glc-ken-livingstone-abolished-thatcher>, Erişim Tarihi: 18.08.2019).

²³ Dönemin Londra yönetimi işçi partisinin elindeydi ve Ken Livingstone Londra yönetimini sadece yerel hizmetler sunan bir birim olmaktan çıkartıp merkezi hükümete alternatif olan ve politika üreten bir kurum olarak görüyordu (John, 2001, s. 141).

Büyük Londra Meclisi'nin kaldırılması ile birlikte görevleri başta ilçe belediyeleri olmak üzere alt kademelere ve birtakım özel amaçlı organizasyonlar ve kurullara bırakılmıştır (Schroeter & Roeber, 2004, s. 8). Londra ile birlikte o dönem işçi partisinin elinde bulunan 6 adet metropolitan yönetim daha kaldırılmıştır²⁴.

İlerleyen süreçte Londra yönetimi merkezi idareye bağlı kuruluşlar ve ilçe meclisleri ile yönetilmiştir. Literatürde hep karşılaşılan “*Londra’da ilçe meclisleri güçlüdür*” tespitinin biraz da bu dönemde oluştuğu düşünülmektedir. Çünkü üst kademe yönetimin kaldırılması ile birlikte alt kademelerin yetki ve kaynakları son derece artmıştır.

Tarih 1994 yılını gösterdiğinde Tony Blair liderliğindeki işçi partisi ülkede iktidara gelmiş ve başta bizzat Blair’ın kendisi Londra’nın yönetim reformuna odaklanılmıştır (Ekici, 2019, s. 97). Londra’nın parçalı yönetim yapısının direkt olarak halk tarafından seçilen metropolitan seviyede bir belediye başkanına ve onun demokratik liderliği eliyle düzeltilmesi gerekliliği işçi partisi tarafından belirtilmiştir (Rao, 2007, s. 32).

Nihayet 1999 Yılında Büyük Londra Yönetimi Yasası (*Greater London Authority Act 1999*) kabul edildi. Yasanın özgünlüğü İngiliz yerel yönetim sistemi içerisinde doğrudan seçimle başa gelen bir belediye başkanlığı modelini içermesinden kaynaklanmaktadır. Bu yasa ile birlikte Londra’nın yönetimi 2000 yılından itibaren bir seçilmiş bir başkan, meclis ve alt kademe meclisleri şeklinde faaliyet göstermektedir (*Greater London Authority Act 1999*, 1999; Turpin & Tomkins, 2011, s. 25). 2000 Yılına kadar olan başkanlar meclis tarafından seçilmekte iken artık yeni sistemde başkanın direkt olarak halk tarafından seçilen “*icracı başkanlar*” olması İngiliz yerel yönetim yapısı içinde radikal bir değişiklik olmuştur.

²⁴ Bu yönetimler şunlardır: *Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands* ve son olarak da *West Yorkshire County Council*’leridir.

Yeni sistemde ilk kez seçilen belediye başkanı (*mayor*) tabiri caizse belediyesi elinden alınmış olan ve seçimlere bağımsız olarak giren Ken Livingstone olmuştur (<https://www.britannica.com/biography/Ken-Livingstone>, Erişim tarihi: 01.07.2020; Travers, 2002, s. 780). Bu yeni sistemde yönetim (başkan) ve denetim (meclis) çok belirgin bir şekilde birbirinden ayrılıyordu. Başkanın görevi Londra'yı yönetmek iken; meclisin görevi ise alınacak olan kararların denetimi, şeffaflık ve hesap verebilirlik olmuştur.

Londra'nın tarih boyunca özel bir konumu olduğu gibi, İngiltere siyaseti açısından güçlü lider çıkarma potansiyeline sahip olduğunu belirtmekte fayda var. Bu açıdan değerlendirildiğinde Londra metropolitan yönetiminin ülkesel çapta politik liderliğe kapı araladığı da açıktır. İngiltere'nin mevcut başbakanı Boris Johnson eski bir Londra metropolitan yönetimi başkanıdır.

3.2.1.2. Büyük Londra Metropolü'nün Mevcut Yönetim Yapısı

Çalışmanın bu kısmında Büyük Londra Metropolü'nün (*Greater London Authority*) mevcut yönetim durumu hakkında bilgiler verilecektir. Daha önce belirtildiği üzere 1999 yılında bizzat kendi adıyla anılan bir yasa²⁵ ile oluşturulan Büyük Londra Metropolü'nün yönetim unsurları doğrudan halk tarafından seçimle iş başına gelen icracı bir Londra Belediye Başkanı (*Mayor*) ve onun üzerinde bir kontrol ve denge aracı olarak hizmet veren 25 üyeden oluşan Londra Meclisidir (*The London Assembly*) (Travers, 2002, s. 780).

9 Milyonluk bir nüfusu ve 1572 kilometre karelik bir alanı yöneten Büyük Londra Metropolü 32 adet İlçe (*Borough*) ve özel statülü Londra Şehri Şirketinden (*City of London Corporation*) oluşmaktadır. *City of London* kendine has bir bayrağı

²⁵ Greater London Authority Act 1999

dahi olan özerk bir statüye sahiptir. Dünyanın finans merkezi olarak bilinir (Mollan & Michie, 2012).

Şekil 1: Büyük Londra Metropolü Haritası



Kaynak: <https://londonmap360.com/> sitesinden temin edilmiştir.

Büyük Londra Metropolü'nün görev ve sorumlulukları Büyük Londra Yönetimi Yasasında (*Greater London Authority Act 1999*) şu şekilde belirtilmiştir: *Ulaşım, Ekonomik Kalkınma, Çevre, Konut, Polis, İtfaiye, Kültür, Planlama, Sağlık*. Eski sisteme nazaran direk seçimle iş başına gelen başkanın bir çeşit siyasal meşruiyet elde ettiği bu yeni sistemde planlama, harcama ve birtakım önemli kararları verme yetkisine bizzat başkan sahiptir. Meclisin yürütme veya karar verme aşamasında bir yetkisi olmayıp sadece başkanın icraatlerinin denetimini yapmak görevi bulunmaktadır.

Bu yönetim genellikle doğrudan hizmet sağlayıcı değildir. Hizmetleri kendi şemsiyesi altında bulunan belediye başkanı ve meclisin idare ve denetimi altında

alışan birtakım kurumlar tarafından gerçekleştirir (*Greater London Authority Act 1999, 1999*).

3.2.1.3. Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı (*Mayor of London*)

Dört yıllık bir süre için seçilen Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı, Büyük Londra Yönetimi'nin bütçesini belirler ve şehri ziyaret eden, bu şehirde yaşayan veya çalışan herkes için Londra'yı daha iyi bir yer haline getirmekten sorumludur (<https://www.london.gov.uk/about-us/mayor-london/mayor-and-his-team/role-mayor-london>, Erişim tarihi: 20.07.2020). Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı, Büyük Londra Yönetiminin lideri ve sözcüsü konumundadır ve belediye ile ilgili ve belediye adına karar alma yetkisine sahip organdır (Jones, 2009, s. 65; Rao, 2006, s. 219).

Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı Londra'yı daha iyi hale getirmek adına insanların şehrin içinde ve çevresinde ulaşımını kolaylaştırmak, Londra'nın çevresini iyileştirmek, şehrin işletmelerinin gelişmesine yardımcı olmak, Londralılara daha uygun fiyatlı konut sağlamak, Londra'daki gençlere daha fazla fırsat vermek gibi birtakım görevlere sahiptir.

Başkan, Londra genel vizyonunu da belirlemektedir. Çoğu sermaye ve yatırımları kapsayan planlar ve politikalar oluşturma görevi başkana aittir. *Sanat ve Kültür, İşletme ve Ekonomi, evre, İtfaiye, Sağlık, Konut ve Arazi, Planlama, Polislik ve Suç, Rejenerasyon, Spor, Ulaşım, Gençlik Politikaları* gibi konularda politika ve planlama yapmaktadır.

Başkan için diğer öncelikler arasında *yükseköğrenim ve yabancı yatırımcı, etkinlik ve konferansları* Londra'ya çekmek bulunmaktadır. Kurguladığı vizyonunu gerçekleştirmek için bütçe belirleme yetkisi de yine belediye başkanına aittir. Başkan, Londra'yı iyileştirmek için yatırım yapmak ve bu amaca ulaşmak için birçok farklı kişi

ve kuruluşla birlikte çalışmak durumundadır. Son olarak da Başkan aynı zamanda başkentin “*seçilmiş sesidir*” ve Londra ve Londralıları yurtiçi ve yurtdışında temsil etmektedir (<https://www.london.gov.uk/about-us/mayor-london/mayor-and-his-team/role-mayor-london>, Erişim tarihi: 20.07.2020; Tomàs, 2015, s. 5).

Başkan metropolitan yönetimin alanında kendi ekibini (*Mayoral Team*) alanında uzman kadrolardan oluşturup bizzat kendisi atamaktadır. Başkanın “*Eğitim ve Çocuk Bakımı*”, “*Planlama ve Rejenerasyon*”, “*Kültür ve Yaratıcı Endüstriler*”, “*Topluluk Katılımı, Sosyal Entegrasyon ve Hareketlilik*”, “*Özel Sektör*”, “*Çevre ve Enerji*”, “*Polis ve Suç*”, “*İtfaiye*”, “*Ulaştırma*”, “*Konut ve Konut Geliştirme*” gibi alanlarda 10 adet başkan yardımcısı (*Deputy Mayor*) bulunmaktadır (<https://www.london.gov.uk/people/mayoral>, Erişim tarihi: 22.07.2020).

Başkan yardımcılarının yanı sıra Başkanlık Direktörü (*Mayoral Director*) şeklinde bir de direktörlük makamı bulunmaktadır. Şuanda başkanın ekibinde “*Politika*”, “*İletişim*”, “*Yurtdışı ve Uluslararası İlişkiler*”, “*Siyasi ve Halkla İlişkiler*” alanlarında 4 adet başkanlık direktörü bulunmaktadır (<https://www.london.gov.uk/people/mayoral>, Erişim tarihi: 22.07.2020).

Başkan yardımcıları ve başkanlık direktörlüklerinin yanında bir de başkan meclisin de onayıyla özel görevli atayabilmektedir. Mevcut durumda Londra Belediyesinde “*Başkanlık Sağlık Danışmanı*”, “*Yürüyüş ve Bisiklet Komisyonu*”, “*Mağdurlar Komisyonu*”, “*Baş Dijital Sorumlusu*”, “*Şiddeti Azaltma Birimi Direktörü*” ve “*Gece Çarı*”²⁶ şeklinde toplam 6 adet özel görevlendirilmiş yönetici bulunmaktadır (<https://www.london.gov.uk/people/mayoral>, Erişim tarihi: 22.07.2020).

Başkanın ulaşım, ekonomik kalkınma, barınma, mekânsal gelişme (Londra Planı), çevre, kültür ve sağlık eşitsizlikleri alanlarında yedi yasal strateji belgesi

²⁶ Londra’nın gece hayatının işleyişinden sorumlu olup gece çalışanlar ile görüşmeler gerçekleştiren, Londra’nın gece hayatını savunmakla görevli bir yönetici.

hazırlaması gerekmektedir. Her stratejinin ilgili paydaşlarla danışma gereksinimini vurgulayan, bu stratejilerin oluşturulmasını ve yayınlanmasını düzenleyen yasal bir prosedürü vardır (Sandford, 2018, s. 21).

3.2.1.4. Londra Meclisi (*London Assembly*)

Londra Meclisi (*London Assembly*) 11'i tüm Londra bölgesinden ve 14'ü özel seçim bölgelerinden seçilen toplam 25 üyeden oluşmaktadır. Meclis Birleşik Krallık'taki doğrudan seçilmiş en güçlü politikacı olan Londra Belediye Başkanı'nın kamuya açık ve demokratik bir şekilde hesap verebilir kılmakla görevlendirilmiştir. Meclis kendi resmi web sitesinde kendi görev tanımını "*Londralılara verilen sözlerin yerine getirilmesini sağlamak için kararları ve eylemleri incelemek*" şeklinde tek cümle özetlemiştir.

Meclis, komisyon toplantıları, genel kurul oturumları, saha ziyaretleri ve soruşturmalar yoluyla Londra Metropolitan Yönetimi Başkanının politika ve programları kamuya açık bir şekilde inceleyerek onu hesap verebilir kılmaktadır. Başkan Meclis önergelerine ve resmi tavsiyelere yanıt vermelidir. Ayrıca Meclis, Başkanın Soru Saatinde (*Mayor's Question Time*) yılda on kez Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı'nı sorgular (<https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/about-london-assembly>, Erişim tarihi: 08.10.2019).

Meclis, normal şartlarda Büyük Londra Metropolü'nün (*Greater London Authority*) seçiminden sonraki 10 gün içinde kendi üyeleri arasından bir Meclis Başkanı ve Başkan Yardımcısını seçmek için bir toplantı yapmaktadır. Seçimden sonraki ilk 25 gün içindeyse başkanın soru vakti için toplanmalıdır. Aksi kararlaştırılmadıkça meclis ve meclisin komisyonlarının toplantıları halka açık olarak gerçekleştirilmektedir.

Meclis başkanın görevleri "*yasal mevzuata bağlı kalarak toplantılara başkanlık etmek*", "*toplantı süreçlerini adil, verimli ve zamanında yürütmek*",

“toplantıda düzeni sağlamak”, “Londra Meclis Sekreteri’nin²⁷ tavsiyelerini dikkate alarak”, “Üyelerin konuşma sırasını belirlemek”, “gerekli gördüğü hallerde toplantıyı sonlandırma ve ara vermek”, “Toplantı gündemini belirlemek” şeklinde özetlenebilir.

Meclis Başkanına (*Chair*) veya komisyonlara (*Comittee*) soru sorulması ile ilgili durum şu şekildedir: Her üye, Meclis Başkanına veya bir komisyona soru sorabilir. Sorular toplantı öncesinde, toplantı sırasında veya toplantı sonrasında sorulabilir. Yazılı olarak sorulan sorulara yazılı olarak cevap verilir. Başkan herhangi bir soruyu yanıtlaması için uygun bir komisyonun başkanına yönlendirebilir. Başkan, meclis kürsüsünün işlevleri, yetkileri veya prosedürleriyle ilgili olmayan herhangi bir soruyu yanıtlamayı reddedebilir. Başkanın kendisine gelen soruları en geç üç iş günü içerisinde cevaplaması gereklidir. Toplantı esnasında yanıtlamadığı cevapları daha sonra 3 iş günü içerisinde yanıtlandırabilir.

Meclis toplantı ve karar yeter sayıları olağan hallerde şu şekildedir: Özel durumlar hariç toplantı yeter sayı meclis üye sayısının yarısıdır. Karar yeter sayısı ise basit çoğunluk – katılanların yarısından bir fazlası – ilkesiyle belirlenir. Her üyenin bir eşit oy hakkı var. Oylamada eşitlik bozulmazsa başkanın – daha önce oy kullanıp kullanmadığından bağımsız olarak – bir oy hakkı daha bulunmaktadır (https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_standing_orders_september_2020_1.pdf, Erişim tarihi: 15.10.2019).

Londralıların gözü kulağı olarak adlandırılan Meclisin (*London Assembly*) Belediye Başkanının (*Mayor*) az sayıda kararını engelleyebilmektedir. Örnek vermek gerekirse meclis belediye başkanının stratejik planını ya da yıllık bütçesini meclis üye çoğunluğunun üçte ikisi ile değiştirme yetkisine sahiptir. Her ne kadar bu yetki

²⁷ Londra Meclisi Sekreterliği, Meclis'in Belediye Başkanı'na hesap sorma hedeflerine ulaşmasını sağlamak için stratejik ve operasyonel tavsiye ve uzmanlık sağlamaktan sorumludur.

şimdiye kadar hiç kullanılmamış da olsa zaman zaman meclisin başkan üzerinde bir tehdit unsuru olarak dile getirdiğine tanık olunmaktadır (Sandford, 2018, s. 7).

Büyük Londra Metropolitan Yönetimi Meclisi bünyesinde 2020 yılı itibariyle “Denetim Komisyonu”, “Bütçe ve Performans Komisyonu”, “Onay Duruşmaları Komisyonu”²⁸, “Ekonomi Komisyonu”, “Eğitim Komisyonu”, “Çevre Komisyonu”, “AB Çıkış Çalışma Grubu Komisyonu”²⁹, “Yangın, Dayanıklılık ve Acil Durum Planlama Komisyonu”, “Gözetim Komisyonu”³⁰, “Sağlık Kurulu Komisyonu”, “Konut Komisyonu”, “Planlama ve Yenileme Komisyonu”, “Polis ve Suç Komisyonu”, “Taşıma Komisyonu” olmak üzere toplam 14 adet meclis komisyonu bulunmaktadır (<https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/london-assembly-committees>, Erişim tarihi: 15.10.2020):

3.2.1.5. Londra’da İlçeler (*Borough*)

İlçeler, bölge (*Ward*) adı verilen alanlara bölünmüştür. Her bölgede, orada ikamet edenler oy kullanabilir. Seçmenler tek bir partiden, çeşitli partilerden veya herhangi bir siyasi partiye bağlı olmayan bağımsız meclis üyelerinden adaylara oy verebilir. Londra’daki 32 ilçenin 28’inde, meclis üyelerinin kendi üyeleri arasından bir meclis lideri seçtiği bir yönetim sistemi kullanılırken. Dört Londra ilçesi³¹, ilçe belediye başkanlığı sistemi tarafından yönetilmektedir. Bu, yerel bölge temsilcilerine oy vermeye ek olarak, yerel sakinlerin konseyi kimin yöneteceğine doğrudan oy

²⁸ Başkanın Londra için Ulaşım, Kalkınma vb. bazı ofislere başkan veya başkan yardımcısı ataması yapmak istediğinde meclisin onayı gereklidir. Bu komisyon o süreçle ilgili bir komisyondur. Meclis bazen ilgili adayın bu komisyona katılıp meclis üyelerinin sorularını cevaplamasını isteyebilir.

²⁹ Kamuoyunda BREXIT olarak bilinen süreci işleten komisyondur.

³⁰Denetim komisyonu daha çok mali yönden denetim yapmaktayken, gözetim komisyonu daha çok işleyiş ve süreç gözetimi yapmaktadır.

³¹ Hackney, Lewisham, Newham ve Tower Hamlets

vermesi anlamına gelir (<https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-elections/how-elections-work>, Erişim tarihi: 19.10.2019).

Doğrudan seçilen belediye başkanları, meclisin siyasi liderleridir ve meclis politikası ve hizmetlerin sunulmasından genel olarak sorumludur. Belediye başkanları en fazla 10 meclis üyesinden oluşan bir kabine atar ve portföylerine karar verir. Kabine, farklı siyasi partilerden oluşabilir. Meclis üyeleri, alınan kararları inceleyerek ve sorgulayarak yürütmenin hesap vermesini sağlamada önemli bir rol sağlar. Temel hizmetlerin bütçesine ve yıllık planlarına yalnızca meclis karar verebilir.

Doğrudan seçilen belediye başkanları, her seçmenden pozisyon için birinci ve ikinci tercihlerini seçmeleri istenecek şekilde "ek oy" sistemiyle seçilir. Seçmenlerin ilk tercihleri sayılır ve bir aday oyların yüzde 50'sini alırsa o seçilir. Hiçbir aday yüzde 50 oy alamazsa, en yüksek puanı alan iki aday, bu kez diğer tüm (elenen) adayların ikinci tercih oyları dâhil olmak üzere kazananı belirlemek için yeniden sayılır (<https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-elections/elected-mayors>, Erişim tarihi: 21.10.2019).

Bu ilçe yönetimlerinin genellikle görevleri konut, kütüphane hizmetleri, çevre, kültür ve sanat, çöp toplama, eğitim, yerel planlama vb. birtakım yerel hizmetleri sağlamaktadır. Londra Belediye Başkanı bu hizmetlerin vizyonunu belirlemektedir (Ekici, 2019, s. 107).

3.2.1.6. Londra Şehri Şirketi (*City of London Cooperation*)

Metropolitan Londra'nın merkezinde Londra Şehri Şirketi (*City of London Cooperation*) olarak bilinen bir çeşit finans başkenti bulunmaktadır. Dünyanın finans merkezi olarak bilinen yeri burasıdır. İngiltere'deki en özgün yönetim buradadır. Âdeta şehrin içerisinde bulunan başka bir şehir gibidir.

City of London'ın Londra Metropol Yönetiminden bağımsız bir yönetimi bulunmaktadır. Londra Metropol Yönetimi Belediye Başkanının bu özel finans

alanında bir yetkisi yoktur. City of London kendine has bir başkanı, meclisi, polisi, anayasası, vergi toplama yetkisi ve hatta bayrağı vardır. Vatikan gibi İtalya sınırları içerisinde ayrı bir devlet değildir; buna karşın Londra metropolitan alanı içerisinde yerel bir hükümet olma özelliğine ve egemenliğine sahip özgün bir “*Finans Devleti*”dir. Dünyanın faiz oranı bu bölgede belirlenmektedir (Ekici, 2019, s. 107).

City of London’ın öylesine kendine has bir yapısı ve konumu vardır ki Londra’daki tüm belediye başkanları için kullanılan “Başkan” (*Mayor*) kavramı yerine “Lord Belediye Başkanı” (*The Lord Mayor*) kavramı kullanılmaktadır. “Londra Şehri’nin Lord Belediye Başkanı” (*Lord Mayor of the City of London*) Birleşik Krallık’taki bütün finans ve profesyonel hizmetler sektörünün uluslararası bir büyükelçisi gibidir (<https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/about-the-city-of-london-corporation/lord-mayor/role-of-lord-mayor>, Erişim tarihi: 29.10.2019).

3.2.1.7. Londra’da Metropolitan Seviyedeki Hizmetler

Çalışmanın bu kısmında Londra genelinde metropolitan seviyede Büyük Londra Yönetimi tarafından sunulan hizmetlere yer verilmiştir. Belirli sayıda hizmetin dikkate alınmasındaki amaç ise diğer metropollerle kıyaslandırma yapmanın sınırlandırılmasından ötürüdür. Burada belirtilmeyen görevler çoğunlukla alt kademe belediyelerince yürütülmektedir. Bu kısımda belirtilen görevlerin sayısının görece az oluşu Büyük Londra Yönetiminin koordinasyon vazifesini işaret etmektedir. Esasen tüm sorumluluk Londra Metropolitan Yönetimi’nin olmakla beraber metropolitan hizmetlerin çoğunluğu birtakım bağlı kuruluşlarca (*arm’s lenght bodies*) gerçekleştirilmektedir (Ekici, 2019, s. 98).

Planlama Hizmetleri alanında Belediye Başkanı’nın “*Londra Planı*” olarak bilinen bir mekânsal gelişim stratejisi oluşturması gerekmektedir. Belediye Başkanı ayrıca, Londra ilçelerince sunulan potansiyel stratejik öneme sahip imar planlama konularında müdahale etme yetkisine sahiptir. İlçelerde yapılan imar planları Büyük Londra Yönetiminin belediye başkanının onayına sunulur. Başkan bu planları ya

onaylar, ya reddeder ya da üzerinde revizyon yapılmasını ister (<https://www.legislation.gov.uk/ukxi/2008/580/contents/made>, Erişim tarihi: 05.11.2019).

Londra'da metropolitan seviyede ulaşım hizmetleri "Londra için Ulaşım" (*Transport for London*) adındaki belediye kurumu tarafından sağlanmaktadır. Londra için Ulaşım 1999 tarihli Büyük Londra Yönetimi Yasası ile oluşturulan yasal bir organdır (<https://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-governed>, Erişim tarihi: 13.11.2019).

Londra Belediye Başkanı tarafından yönetilen bu kurum Londra Metrosu, Docklands Hafif Demiryolu, otobüsler, tramvaylar, taksiler ve özel kiralık araçlar, nehir teknesi hizmetleri ve Doğu Londra'daki Krallık teleferik hattından sorumludur (<https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-transport-strategy-2018.pdf>, Erişim Tarihi: 28.11.2019). Bir önceki başkan olan Boris Johnson'un da bizzat bu kuruma başkanlık ettiği gibi şu anki mevcut başkan olan Sadiq Khan'ın da kuruma bizzat başkanlık etmesi ulaşımın metropol yönetimleri için ne denli önemli olduğuna dair bizlere bir fikir verebilir.

Konut istihdam politikaları Londra Metropolitan Yönetimi'nin ana görevlerinden biridir. 2011 Yerelcilik Yasası (*Localism Act 2011*) ilgili hükümleri Evler ve Topluluklar Ajansı'ndan (*Homes and Communities Agency*) Londra Metropolitan Yönetimini'ne konut stratejisi ve finansmanını devretmiştir (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>, Erişim Tarihi: 04.12.2019).

Daha önce Evler ve Topluluklar Ajansı (*Homes and Communities Agency*) bünyesinde ayrı bir "Evler ve Topluluklar Ajansı Londra Kurulu" (*Homes and Communities Agency London Board*) mevcuttu. Londra Belediye Başkanı bu kurulun başkanlığını yapar ve Evler ve Topluluklar Ajansı'nın Londra'daki yatırımlarını denetlerdi. Londra yönetimi için konut geliştirmeyi sağlamak, bu amaçla uzun vadeli bir finansal çözüm bulmak ve mevcut özel kiralık konut çeşitliliğini geliştirmek de yine kurulun görevleri arasında bulunmaktadır. Belediye Başkanı, Konut Stratejisinin

bir parçası olarak Londra ilçeleri ve bunların kalkınma ortaklarıyla Konut Bölgelerinin geliştirilmesi için planlar hazırlamaktadır.

Son olarak mevcut başkan Sadiq Khan 2018 yılında bir duyuru yayınladı ve kurulun görevlerini şu şekilde özetledi: Londralılar için daha fazla konut inşa etmek, uygun fiyatlı evler sunmak, Yüksek kaliteli evler ve kapsayıcı mahalleler oluşturmak, Özel kiracılar ve leasing sahipleri için daha adil anlaşma şartları sunmak, Evsizlikle mücadele etmek ve evsizlere yardım etmek (Sandford, 2018, s. 17).

Londra Metropolitan Yönetimini ekonomik kalkınma hizmetleri alanında oldukça önemli ve etkili bir durumdadır. 2011 Yılında çıkarılmış olan Yerelcilik Yasası (*Localism Act 2011*) Belediye Başkanı'nın belirli bir alanda rejenerasyon çalışması yapmak amacıyla Belediye Başkanlığı Geliştirme Şirketleri (*Mayoral Development Corporations*) kurma imkânı sunmuş bulunmaktadır (<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted>, Erişim Tarihi: 04.12.2019).

Belediye Başkanı bir geliştirme şirketini kendi bölgesi için planlama otoritesi olarak atayabilir. Geliştirme Şirketi'nin yetki alanı yolları, kamu hizmetlerini, sağlık ve eğitim tesislerini, toplum ve eğlence tesislerini içerecek şekilde geniş bir altyapı sağlama alanı tanımlanmıştır. Bu kurum arazi satın alabilir, ihtilafli durumlarda ilgili bakanın onayıyla istimlak yetkisi bulunmaktadır.

İngiltere'de kalkınma ajansları etkin çalışmadıkları gerekçe gösterilerek 2012 yılında kapatılmıştır. Ajansların yetkilerinin belediyelere aktarıldığı görülmektedir (Akbaş, 2015, s. 92). Bu bağlamda “*London Legacy Development Corporation*” 1 Nisan 2012 tarihinde bir belediye başkanlığı geliştirme şirketi olarak kurulmuştur (<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/310/made>, Erişim tarihi: 04.12.2019). Bu sebeple Londra Belediye Başkanı “*London Legacy Development Corporation*” aracılığıyla Londra'lılara karşı doğrudan sorumludur.

Londra Belediye Başkanı, Büyük Londra Yönetimi, merkezi hükümet, East London Host Boroughs, komşu yerel topluluklarda yaşayanlar, yerel kuruluşlar,

işletmeler, rejeneasyon ajansları, ulusal ve uluslararası spor, kùltür ve eğlence dâhil olmak üzere bir dizi kuruluşla yakın işbirliği içinde çalışan bir yapılanması bulunmaktadır (<https://www.queenelizabetholympicpark.co.uk/our-story/who-we-are>, Erişim tarihi: 19.12.2019).

Son olarak da metropolitan alan içi kısmi-bölgesel özel ketsel dönüşüm hizmetlerinden bahsetmekte yarar var. kısmi-bölgesel özel ketsel dönüşüm hizmetlerinin en belirgin örneğini “*The Old Oak and Park Royal Development Corporation*” isimli belediye gelişim şirketi oluşturmaktadır. Bir çeşit rejenerasyon ve kentsel dönüşüm hizmeti sağlamak için özel bir bölgeye tahsis edilmiş ve 2015 yılında Londra Metropolitan Yönetimi Başkanı tarafından kurulmuş olan bu kurumun *Old Oak Common* ortak arazi alanı ve Batı Londra'daki endüstriyel *Park Royal* bölgesi dâhil olmak üzere 650 hektarlık bir alanın yenilenmesinden sorumludur (<https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/53/contents/made>, Erişim tarihi: 26.12.2019; <https://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/old-oak-and-park-royal-development-corporation-opdc/about-us>, Erişim tarihi: 26.12.2019).

Bu çeşit bir yapılanmaya dair verilebilecek bir diğör örnek de “*Londra'nın resmi tanıtım şirketi*” olarak da tanımlayabileceğimiz “*London & Partners*” kuruluşudur (UN-Habitat, 2020, s. 56). Bu kuruluş Londra'nın uluslararası ticaret, yatırım ve tanıtım ajansıdır. Amacı, Londra'ya ziyaretçi çekmek, iş ve yatırım sahaları yaratmak, ekonomik açıdan geliştirmek vb. açılardan önde gelen bir dünya şehri olarak uluslararası alanda tanıtmaktır (<https://www.londonandpartners.com/about-us>, Erişim tarihi: 05.01.2020).

Londra için bir çeşit “ekonomik lobicilik” faaliyeti gerçekleştiren bir de Londra Ekonomik Eylem Ortaklığı (*London Economic Action Partnership*) bulunmaktadır (*The Mayor's Economic Development Strategy for London*, 2017, s. 18). Londra için yerel girişim ortaklığı olarak da adlandırılabilcek olan bu kurum Londra'da ekonomik büyümeyi ve istihdam yaratmayı desteklemek için stratejik eylemleri belirlemek üzere girişimcileri ve işletmeleri Londra ve İlçe Belediye

Başkanlıkları ve Londra İl ve İlçe Meclisleri ile bir araya getirir (<https://lep.london/>, Erişim tarihi: 07.01.2020).

Londra Metropolitan Yönetimi güvenlik hizmetleri açısından önemli bir konumdadır. Başkan, Londra’da polis komisyonunun başını temsil etmektedir (Sandford, 2018, s. 19). Başkan, metropolitan seviyede emniyet hizmetini sağlamakla yükümlüdür. Bu hizmet “*Belediye Başkanı’nın Polislik ve Suç Ofisi*” (*The Mayor's Office for Policing And Crime*) ile sağlamaktadır.

Kurumun başındaki Komiser/emniyet müdürü, icra ettiği polislik hizmeti için İçişleri Bakanı ve Londra Belediye Başkanına karşı sorumludur (<https://www.met.police.uk/police-forces/metropolitan-police/areas/about-us/about-the-met/governance/>, Erişim tarihi: 14.01.2020). Gerek belediye başkanı gerek ise içişleri bakanının komiser ataması sırasında rolü vardır. Komiserin ataması önce belediye başkanına danıştıktan sonra İçişleri Bakanı tarafından alınan kararlar gerçekleştirilir.

Komiser Polis teşkilatının yetkilerini kullanmaktan dolayı hem kanun önünde hem de Belediye Başkanının Polislik ve Suç Ofisine (MOPAC) karşı hukuken sorumludur. Büyükşehir komiseri/emniyet müdürü ve onun yardımcısı resmi olarak İçişleri Bakanının teklifi üzerine Kraliçe tarafından atanmaktadır (Sandford, 2018, s. 19).

Belediye Başkanlığı Polislik ve Suç Dairesi, Metropolitan Polis Teşkilatı Komiseri ve Komiser Yardımcısını atama dışında, Polis ve Suç Komiseri ile aynı yetkilere sahip olacaktır. Kraliçe, İçişleri Bakanlığı’nın tavsiyesi üzerine hem Metropolitan Komiserini hem de Metropolitan Komiser Yardımcısını atamaya devam edecektir(<https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/116/en/2011116en.htm>, Erişim tarihi: 24.01.2020).

Londra Metropolitan Yönetimi itfaiye ve acil durum hizmetleri alandında sorumluluk sahibir. Büyük Londra Metropolü’nün işlevsel bir organı olan Londra İtfaiye Komiseri (*London Fire Commissioner*), Londra için yangın ve kurtarma

otoritesine sahip olan bir kurumdur. Bu kurum 2016 yılında Londra Yangın ve Acil Durum Planlama Otoritesinin hükümet tarafından feshedilmesinden sonra belediye başkanının yangın ve kurtarma hizmetlerinden bizzat doğrudan sorumlu tutulması kararını ile kurulmuştur (<https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2016-01-26/HCWS489>, Erişim tarihi: 04.02.2020).

Bu kurumun bütçesi bizzat Londra Belediye Başkanı tarafından belirlenir. Londra Güvenlik Planını onaylamak ve onu icra etmek görevi belediye başkanınıdır. Londra İtfaiye Komisyonu, Londra'daki yangın ve kurtarma hizmetinin etkili ve verimli olmasını sağlamaktan sorumludur. Londra İtfaiye Teşkilatı ile ilgili tüm resmi kararlar Londra İtfaiye Komiseri tarafından onaylanmaktadır, ancak bazı kararların itfaiye işlerinden sorumlu belediye başkan yardımcısı veya Londra Belediye Başkanı ile görüşülerek alınması gerekebilir (<https://www.london-fire.gov.uk/about-us/governance-london-fire-commissioner/>, Erişim tarihi: 05.02.2020).

Londra'da acil durum yönetimi açısından bir de “Londra Dayanıklılık Ortaklığı” (*London Resilience Partnership*) kurumu bulunmaktadır. Bu kurumu amacı büyük ölçekli acil durumların planlanmasında ve bunlara müdahale edilmesinde kurumlar arası işbirliği mekanizma sağlamaktır (UN-Habitat, 2020, s. 56).

3.2.1.8. Denetim Unsurları

Londra Metropolitan Yönetimi'nin denetimi en başta Londra Meclisi (*London Assembly*) tarafından icra edilmektedir. Meclis bu anlamda şehrin gözü kulağı gibidir. İtilaf durumlarında kamu kurumlarının şikâyeti için idare mahkemesi şeklinde özel bir mahkeme yapılanması bulunmamaktadır (Amaral-Garcia, 2014, s. 2). Belediyelerin adli denetimi normal mahkemelerde görülmektedir. İngilterede tüm yerel yönetimler parlamantonun (siyasi) denetimine tabidir (Yamaç, 2014, s. 13). İngiltere'de tüm kamu yönetimi unsurları gibi yerel yönetimler de özellikle “Konut, Topluluklar ve Yerel Yönetimler Bakanlığı” vasıtasıyla (*The Ministry of Housing, Communities and Local Government*) yönetsel (idari) denetime tabidir. Londra özelinde bir adet Londra

Bakan (Minister for London) dahi atanmıştır. Londra Bakanı, Birleşik Krallık Hükümeti Konut, Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığında bakanlık görevlisi olarak parlamento üyelerini Londra metropoliten yönetiminin faaliyetleri hakkında bilgilendirmek de dâhil olmak üzere Londra ile ilgili politikadan sorumludur. Yerel yönetimlerin mali hesapları bu amaç ile kurulan denetim komisyonunu tarafından görevlendirilen denetçiler tarafından yapılmaktadır. Bu komisyon bir anlamda “Yerel Yönetimler Sayıştayı” gibi çalışmaktadır (Çetin, 2008, s. 48; Ekici, 2004, s. 37; <https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-london#responsibilities>, Erişim tarihi: 09.02.2020; İnaç & Ünal, 2006, s. 130; Kara & Karakılçık, 2016, s. 728; Köse, 2007, s. 110). Bu denetimlerin yanında kamuoyu denetimi de söz konusudur.

Çalışmanın bu kısmında dünyada ilk örneğinin İngiltere’de ortaya çıkmış olduğu yerel yönetim ombudsmanlığı kurumuna değinmekte fayda var. Diğer tüm denetim unsurları kısmen de olsa diğer metropollerle benzerlik taşısa da Türkiye’de uygulanılmayan yerel yönetim ombudsmanlığının kendine özgün yapısı hakkında kısaca bilgi vermek yerinde olacaktır.

Londra Metropol Yönetimi yerel yönetim ombudsmanının denetimine tabidir. Ombudsmanlık denetimi şahısların başvurusu üzerine şikâyetleri soruşturmak için çalışmaktadır. Kararları tavsiye niteliğindedir. Yerel yönetim ombudsmanı (*Local Government and Social Care Ombudsman*) İngiltere Parlamentosu tarafından atanmaktadır ve 1974 Yerel Yönetim Yasası ile kurulmuştur (Arap, 2015, s. 66; *Local Government Act 1974*, 1974; Zengin, 2017, s. 45). Devlet hibesi ile finanse edilen bağımsız bir organdır. Çalışmalarında parlamentoya karşı sorumludur (<https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework>, Erişim tarihi: 14.02.2020). 2019 Yılı itibariyle İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanı’na Londra ile ilgili gelen başvuru sayısı 1.948’dir (<https://www.lgo.org.uk/Decisions>, Erişim tarihi: 14.02.2020).

3.2.1.9. Mali Durum

Çalışmanın bu kısmında Büyük Londra Metropolünün mali durumu incelenecektir. Bu inceleme esnasında ilgili literatür tarandığında Londra Metropolitan Yönetimi'nin mali özerkliğinin incelenmesinin rakamsal veriler üzerinden değerlendirilmesinin yerinde olacağına karar verilmiştir. Bu bağlamda bizzat birincil kaynaklar üzerinden Londra Metropolitan Yönetimi'nin yıllık gelir-gider ve bütçe dengesi gibi resmi verileri üzerinden bir durum değerlendirilmesi yapılmaktadır.

Londra Metropolitan Yönetimi'nin gelirinin ne kadarının merkezi transferler üzerinden oluştuğu ve buna bağlı olarak ne denli merkeze bağımlı olduğunun tespitinin yapılması yerinde olacaktır. 2019 yılı bütçesi üzerinden Londra Metropolitan Yönetimi'nin mali durumu hakkında bir tespit yapılmaktadır. İlgili tablo oluşturulurken sonraki çalışmalara ışık tutması açısından mümkün olduğunca orijinal formatından özetlenerek sunulmaya çalışılmıştır. Genel hatlarıyla iki bilgi üzerine kurgulanan bu tablodan öncelikle Londra Metropolitan Yönetimi'nin gelirlerinin ne kadarının merkezden aktarılan transferlerden oluştuğu, akabinde ise bütçe dengesi hakkında bilgi verilmek istenilmektedir. Belirtilen bilgiler ışığında Londra Metropol Yönetiminin yayımladığı bütçe raporu esas alınarak şu şekilde bir tablo oluşturulmuştur (The Greater London Authority, 2019):

Tablo 10: Londra Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yıllı Bütçesi³²

Mali Durum	2019
Genel Tahsisli Merkezi Transferler (a)	£1.927
Özel Tahsisli Merkezi Transferler (b)	£756
Merkezi Transferler Gelirleri (a+b)	£2.684
Diğer Tüm Gelirler (c)	£8.721
Gelirler Toplamı (a+b+c)	£11.405
Giderler Toplamı	£12.366
Bütçe Dengesi	-£961

³² Belirtilen Rakamlar Milyon Sterlin olarak verilmiştir.

Kaynak: Londra Metropolitan Yönetimi resmi web sitesinde yer alan bütçe raporlarından derlenmiştir.

Öncelikle görülmektedir ki Londra Metropolitan Yönetimi bütçesi açık vermektedir. Bütçe açığına dair ilgi çekici bir tespiti burada yer vermekte fayda vardır. İktisadi bir terim olan “Bütçe Dengesi” (*Budget Balance*) bir çeşit durum değerlendirmesi aracıdır. Yani nötür bir ifadedir. Eğer bir yönetimin bütçesi “bütçe fazlası” (*budget surplus*) vermişse bu durum o yönetimin bütçesinin o yönetime yettiği ve hatta arttığı anlamına gelmektedir. Buna karşılık eğer bir yönetimin bütçesi “bütçe açığı” (*budget deficit*) vermişse bu durum o yönetimin bütçesinin o yönetime yetmediği ve gelirlerinin arttırılması gerektiği anlamına gelmektedir.

Londra Metropol Yönetimi 2019 yılı için yayımlamış olduğu yıllık bütçesinde, bütçe açığı ifadesi olarak “*Meclis Vergi İhtiyacı*” anlamına gelen “*Council Tax Requirement*” kavramını kullanarak ihtiyaç duyulan bütçe açığının meclisin kendi öz gelirleriyle kapatılması gerekliliğine işaret edildiği düşünülmektedir. Kurumun daha önce bütçelerini yayımlarken 2011 yılına kadar “*Bütçe İhtiyacı*” anlamına gelen “*Budget Requirement*” ifadesini kullanmış olması da bu savı destekler niteliktedir.

Yukarıdaki tablo yorumlandığında şu şekilde bir sonuç vermektedir:

1. 2019 yılı verileri esas alındığında Londra Metropolitan Yönetimi 961 Milyon Sterlin açık vermektedir.
2. 2019 yılı verileri esas alındığında Londra Metropolitan Yönetimi 11.405 Milyon Sterlinlik bir geliri bulunmaktadır.
3. 2019 yılı verileri esas alındığında Londra Metropolitan Yönetimi 12.366 Milyon Sterlinlik bir gideri bulunmaktadır.
4. 2019 yılı verileri esas alındığında Londra Metropolitan Yönetimi gelirinin 2.684 Milyon Sterlinlik bir miktarı merkezi yönetim transferleri olarak merkezden gönderilmektedir. Bu rakamın 756 Milyon Sterlinlik bir kısmı Polislik, İtfaiye vb. spesifik hizmet alanlarında kullanılmak üzere

gönderilirken; 1.927 Milyon Sterlinlik bir kısmı ise Londra Metropolitan Yönetimi'nin genel kullanımına tahsisli gönderilmiştir.

5. 2019 yılı verileri esas alındığında Londra Metropolitan Yönetimi gelirinin %24'ü merkezi yönetim transferleri olarak gönderilmektedir.

3.2.2. Büyük Paris Metropolü (*Métropole du Grand Paris*)

Avrupa'da merkeziyetçi yönetimi deyince akla ilk gelen ülkelerden biri olan Fransa'nın başkenti olan Paris günümüzde yaklaşık 2 Milyonluk kent ve toplamda 7,2 Milyonluk bir metropolitan alan nüfusuna sahiptir. Ülke nüfusunun yaklaşık olarak %11'i bu metropolitan alanda ikamet etmektedir. Paris metropolitan alanının yüz ölçümü 814 kilometre karedir. 489 milyar €'luk GSYİH'sı ile Paris metropolü tüm Fransa'nın toplam GSYİH'sının %25'lik bir kısmını tek başına oluşturmaktadır (https://metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2020-01/1903_MGP-plaquetteBDweb.pdf, Erişim tarihi: 22.02.2020).

Büyük Paris Metropolü (*Métropole du Grand Paris*), başta Paris kentini (*Ville de Paris*), Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ve Val-de-Marne şehirlerinin toplam 123 belediyesini (*commune*) ve son olarak da Val d'Oise ve Essonne şehirlerinin 7 belediyesini (*commune*) biraraya getiren toplamda 131 belediyeyi içine alan belediyelerarası yoğun ve kentsel bir alandır (Eken vd., 2019, s. 28). Bu anlamda metropolitan yönetimi daha çok metropolitan alan yönetimine benzemektedir. Büyük Paris Metropolü hem küresel hem de yerel dinamiklerin bir parçası olarak kurulmuş toplumlararası bir yapıdır. Kuruluş amacı nüfus yoğun alanlardaki belediyeler arası diyalog ve stratejik oryantasyonu sağlamaktır. Kurum belediyelerden oluşan birliğin bir parçası olarak, belediye sınırlarını aşan bir bölgenin zorlukları üzerinde çalışmaktadır (<http://metropolegrandparis.fr/fr/une-metropole-mondiale-142>, Erişim tarihi: 18.02.2020; Yaman & Aydın, 2018, s. 1989).

Fransız Yerel yönetim yapılanması büyükten küçüğe doğru sıralamak gerekirse bölge, il ve belediye şeklinde 3 aşamalı bir yapılanmadır (Kuhlmann, 2011,

s. 315). Bu nokta’da Paris özelinde bir durumu açıklamakta çalışmanın daha iyi anlaşılmasını sağlamak açısından fayda bulunmaktadır. Paris Belediyesi (*Ville de Paris*) yaklaşık 2 milyonluk merkezi Paris kent sınırlarıyla bütünleşmiş belediye yapılanmasını ifade etmektedir. Kendi içersinde 20 adet tüzel kişiliği bulunmayan ilçe yapılanmasını barından bir üst kademe belediyesidir. Büyük Paris Metropolü (*Métropole du Grand Paris*) ise 2016 yılında yeni yapılanma ile oluşturulan 7,5 Milyonluk bir alanın yönetimini ifade etmektedir (Desjardins, 2018, s. 1). Bu yeni metropoliten alan yönetimi kendi içerisinde 12 bölge şeklinde tanımlanmaktadır. Bir de ilgili çalışmalarda Paris Bölgesi (*Île-de-France*) şeklinde belirtilen yaklaşık 12 milyonluk stratejik bir bölge yapılanması bulunmaktadır (Yaman & Aydın, 2018, s. 1989).

Çalışmanın bu kısmında literatürde iki kademeli metropoliten yönetim şeklinde belirtilen Büyük Paris Metropolü incelenecektir. Bu sebeple öncelikle Paris kentinin yönetimin tarihi gelişimine değinilip bunun akabinde kentin mevcut yönetim yapısı incelenecektir. Metropoliten yönetiminin mevcut durumu ilgili yönetimler arası görev ve yetki paylaşımları, denetim unsurları ve mali yapı üzerinden değerlendirilecektir.

3.2.2.1. Paris’in Yönetiminin Tarihi Gelişimi

Paris’te ilk belediye yapılanması 1789 Fransız Devrimi döneminin hareketli günlerinde oluşmuştur. Bir belediye yapılanması olarak seçim meclisi, şehri yönetme görevine aceleyle uyarlanmıştı (Bourne, 1906, s. 263). İlk belediye başkanı Jean-Sylvain BAILLY Olmuştur (Bourne, 1906, s. 271; Clifford, 2001, s. 370; <https://www.britannica.com/biography/Jean-Sylvain-Bailly>, Erişim tarihi: 27.02.2020).

Paris Belediye yapılanması politik gelişmeler neticesinde 1794–1848, 1848–1870 ve son olarak da 1871–1977 yılları arasında üç kere kaldırılmıştır. 1975 Yılında yapılan yasal değişikle birlikte *Paris İl Meclisi* ve *Paris Belediye Meclisi*

oluşturulmuştur. Yasada Paris Belediyesi, belediye meclisi ve belediye başkanı olacak şekilde iki organdan oluşan bir belediye teşkilatı olarak tasarlanmıştır. Paris şehrindeki görev dağılımı sağlık, ekonomik gelişme, ortaokullar ve sosyal politalar gibi hizmetler İl Genel Meclisince yürütölmekteyken; çevre ve ulaşım hizmetleri, költür hizmetleri, konut istihdamı, sosyal hizmetler, ilkokullar ve sağlık hizmetleri ise Paris Belediye Başkanlığınınca yürütölmekteydi (Ekici, 2019, s. 223).

Paris Belediyesi nihayet 1977 yılında daha sonra cumhurbaşkanı da olacak olan politikacı Jacques CHIRAC başkanlığında hayata geri dönmüştür (<https://www.annuaire-mairie.fr/ancien-maire-paris.html>, Erişim tarihi: 27.02.2020; <https://www.parisinsidersguide.com/mayors-of-paris.html>, Erişim tarihi: 27.02.2020). Paris'in tarih boyunca özel bir konumu olduğı gibi, Fransa siyaseti açısından güçlü lider çıkarma potansiyeline sahip olduğunu belirtmekte fayda var. Bu açıdan değeriendirildiğinde Paris Metropolitan Yönetimi'nin ölkesel çapta politik liderliğe kapı araladığı da açıktır.

1980'lere kadar, Fransa'da yürütme gücünün kullanımı merkezi bir eksen de kullanılmaktaydı. Klasik Fransız cumhuriyetçiliğinde, yerel otaritetlerin rolü, demokrasiyi destekleyememiş veya topluluk çıkarlarını temsil etmekten daha ziyade çevreyi oldukça merkezi bir sisteme entegre etmek şeklinde seyretmiştir (Griffith, 2017, s. 24). Fransa'nın başkenti olması ve merkeziyetçi eğilimlere ev sahipliğı yapmasından ötürü Paris'te 1982 yılına kadar ana yönetici unsur vali olmuştur.

1982 ve 1986 Yılları arasında çıkarılan başta Yerelleşme Yasası olmak üzere birkaç yasal düzenleme ile yerel yönetimlere mali ve idari açıdan daha fazla özerklik tanınmak usulüyle Fransız yönetiminin daha fazla adem-i merkeziyetçi bir kimlik kazandığı söylenebilir. Örnek vermek gerekirse bu dönemdeki yasal değışiklikler ile valinin il yönetimi ile bağı zayıflatılmış, valiler artık vesayet denetimi yapmak yerine yasallık denetimi yapar hale getirilmiştir. İl genel meclisi başkanlığı validen alınıp belediye meclis başkanına verilmiştir. Paris'i içine alan İlle de France bölgesi de dâhil olmak üzere tüm bölgeler yönetimleri seçilmiş meclisleri bulunan yerel yönetim unsurları şeklinde yeniden tasarlanmıştır (Breuillard, 2012, s. 51; Eliçin, 2017, s. 39).

2003 Yılında Fransa’da anayasal bir değişikliğe gidilmiş, merkezi yönetim ve yerel yönetim ayrımı kaldırılmıştır. Bu bağlamda gerek merkezi yönetimin taşra teşkilatlarını gerek ise yerel yönetimleri ifade etmek için “*Ülkesel Yönetim*” kavramı kullanılmaya başlanmıştır (Ekici, 2019, s. 223).

Paris merkezinin etrafını çevreleyen banliyölerin nüfusunun da artması ile birlikte paris merkeziyle arasında zaman zaman sorunlar yaşanmıştır. Bunların en belirgin olduğu zaman 2005 senesinde banliyölerde ayaklanmalar yaşanmıştır. Bu ayaklanmalarla birlikte Paris özelinde merkez ve çevrenin daha bütünleşik bir metropolitan alan yönetimi olarak tasarlanan Büyük Paris (*Grand Paris*) oluşturma fikri tartışılmaya başlanmıştır (Enright, 2016, s. 9; Aktaran: Ekici, 2019, s. 233).

Devam eden süreçte bir dizi reform çalışması daha yapılmıştır. Bunlardan en önemlilerinden biri 2010 yılında çıkarılan *Yerel Yönetimlerde Reform Kanunu*’dur. Bu kanunla birlikte metropol yönetimleri belediyeler arası koordinasyon ve iş birliğini hedefleyen kurumlar olarak kurgulanmışlardır (Eken vd., 2019, s. 28).

Nihayet Büyük Paris Metropolü’nün 27 Ocak 2014 tarihli bölgesel “*Bölgesel Kamusal Faaliyetlerin Modernizasyonu ve Metropollerin Onaylanması*” olarak bilinen kısaca “*MAPTAM Yasası*” şeklinde anılan yasal düzenleme ile 2016 yılında kurulmasına karar verilmiştir. Bu yasa ile Paris Lyon ve Marsilya özel statülü bir metropol yönetimine sahip olmuştur (Wienen & Mosler-Törnström, 2016, s. 24). 7 Ağustos 2015 Tarihli bir diğer yasal düzenleme olan “Cumhuriyetin Yeni Bölgesel Teşkilatı” olarak bilinen kısaca “*NOTRe Yasası*” şeklinde anılan yasal düzenleme ile metropol yönetimlerinin yapısal olarak güçlendirilmesine karar verilmiş ve en nihayetinde 1 Ocak 2016 tarihinde Büyük Paris Metropolü resmi olarak kurulmuştur (Buchoud, 2017, s. 405).

3.2.2.2. Büyük Paris Metropolü’nün Mevcut Yönetim Yapısı

“Yerel Yönetimlerin Ekonomik Bölgeyi Yönetme Girişimi” olarak da tanımlanan Büyük Paris Metropolü (*Metropol du Grand Paris*) 2016 yılı itibariyle uygulamaya konulmuştur (Breuillard, 2012, s. 55). Büyük Paris Metropolü yönetiminin organları içerisinde Başkan (*Président*), Metropolitan Ofis (*Bureau Métropolitain*) ve Metropolitan Meclis (*Conseil Métropolitain*) bulunmaktadır (<http://www.metropolegrandparis.fr/>, Erişim tarihi: 24.01.2020). Büyük Paris Metropolü Yönetimi, doğrudan seçilmiş bir Metropolitan Meclis ve meclis üyeleri arasından dolaylı olarak seçilen bir Başkan tarafından icra edilmektedir (Slack, 2019, s. 18).

Büyük Paris Metropolü, metropolitan meseleleri tartışan, öneriler sunan, politikalar üreten seçilmiş yöneticilerden oluşmaktadır. Bu yöneticiler Paris metropolünün ya bir belediye başkanı ya belediye başkan yardımcısı ya da danışmanlardan oluşmaktadır (<https://metropolegrandparis.fr/fr/elus-41>, Erişim tarihi: 24.01.2020).

Büyük Paris Metropolü’nün yetki alanları arasında şehir planlama; konut politikası; ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme; çevrenin korunması gibi konular vardır (Cycak, 2018, s. 4). Bu yeni metropolitan yapılanmanın stratejisi ekonomik gelişme ve dayanışma, toplu taşıma, konut ve metropol alan planları şeklinde dört ana hat üzerine konumlandırılmıştır. İster stratejik ister operasyonel olsun, bu girişimler tüm üye meclisleri bir araya getirir ve tüm yerel paydaşları içerir (Breuillard, 2012, s. 57). Bu bağlamda Büyük Paris Metropolü’nün rolü daha çok koordinasyona dayanmaktadır.

Büyük Paris Metropolü, başta Paris şehrini (*Ville de Paris*), Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ve Val-de-Marne şehirlerinin toplam 123 belediyesini (commune) ve son olarak da Val d'Oise ve Essonne şehirlerinin toplam 7 belediyesini (commune) biraraya getiren nihayi toplamda 131 belediyeden oluşan metropolitan bir alandır

(<http://www.metropolegrandparis.fr/fr/une-metropole-mondiale-142>, Erişim tarihi: 24.01.2020). Metropolitan alanın genişlemesi adına eğer sınır belediyelerden bir talep gelirse Büyük Paris Metropolü'ne dahil edilebilmeleri mümkündür (Fauconnet ve Guigou, 2015, s. 3; Aktaran: Eken vd., 2019, s. 29).

şekil 2: Büyük Paris Metropolü Haritası



Kaynak: <https://www.metropolegrandparis.fr/> sitesinden alınmıştır.

3.2.2.3. Büyük Paris Metropolitan Yönetimi Başkanı (Président)

Büyük Paris Metropolü (*Métropole du Grand Paris*) yönetimden sorumlu olan kişi başkandır (*Président*). Başkanlık makamı hem yürütmeyi hem de Büyük Paris

Metropolü'nü temsil etmektedir. Büyük Paris Metropolü Başkanı Metropol Meclisi (*Conseil Métropolitain*) üyeleri tarafından salt çoğunlukla ve gizli oyla seçilmektedir. Başkan, Metropol Meclisini toplar, meclisin gündemini belirler, müzakerelerini hazırlar ve yürütür. Aynı şekilde Metropolitan Ofis (*Bureau Métropolitain*)³³ için de toplama, gündemi belirleme, müzakereleri hazırlama ve yürütmekten sorumludur. Harcama emri verme ve bütçe kullanımını belirleme sorumluluğu başkana aittir.

Başkan, Büyük Paris Metropolü'nün ana organlarından olan Metropolitan Meclis (*Conseil Métropolitain*) ve Metropolitan Ofis'e (*Bureau Métropolitain*); danışma kurulu mahiyetindeki belediye başkanları ve grup başkanları kurullarına başkanlık eder. Büyük Paris Metropolü'nün mevcut Başkanı Patrick Ollier'dir. Kendisi aynı zamanda ilk başkandır ve 9 Temmuz 2020 tarihli seçimde yeniden başkan seçilmiştir. Kendisi aynı zamanda eski bir bakan ve Rueil-Malmaison Belediye Başkanıdır (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/president-40>, Erişim tarihi: 24.01.2020).

3.2.2.4. Metropolitan Ofis (*Bureau Métropolitain*)

Metropolitan Ofis (*Bureau Métropolitain*), Büyük Paris Metropolü'nün (*Métropole du Grand Paris*) stratejisini ve ana yönelimlerini belirleyen organdır. Meclis tarafından kendisine yöneltilen sorularla ilgili bir çeşit müzakere organıdır. Büyük Paris Metropolü Başkanı'nın (Président) başkanlığını yaptığı ve tüm siyasi hassasiyetleri temsil eden 20 başkan yardımcısı ve 23 delege danışmandan oluşur. Gündemi ve Metropol Meclisi'nin (*Conseil Métropolitain*) oylamasına sunulacak olan taslak görüşmelerini inceler. Metropolitan Ofis çatısı altında kimlerin görev alacağı meselesi Metropol Meclisi'nince belirlenir. Metropolitan Ofis üyeleri, Metropol Meclisi üyeleri tarafından gizli oyla ve salt çoğunlukla seçilir

³³ Türkiye'deki encümen yapılanmasına benzer bir yapılanmadır.

(<http://www.metropolegrandparis.fr/fr/bureau-metropolitain-39>, Erişim tarihi: 22.02.2020). Büyük Paris Metropolü Başkan Yardımcıları (Vice-Président), delegasyonlarını ilgilendiren konularda Başkan ile yakın işbirliği içinde çalışırlar (*Rapport D'activité 2019, 2020*).

3.2.2.5. Metropolitan Meclisi (*Conseil Métropolitain*)

Metropolitan Meclis (*Conseil Métropolitain*), Yetkileri kanunla belirlenmiş olan Büyük Paris Metropolü'nün (*Métropole du Grand Paris*) müzakere organıdır. Metropolitan Meclis, 131 üye belediyesinin (*commune*) belediye meclisleri tarafından atanan toplam 208 Metropolitan Meclis üyesinden oluşur. Her belediye için en az bir temsilci atanır (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/conseil>, Erişim tarihi: 24.02.2020).

Yerel Yönetimler Genel Kanunu'na göre Metropolitan Meclis en az 3 ayda bir toplanmalıdır. Büyük Paris Metropolü Başkanı'nın (*Président*), isteği üzerine daha çok sayıda da toplantı gerçekleştirebilir. Fakat Büyük Paris Metropolü'nün henüz yeni sayılabilecek bir metropol yönetimi ve Fransız yerel yönetim sistemi içerisinde bir ilk olması sebebiyle, kurumsallaşması aşamasında Metropolitan Meclis ortalama en az her 3 ayda 1 gerçekleştirmesi gereken toplantı vasatından daha fazla sayıda toplantı gerçekleřtirmiřtir³⁴.

Metropolitan Meclis, merkezi belediye binasında toplanır. Tarafsızlık ilkesine aykırı olmayacak şekilde üyesi bulunan herhangi bir belediye binasında da toplantı gerçekleştirilebilir. Metropolitan Meclis, yalnızca üyelerinin çoğunluğu hazır olduğunda toplantı gerçekleştirebilir. Metropolitan Meclis toplantıları halka açıktır. Bununla birlikte, üç üyenin veya belediye başkanının talebi üzerine, Metropolitan

³⁴ 2016 yılında 8, 2017 yılında 7, 2018 yılında 6, 2019 yılında 5, 2020 yılında 4 kere toplanmıştır (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/recueil-des-actes-administratifs-201>, Erişim tarihi: 02.03.2020).

Meclis, oturumda hazır bulunan üyelerin salt çoğunluğu ile tartışmasız olarak kapalı oturum gerçekleştirme kararı alabilir. Her toplantısının başlangıcında, Metropolitan Meclis bir veya daha fazla üyesini sekreter olarak görevlendirir. Büyük Paris Metropolü Başkanı meclis oturumlarında adeta bir polis gibi yetkilidir ve huzuru bozan herhangi bir üyeyi toplantıdan uzaklaştırma yetkisine sahiptir. (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEXT000006070633/2020-12-07/, Erişim tarihi: 24.02.2020).

Büyük Paris Metropolü Meclisi kendisine yöneltilen soruları araştırmak üzere kalıcı veya özel temalı komisyonlar oluşturabilir. Metropolitan Ofis ve Metropolitan Meclisi'nde tartışılan meseleler hakkında ön görüş bildirir. 2019 Yılı itibarıyla Meclis çatısı altına “*Finans Komisyonu*”, “*Ekonomik Kalkınma ve Çekim*”³⁵ *Komisyonu*”, “*Habitat Konut Komisyonu*”, “*Dijital, İnovasyon, Araştırma ve Geliştirme Komisyonu*”, “*Metropolitan Bölge Planlama Komisyonu*”, “*Sağlık Komisyonu*” “*Ekoloji ve Enerji Komisyonu*”, “*Biyçeşitlilik ve Doğa Komisyonu*”, ve “*Bölgesel Uyum ve Sürdürülebilir Hareketlilik Komisyonu*” şeklinde toplam 9 adet komisyon mevcut bulunmaktadır (<https://metropolegrandparis.fr/fr/les-commissions-thematiques-414>, Erişim tarihi: 02.03.2020).

3.2.2.6. Paris Şehri (*Ville de Paris*)

Paris Şehri (*Ville de Paris*), Paris ilini ifade eden şehir yapılanmasıdır. "Işıklar Şehri" (*La Ville Lumière*) olarak da anılan bu şehir yıllık yaklaşık 46 milyon turist sayısı ile Avrupa'nın en çok turist çeken şehri olarak bilinir (Daul, 2020). Nüfusu yaklaşık 2 milyondur. 2016 yılında Büyük Paris Metropolü (*Métropole du Grand Paris*) kurulmadan önce ülkenin en büyük metropoliten yönetimi Paris Belediyesi'ydi.

³⁵ “Attractivité” kavramı “cazibe-çekim” anlamında bir kavramdır. Bu komisyon tursit, yatırımcı vb. aktörler açısından şehri çekici bir yer haline getirmeyi amaçlayan bir komisyondur.

Paris’te önceden 20 adet ilçe (*arrondissement*) yönetimi ve buna bağlı olarak aynı sayıda ilçe belediye başkanı bulunmaktayken, mevcut Belediye Başkanı Anne Hidalgo’nun merkezdeki 4 ilçeyi birleştirme girişimi ve bunun halk oylamasıyla³⁶ onaylanması neticesinde Paris’in ilk 4 İlçe Belediyesi³⁷ “*Merkez Paris*” (*Paris Centre*) şeklinde isimlendirilerek tek bir çatı altına toplanmıştır. Bu tanım merkez ilçe belediyesi olarak tasarlanmıştır. Seçim bölgesi ve belediye yönetimi açısından birleştirilen ilçelerin idari statüsü devam etmektedir. (<https://www.thelocal.fr/20181016/four-paris-arrondissements-prepare-to-become-one-with-new-name>, Erişim tarihi: 03.03.2020). Günümüz itibarıyla Paris’te bir üst kademe belediyesi ve toplam 17 adet de ilçe belediyesi olmak üzere iki kademeli bir yapılanma söz konusudur. Paris’in ilçelerinin tüzel kişiliği söz konusu değildir. İlçeler, yürütücü unsurunun seçimle iş başına geldiği meclislerden oluşan, aynı zamanda birer idari birimdirler (Toksöz vd., 2009, s. 63).

Paris şehri toplamda 17 ilçe (alt kademe) ve 1 adet il belediyesinden (üst kademe) oluşan, sınırlarının tüm il sınırına ulaştığı ve bu açıdan bütünşehir tanımına uyan özel bir konuma sahiptir (Yaman & Aydın, 2018, s. 1989). Paris Büyükşehir Belediyesi Meclisinde 163 üye bulunmaktadır. 17 İlçenin toplam meclis üyesi sayısı ise 340’tır. Bu üyeler genel oy ilkesiyle 6 yıllığına seçilirler.

Paris Büyükşehir Belediyesi meclis üyeleri aynı zamanda seçilmiş oldukları ilçe meclisinin de üyesidirler. Gerek Paris Büyükşehir Belediyesi Meclisi’ne gerekse 17 ilçe belediyesinin meclisine ilgili belediye başkanları başkanlık eder. (<https://www.paris.fr/pages/elus-d-arrondissements-2365#503-elus-e-s-a-paris>, Erişim tarihi: 08.03.2020).

Paris Büyükşehir Belediyesi Belediye Başkanı’nın mevcutta 35 adet yardımcısı bulunmaktadır. Bunların çoğu ilçe belediye başkanlarından oluşmaktadır.

³⁶ 4 İlçenin birleştirilmesi, isminin ne olacağı ve hatta belediye binasının birleşen 4 ilçenin hangisinde olacağı halk oylamasıyla kararlaştırılmıştır.

³⁷ Paris’te ilçeler saat yönünde sarmal oluşturacak şekilde 1’den 20’ye kadar numaralandırılmıştır.

Başkanın görevleri arasında meclis gündemini belirlemek, ona başkanlık etmek, bütçeyi belirlemek ve yönetmek, belediyeyi resmi olarak temsil etmek gibi iş ve işlemler bulunmaktadır. Paris Büyükşehir Belediye Başkanı hem *il meclisine* hem de *belediye meclisine* başkanlık etmektedir. Bu anlamda hem yereli (belediye) hem de merkezi (devlet) temsil ettiği söylenebilir.

Başkana “il meclisi” başkanı sıfatıyla yürüttüğü toplantılarda “*Sayın Başkanım*” şeklinde hitap edilirken; belediye meclisi başkanı sıfatıyla yürüttüğü toplantılarda “*Sayın Belediye Başkanım*” şeklinde hitap edilir. Başkanın merkezi temsile dair görevleri arasında pasaport işlemleri, nüfus işlemleri, askerlik yoklama işlemleri, adli kolluğu temsil şeklinde birtakım görevleri bulunmaktadır. Polisten sorumlu kolluk gücü (*Préfecture de Police*) belediye meclis toplantılarına katılır ve devleti temsilen belediye başkanının yanında oturur. Paris, Fransa'da belediye polis yetkilerinin tamamen seçilmiş bir belediye başkanınca değil, atanmış bir devlet görevlisi tarafından uygulandığı tek şehirdir. (Breuillard, 2012, s. 48; Ekici, 2019, ss. 236-240; Işıkçı, 2018, s. 214).

Paris ilçe belediyeleri sağlayacakları hizmetlerde üst kademe belediyesi olarak paris büyükşehir belediyesine danışmak durumundadır. Tüzel kişilikleri olmamasından ötürü üst kademe belediyesinin birer ajanı gibidirler. İlçelerin yetkileri büyük oranda paris büyükşehir belediyesi tarafından belirlenmiş kısıtlı yetkililerdir (Karahanoğulları, 2013a, s. 99). İlçe belediye meclisleri başta sivil toplum kuruluşlarını desteklemek olmak üzere planlama ile ilgili politikalara dair karar almadan evvel üst kademe belediyesi olan Paris Büyükşehir Başkanından görüş almak durumundadırlar (Breuillard, 2012, s. 49).

Genel hatlarıyla ildeki neredeyse tüm hizmet politikalarında Paris Büyükşehir Belediyesi söz sahibidir. Örneğin ilçe belediyelerince yapılan imar planlarının büyükşehir belediyesinde onaylanması gerekliliği bulunmaktadır. Eğer isterse herhangi bir ilçede sunduğu birtakım hizmetleri o ilçenin belediyesine devredebilir. Son olarak bir tespit yapmak gerekirse, Paris Büyükşehir Belediyesi tıpkı merkezi hükümetin kendisine bırakmadığı birtakım hizmet alanlarının olduğu gibi kendisi de

ilçelere fazla bir hizmet alanı bırakmamaktadır (Breuillard, 2012, s. 50; Ekici, 2019, s. 238).

3.2.2.7. Alt Kademe Belediyeleri (*Commune*)

Fransa'da belediyeler (*Commune*) anayasal kurumlardır. Fransa'da belediye yapılanması sayısı oldukça fazladır. Çoğu belediyenin nüfusu iki binin altındadır. Bunun en önemli sebeplerinden bir tanesi alt kademe yapılanması şeklinde hizmet veren bir köy yapılanması vb. bir kurumun olmamasıdır (Cole, 2005, s. 117; Şengül, 2012, s. 34).

Belediyeler yerel halka yakınlıkları sebebiyle diğer tüm Fransız yerel yönetim unsurlarından farklıdır (Cole, 2005, s. 118). Büyük Paris Metropolitan Yönetimi (*Métropole du Grand Paris*) içinde bulunan 131 adet belediyenin 1 tanesi Paris il belediyesi (*Ville de Paris*) olup geri kalan 130 tanesi Paris'in etrafındaki şehirlerin belirli sayıdaki belediyelerinden oluşmaktadır. Büyük Paris Metropolitan Yönetimi içindeki tüm belediyelerin Büyük Paris Metropolitan Meclisine en az bir adet meclis üyesi göndermesi gereklidir.

Büyük Paris Metropolü bünyesinde bulunan 131 adet alt kademe belediyesinin başta Paris şehrini (*Ville de Paris*), Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis ve Val-de-Marne şehirlerinin toplam 123 belediyesini (*commune*) ve son olarak da Val d'Oise ve Essonne şehirlerinin toplam 7 belediyesini (*commune*) biraraya getiren nihayi toplamda 131 belediyeden oluşan metropolitan bir alandır (<http://www.metropolegrandparis.fr/fr/une-metropole-mondiale-142>, Erişim tarihi: 24.01.2020). Metropolitan alanın genişlemesi adına eğer sınır belediyelerden bir talep gelirse Büyük Paris Metropolü'ne dahil edilebilmeleri mümkündür (Fauconnet ve Guigou, 2015, s. 3; Aktaran: Eken vd., 2019, s. 29).

3.2.2.8. Île de France Bölgesi

Fransa'yı özgün bir kamu yönetimi çalışma sahası kılan yapılardan biri de bölge yönetimleridir. Günümüzde Fransa genelinde toplam 18 adet bölge yönetimi bulunmaktadır (<https://www.map-france.com/regions/>, Erişim tarihi: 14.03.2020). Bölge yapılanması Fransa'da 1960'ların başında başlamıştır.

Bölgeler daha sonra 1972 yılında gerçekleştirilen yasal değişiklikle birlikte “*bölgesel kamu kurumu*” statüsü alarak tüzel kişilik hüviyeti kazanmıştır (Karahanoğulları, 2013a, s. 93). Kamu harcamaları ve yatırımları üzerindeki ağırlıkları göz önüne alındığında, bölge yönetimlerinin temelde sosyal ve ekonomik bir rolü vardır (OECD, 2020b, s. 120).

Temel amacı bölgesel kalkınmayı gerçekleştirmesidir. Gerek yaklaşık 2 milyon nüfuslu Paris (*Ville de Paris*) gerek ise 7,2 milyon nüfuslu Büyük Paris Metropolü'nün (*Metropol du Grand Paris*) sınırlarını kapsayan, toplamda 12 milyonluk bir nüfus *Île de France* bölge sınırları içerisinde bulunmaktadır (<https://www.iledefrance.fr/la-region>, Erişim tarihi: 14.03.2020; Prat, 2016, s. 56).

Île de France Bölgesi coğrafi olarak Fransa'nın % 2'sini kaplamasına rağmen ülke nüfusunun yaklaşık % 19'unu ve ülke GSYİH'sının yaklaşık % 30'unu bir araya getiren hem kentsel hem de kırsal alanlara sahip bir bölgedir. (<https://www.iledefrance.fr/le-territoire>, Erişim tarihi: 15.03.2020). Île-de-France Bölge Yönetiminin doğrudan halk tarafından seçilen 209 kişilik bir meclisi, meclis tarafından seçilen bir başkanı vardır. Yürütme organı başkan, 15 adet başkan yardımcısı ve 19 adet özel delegeden oluşmaktadır. Kararlar yürütme organı ve bölge meclisince ortaklaşa alınır (<https://www.iledefrance.fr/la-composition-du-conseil-regional-dile-de-france-la-presidente-les-vice-presidents-et-les-delegates>, Erişim tarihi: 15.03.2020).

Île de France Bölge Yönetimi'nin 209 seçilmiş yöneticisi bulunmaktadır. Île de-France Bölgesi, 12 milyon bölge sakininin günlük yaşamını etkileyen ulaşım, eğitim (liseler), mesleki eğitim ve iş istihdamı, ekonomik kalkınma, çevre ve mekânsal

planlama vb. birçok alanda faaliyet göstermektedir. (<https://www.iledefrance.fr/linstitution-0>, Erişim tarihi: 18.03.2020; Karahanoğulları, 2013a, s. 94). Bölge meclisinin bu tür hizmetler sağlamasındaki amaç ülkesel ve bölgesel meselelerde bir bütünlük sağlamaktır (Turan, 2013, s. 259).

Île de France Bölge yönetimi, sağladığı hizmetlerin çoğunluğunun eğitim üzerine olmasından da anlaşılmaktadır ki daha çok Paris metropolitan alanının dışında kalan yerlerin eğitim ve benzeri yatırımlarla gelişmesini sağlamak ve bölge içerisinde bir denge oluşturmak hedefindedir. Bu açıdan bakıldığında bölge coğrafi sınırları içerisinde bulunan Büyük Paris Metropolü'ne karşı herhangi bir yaptırım, baskı unsuru ya da üstünlüğü bulunmayan, görece düşük bütçeli bir stratejik unsurdur denilebilir (Ekici, 2019, s. 229).

3.2.2.9. Paris'te Metropolitan Seviyedeki Hizmetler

Fransız kamu yönetiminin kendine özgünlüğü bir anlamda da hangi hizmeti hangi kurumun sağladığı ile ilgilidir. Çok yapıli yerel ve bölgesel aktörlerin mevcut bulunduğı Fransa'da bazı büyük çapta hizmetlerin sunulmasındaki genel prensip "belediyelerarası işbirliğı" (*coopération intercommunale*) prensibidir. Fransız kamu yönetimi anlayışında belediye yapılanması (*commune*) çok küçük ölçekli ve düşük nüfusludur. Fransa yaklaşık 36.000'in üzerinde belediye sayısı ile en çok belediyeye sahip olan Avrupa ülkesidir (European Commission, 2011a, s. 29; <https://www.britannica.com/place/France>, Erişim tarihi: 19.03.2020). Bu küçük ölçekli belediye yapılanması içerisinde de büyük ölçekli hizmetlerin sunulması için işbirlikleri geliştirmek bir anlamda mecburidir.

Belediyelerin biraraya gelerek oluşturduğu, Belediyelerarası İşbirliğı Kamu Kuruluşları şeklinde adlandırılan bu birlikler temelde "*dayanışma sınırları içinde ortak kalkınma projeleri*" geliştirmek amacıyla oluşturulan belediye gruplarıdır. Yerel yönetim unsurlarının tabi olduğu ortak, homojen kurallara tabidirler. Kentsel Topluluklar, Yerleşim Toplulukları, Belediye Toplulukları, Yeni İlçe Sendikaları,

Gönüllü Belediye Konsorsiyumları ve Karma Sendikalar, Belediyelerarası İşbirliği Kamu Kuruluşlarına dair birer örnek olarak verilebilir (<https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1160>, Erişim tarihi: 19.03.2020).

Bu anlamda kendisi de bir belediyeler arası kuruluş olan Büyük Paris Metropolü Yetki sahasındaki kaynakları bir araya getirip çok parçalı/belediyeli yönetim sistemini basitleştirmek üzere tasarlanmıştır. Amacı bölgede hizmetlerin dengeli dağılımının sağlanmasıdır ve bunu yaparken dayanışmayı öncelemektedir. Ülkenin bir numaralı istihdam merkezi olan Büyük Paris Metropolü, küresel büyümenin ana itici güçlerinden biridir (Métropol du Grand Paris, 2020, s. 1).

Büyük Paris Metropolü, yönetimindeki hizmetlere karşılık gelen “uzmanlık” tipi bir istihdam yapısına dayanmaktadır. Personelinin % 80’i nitelikli personeldir. Büyük Paris Metropolü sunduğu hizmetlerin geliştirilmesiyle etkin ve dinamik bir organizasyona yönelmektir (<http://metropolegrandparis.fr/fr/services-331>, Erişim tarihi: 19.03.2020).

Büyük Paris Metropolitan alanı içerisindeki hizmetlerin çok parçalı yönetimini kısaca özetlemek gerekirse şu şekilde bir durum söz konusudur: Metopolitan alan içerisindeki belediyeler mahali müşterek ihtiyaçlarını gidermek için genellikle oluşturdukları belediye birlikleri vasıtasıyla paydaş olan il ve bölge yönetimleri ile işbirliği içerisinde yolların yapımı, su ve kanalizasyon, itfaiye hizmetleri, çöplerin toplanması, toplu taşıma, ilköğretim okullarının inşası, arsa ve arazi kullanımı, inşaat ruhsatları, sokak aydınlatması, sosyal yardım hizmetleri, atık imhası, kültürel ve ekonomik kalkınma gibi alanlara ilişkin bir dizi temel hizmetlerin sunumundan sorumludurlar.

Belediyelerarası İşbirliği Kamu Kuruluşları daha çok yangınla mücadele, atık imhası, ulaşım, ekonomik kalkınma, barınma gibi bazı belediyelerarası hizmetlerden sorumlu kuruluşlardır. Belediye Başkanının başkanlık ettiği il meclisinin de ikinci derece okullar (kolej), yol bakım onarımı ve sosyal yardım vb. birtakım görevleri bulunmaktadır. Son olarak da Bölge Yönetimlerinin ekonomik gelişme, bazı ulaşım

hatları, altyapı, bölge planları, orta öğretim kurumları (lise), eğitim, sağlık vb. alanlarda hizmetler sunmaktadır (Cole, 2012, s. 336)

Büyük Paris Metropolü'nün ana görevi metropoliten alanda koordinasyon sağlamak olmakla birlikte genel yetki alanları şu 5 başlık altında toplanabilir: 1. *Metropolitan Alanın Planlaması ve Gelişimi*, 2. *Ekonomik, Sosyal ve Kültürel Gelişme*, 3. *Yerel Konut Politikası*, 4. *Çevrenin Korunması ve İyileştirilmesi ve Yaşam Kalitesi Politikası*, 5. *Sulak Alanların Yönetimi ve Taşkın Önleme* (<https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Erişim tarihi: 19.03.2020). Metropoliten yönetim yetkili olduğu alanlarda çoklu işbirliği ve projeler ile hizmet verimliliği sağlamak eğilimindedir.

Büyük Paris Metropolü tüm sektörler arasında uyum oluşturmayı amaçlayan stratejik bir planlama olarak "*Bölgesel Uyum Planı*" kapsamında hareket etmektedir. Bölgesel Uyum Planı, bir proje bölgesi veya belediyelerarası veya belediyelerüstü yaşam alanı ölçeğinde mekânsal organizasyonu ve ana kalkınma yönelimlerini belirleyen bir şehir planlama belgesidir (Eliçin, 2017, s. 40).

Bölgesel Uyum Planı, bir "*Sürdürülebilir Planlama ve Kalkınma Projesi*" çerçevesinde büyük bir alanı veya kentsel alan ölçeğinde belediyelerarası stratejik planlamanın tasarlanması ve uygulanması için bir araçtır. Plan metropoliten alanın gelişimini, konut üretimi, altyapı çalışmalarının haritasını oluşturmaktadır. Bölge içerisinde denge oluşturmak, enerji ve çevresel performansı artırmak, kültürel mirası geliştirmek gibi hedefleri bulunmaktadır. Planlama sürecine metropol sakinleri online veya bölge düzeyinde düzenlenen buluşmalar ile katılım gösterebilmektedir (Métropol du Grand Paris, 2020, s. 18).

Büyük Paris Metropolünü özgün kılan bir yanı da adeta "*projeler diyarı*" şeklinde tanımlanabilir olmasında yatmaktadır. Metropoliten planlamalar sadece ilgili yerel ve merkezi aktörler tarafından yapılmamaktadır. İlgili kurum ve kuruluşların koordinasyonunda proje çağrılarına çıkılabilmektedir.

Bunlara verilebilecek en iyi örnek de kurulduğundan bu yana 2 kere organize edilen “*Büyük Paris Metropol Alanını İcat Etmek*” isimli girişimdir. Bu girişim kapsamında proje tekliflerine çıkılır. Gelen teklifler ilgili kurumlarca değerlendirilir ve kazanan projeler fonlanmaktadır. Yenilikçi alanlar üretmek, sürdürülebilir e-akıllı kent modelleri oluşturmak, kentsel yaşam kalitesini arttırmak için uluslararası teklif çağrıları yapılmaktadır. Çağrının amacı kolektif olarak dayanıklı, yenilikçi ve sürdürülebilir bir metropoliten alan oluşturmayı amaçlamaktadır. (<https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/>, Erişim tarihi: 24.03.2020).

Büyük Paris Metropolü ekonomik gelişme alanında genel yetkilidir. Tüm metropol sakinlerine fayda sağlayabilmesi ve Büyük Paris Metropolü ve metropoliten alana dahil belediyelerinin (*commune*) çoğu varlığını konsolide edebilmesi için çalışmaktadır. 8 Aralık 2017 tarihli Büyük Paris Metropolitan Meclis toplantısında endüstri, ticaret, sanat, turizm, liman veya havaalanı faaliyet bölgeleri metropoliten yönetimin yetki alanları olarak belirlenmiştir.

Metropoliten stratejik programlarının geliştirilmesi, ekonomik faaliyetler için destek verilmesi, döngüsel, sosyal, dayanışma ve işbirliğine dayalı ekonomi, dijital ekonomi, ulusal ve uluslararası olarak cazibe merkezi olmak, daha genel anlamda proje çağrıları kapsamında belirlenen ekonomik kalkınma eylemlerini desteklemek gibi faaliyetler metropoliten yönetimin ekonomik kalkınma eylemleri olarak belirlenmiştir (<https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Erişim tarihi: 19.03.2020).

Büyük Paris Metropolü "*Döngüsel Ekonomi*" adında bir çalışma grubu oluşturmuştur. Bu çalışma grubunda üyesi bulunan 131 belediyeden temsilci ve çok sayıda danışman bulunmaktadır. Döngüsel ekonomiyi ekonomik kalkınmanın öncelikli odağı haline getirmeye çalışan bu platformun diğer hedefleri arasında bölgesel aktörleri birbirine bağlamak, bölgede girişimciliği, işbirliğini, teşvik etmek, artan nüfus hareketlerine hazırlık sağlamak, sera gazı emisyonlarının ve kaynak israfını

önemli ölçüde azaltmayı sağlamak gibi hedefler bulunmaktadır (Métropol du Grand Paris, 2020, s. 14).

Büyük Paris Metropolü, kendi yetki alanlarındaki yatırımların finansmanına katkıda sağlamak adına “*Metropolitan Yatırım Fonu*” oluşturularak bünyesindeki alt kademe unsurları ve yerel bölgeleri desteklemektedir. Bölgesindeki alt kademe unsurların hafif ulaşım için şerit geliştirme, sağlam bariyerler inşa etme, aile bahçeleri oluşturma gibi birtakım projeleri için 10 Aralık 2020 itibarıyla, 121 belediyeden toplamda 661 proje için, 135 milyon Euro tutarında fon sağlamış bulunmaktadır (<http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83>, Erişim tarihi: 28.03.2020; Métropol du Grand Paris, 2020, s. 15).

Son dönemde özellikle İngiltere’nin BREXIT referandumunun sonrası Fransa Devleti, Büyük Paris Metropolü, Île-de-France Bölgesi, Paris Şehri, Paris-Île-de-France Ticaret ve Sanayi Odası, İş camiası (*Paris&Co* ve *Business France*) el ele vererek Londra merkezli olup da Avrupa Birliği’nde kalmak isteyen işletmeleri Paris’e çekmek için birlikte çalışmaktadırlar. Bu amaç doğrultusunda oluşturulan “*Paris Bölgesini Seçin - Büyük Paris’e Hoş Geldiniz*” başlıklı özel etkinlikler gerçekleştirilmektedir (Métropol du Grand Paris, 2020, s. 9). Kalkınma ajansları Fransa’da belediyeler tarafından oluşturulmaktadır (Saygın & Ultan, 2017, s. 86; Kalkınma Bakanlığı, 2018, s.23)

Paris’in ana ulaşım hizmeti “*Paris Otonom Ulaştırma Yönetimi*” olarak bilinen merkezi bir devlet kurumu tarafından sağlanmaktadır. Paris’teki metro, otobüs ve tramvay hatlarını bu kurum işletmektedir (<https://www.ratp.fr/en/groupe-ratp/group-presentation/essence-our-group>, Erişim tarihi: 28.03.2020). Büyük Paris Metropolitan Bölgesindeki tüm toplu taşıma araçlarının sahibi ve işletmecisidir. Bu kurum, 1948 yılında kurulmuş bir çeşit “*kamu iktisadi ve ticari tüzel kişisi*” olarak tanımlanabilir. Bu kurum direkt olarak Fransa Devleti’ne aittir. Paris’in banliyöleriyle bağımlı oluşturan ulaşımdan sorumludur (Heddebaut, 2017, s. 16; RATP Group, 2019).

Paris metropolitan alanının sunulan hizmetler açısından bir çeşit projeler ve iştirakler alanı olarak tanımlanması mümkündür (<https://urbact.eu/greater-paris->

metropolis, Erişim tarihi: 28.03.2020). Bu bağlamda verilebilecek en büyük bütçeli örneklerden biri “*Büyük Paris Expressi*”dir (*Grand Paris Expresss*). Eski cumhurbaşkanlarından Nicolas Sarkozy’nin 35 Milyar Euro bütçe ile gerçekleştirileceğini vaat ettiği bu proje tüm Paris metropolitan alanını birbirine bağlayacak kadar büyük çapta bir ulaşım projesidir. Projenin sorumlusu olarak iştirakin başına merkezi yönetim tarafından bir başkan atanmış olması zaman zaman eleştirile neden olmakla birlikte, bu proje merkezi yönetim tarafından koordine edilen bir projedir (Beatley, 2012, s. 47).

Merkezi hükümet tarafından kurulmuş olan “Büyük Paris Toplumu” (*Société du Grand Paris*), “*Büyük Paris Expressi*” projesinin uygulama sahası olan Büyük Paris Metropolitan alandaki kentsel demiryolu ağının inşası, finansmanı, mal ve hizmetlerin satın alınması vb. işlerden sorumludur. Büyük Paris Expressi ile ilgili belediye alanlarında altyapı geliştirme ve inşaat projelerine liderlik eder. Temel amacı tüm metropolitan alanı birbirine bağlamak olmakla birlikte otomobil kullanımı ve buna bağlı olarak da çevre kirliliğini ve trafik sıkışıklığını azaltmak da projenin bir diğer çıktısı olarak tasarlanmıştır (<https://www.societedugrandparis.fr/gpe/le-grand-paris-express-en-resume>, Erişim tarihi: 29.03.2020). Projenin merkezi hükümetin koordinasyonunda olması zaman zaman eleştirilere neden olsa da bu durum aslında Paris için yeni bir durum sayılmaz. Çünkü otobüs, tramvay ve metro gibi ana ulaşım ağları bizzat merkezi bir kuruluş tarafından yönetilmektedir (Heddebaut, 2017, s. 16).

Konut istihdamı da yine Büyük Paris Metropolü’nün bir diğer ana vazifesidir. Metropolitan yönetim yetkileri kapsamında kentsel dönüşüm programları inşa etmek, elverişsiz konut ve mekânların ıslahını sağlamakla görevlidir (<https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Erişim tarihi: 19.03.2020). Bu bağlamda 1 Ocak 2017’den bu yana “*Metropolitan Konut ve Konaklama Planını*” hazırlamaktan sorumludur. 2019 Yılı itibariyle de metropolitan alanda büyük çapta park üretimi ve iyileştirmesi için fiili olarak çalışmaktadır (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/habitat-et-hebergement-25>, Erişim tarihi: 20.03.2020).

Bu plan Büyük Paris metropolitan alanında uygulanacak yönergeler ve eylem planlarından oluşmaktadır. Diğer çoğu projede olduğu gibi belediyeler ve bölgesel kamu kurumları ile istişare içinde geliştirilen bu proje, Büyük Paris metropolitan alanındaki eşitsizlikleri azaltmak amacıyla metropolitan bölgenin konut koşullarını iyileştirmeyi amaçlamaktadır. Düşük gelirli için erişilebilir, çeşitlendirilmiş ve iyi dağıtılmış bir konut arzının geliştirilmesi, orta gelir grubunun mevcut konutların yenilenmesi, konut arzının gelişimini sağlamak, konutsal bazda ekonomik faaliyetler ve ulaşım kolaylığı sağlamak, çevreyle ilgili olarak sağlıklı bir yerleşim alanı oluşturmak ve cazibesini kaybeden metropolitan bölgeleri geliştirmek gibi birtakım temalara sahip bir plandır (Métropol du Grand Paris, 2020, s. 19).

Genellikle belediyeler ve bölgesel kamu kuruluşları tarafından icra edilen çevreyle ilgili politikalar Büyük Paris Metropolü'nün kurulması ile birlikte büyük ölçekte metropolitan yönetime devredilmiştir. Metropolitan Meclisi, 2017 yılı aralık ayı toplantısında belediyelerin (*commune*) imkânları ile yakın koordinasyon içerisinde bu hizmetin sunumunun nasıl yapılacağına ve görev tanımlarına dair “*temiz/kaliteli hava sağlanması*”; “*doğal mirasın iyileştirilmesi*”; “*enerji talebini kontrol girişimlerini desteklemek*”; “*gürültü kirliliğiyle mücadele*” ve son olarak da “*sulak alanların yönetimi ve taşkın önleme*” şeklinde 5 maddelik bir görev tanımı yapmıştır (<https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Erişim tarihi: 19.03.2020).

Büyük Paris Metropolü'nün yetki alanında olan bir diğer hizmet unsuru da sulak alanların yönetimi ve taşkınların engellenmesidir. 2018 Yılında Paris şehrinde (*Ville de Paris*) büyük çapta sel olaylarına tanık olunmuştur (<https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42834982>, Erişim tarihi: 24.03.2020). Paris şehrinin tek başına aşamadığı bu soruna ve metropolitan alandaki tüm sulak alanlar ve sel engelleme girişimlerine dair yetkiyi metropolitan ölçekteki Büyük Paris Metropolitan Yönetimi üstlenmiştir. Özellikle Fransa'nın ve Avrupa'nın en önemli nehirlerinden biri olan Sen Nehri'nin yayılımı sadece Paris şehrini aşmakta olduğundan buna dair metropolitan ölçekte çözüm arayışlarının hızlanması da bu konudaki yetki devrinin hızlanmasını sağlamış gözükmektedir. 2018 yılından beri bu

yetki devlet tarafından Büyük Paris Metropolü'ne devredilmiştir (<https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141>, Erişim tarihi: 19.03.2020).

Paris'te sunulmakta olan emniyet hizmetleri merkezi yönetimin taşra teşkilatı olan Polis Valisi³⁸ (*Préfecture de Police*) tarafından yürütülmektedir. Kurum direk olarak içişleri bakanlığına bağlıdır. Metropolitan Yönetimin kurumun üzerinde herhangi bir yetkisi bulunmamaktadır (Breuillard, 2012, s. 49). Polis teşkilatı Paris'teki başta kamu güvenliği olmak üzere kimlik kartları, oturma izinleri, nüfus kayıtları gibi birtakım kamusal hizmetleri de sunmaktadır (OECD, 2018, s. 43). Trafik polisliğine dair hizmetleri de yine bu kurum sağlamaktadır (<https://www.britannica.com/topic/prefect-French-political-history>, Erişim tarihi: 02.04.2020). Paris polis teşkilatı bünyesinde Napolyon tarafından 1811'de oluşturulan ve aynı zamanda bir askeri birim olan Paris İtfaiyesi de bulunmaktadır. (<https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/English/About-us/About-us/Presentation-of-the-Prefecture-de-Police>, Erişim tarihi: 02.04.2020).

Paris'te itfaiye hizmetleri geçmişi 17. Yüzyıla kadar uzanan bir kurum olan Paris İtfaiyesi tarafından yürütülmektedir. Bu kurum direkt olarak merkezi devlet teşkilatına bağlıdır. Bu kurum imparatorluk kararıyla 1811 Yılında Paris Polis Teşkilatı'na bağlanmıştır ve Polis Valisinin yetkisi altında Fransız Ordusu bünyesinde hizmet veren bir çeşit yangın ve afet yardım birimidir (<https://no-fearproject.eu/Partners/Paris-Fire-Brigade-Pfb/>, Erişim tarihi: 02.04.2020).

3.2.2.10. Denetim Unsurları

Yerel ihtiyaç ve hizmetlerin yerindenlik (*subsidiarite*) prensibince yerinde görülmesi Fransa kamu yönetiminde oldukça önemlidir (Karakılçık, 2016, s. 94). Bu durumu denetim unsurları açısından da görülmektedir. Fransa'da yerel yönetimlerin

³⁸ Emniyet müdürü gibi bir hizmet sunmaktadır.

hemen her yerde olduğu gibi adli (*hukuki*), idari, siyasi, kamuoyu ve mali denetimi (*sayıştay*) yapılmaktadır. Bunun yanı sıra “*yerelin sorunlarını yerelde çözmek*” için yerel yönetim ombudsmanlığı (*Médiateur de la Ville de Paris*) teşkilatı da oluşturulmuştur. Vatandaşın problemlerinin yerinde çözülmesi adına sadece Paris ili içersinde 35 adet yerel yönetim ombudsmanlık ofisi mevcut bulunmaktadır (<https://mediation.paris.fr/mediation/le-mediateur.html>, Erişim tarihi: 01.04.2020).

Eski Cumhurbaşkanı Jacques Chirac, Paris Belediye Başkanı iken 1977 yılında bir belediye başkan yardımcısını “*belediye arabulucusu*” şeklinde atayarak Fransa’daki ilk yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun öncüllüğünü yapmıştır. (Clark, 1982, s. 46). Belediye başkan yardımcılarında birinin yerel yönetim ombudsmanı olarak atanması 2008 yılına kadar sürmüştür. Bu uygulama 2008 Yılında meclis kararı ile modernize edilmiş ve günümüzdeki paris yerel yönetim ombudsmanı halini almıştır (<https://mediation.paris.fr/mediation/documentation.html>, Erişim tarihi: 01.04.2020). Paris şehir hizmetleriyle alakalı karşılaşılan bir sorun ve anlaşmazlık durumunda Paris Yerel Yönetim Ombudsmanı’na posta ve internet aracılığıyla başvuru yapılabilmektedir.

Paris yerel yönetim ombudsmanı Paris Belediye Başkanı tarafından atanmaktadır. Görev süresi belediye başkanının görev süresi ile aynıdır. Bir daha atanamamaktadır. Sadece iş göremezlik ve ehliyetsizlik durumlarında görevine son verilebilir. Yasallık ilkesine bağlı kalarak eşitliği sağlayacağı şekilde Paris yönetimi ve kendisine başvuranlar arasında dostane bir çözüm üretmekten sorumludur. Kurumun ve arbulucunun bağımsız bir kişilik taşıdığı ifade edilmektedir (<https://www.paris.fr/pages/le-mediateur-de-paris-2687>, Erişim tarihi: 01.04.2020). Paris şehri dışında kalan metropolitan bölge için de hizmet sunan Île de France Bölge Ombudsmanı bulunmaktadır. 2019 yılı için Paris yerel yönetim ombudsmanına 2.794 başvuru yapılmıştır ve bir önceki yıla göre başvuru sayısında %16’lık bir artış gözlemlenmiştir (<https://www.paris.fr/pages/la-mediation-parisienne-a-instruit-16-de-requetes-en-plus-en-2019-15468>, Erişim tarihi: 02.04.2020).

3.2.2.11. Mali Yapı

Çalışmanın bu kısmında Büyük Paris Metropolü'nün mali durumu incelenecektir. Bu inceleme esnasında ilgili literatür tarandığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin mali özerkliğinin incelenmesinin rakamsal veriler üzerinden değerlendirilmesinin yerinde olacağına karar verilmiştir. Bu bağlamda bizzat birincil kaynak olarak Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin 2019 yılı resmi bütçe verileri üzerinden bir durum değerlendirilmesi yapılmaktadır.

İlgili tablo oluşturulurken sonraki çalışmalara ışık tutması açısından mümkün olduğunca orijinal formatından özetlenerek sunulmaya çalışılmıştır. Genel hatlarıyla iki bilgi üzerine kurgulanan bu tablodan öncelikle Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin gelirlerinin ne kadarının merkezden aktarılan transferlerden oluştuğu, akabinde ise bütçe dengesi hakkında bilgi verilmek istenilmektedir. Belirtilen bilgiler ışığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin yayımladığı bütçe raporu esas alınarak şu şekilde bir tablo oluşturulmuştur:

Tablo 11: Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yılı Bütçesi³⁹

Mali Durum	2019
Merkezi Transferler Gelirleri (a)	€ 1.238
Diğer Tüm Gelirler (b)	€ 2.245
Gelirler Toplamı (a+b)	€ 3.483
Giderler Toplamı	€ 3.407
Bütçe Dengesi	€ 76

Kaynak: Büyük Paris Metropolü resmi web sitesinde yer alan bütçe raporlarından derlenmiştir.

³⁹ Rakamlar Milyon € olarak verilmiştir. Değerlendirme yapılırken virgöl sonrası yuvarlanmıştır. Rakamlar resmi web sitesinden alınmıştır (<https://www.metropolegrandparis.fr/fr/budget>, Erişim tarihi: 04.04.2020).

2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında öncelikle görülmektedir ki Büyük Paris Metropolitan Yönetiminin bütçesi fazla vermektedir. Bundaki en önemli etkenlerden biri 2003 ve 2004 yılında yerel yönetimlerin mali özerkliklerine dair birtakım öz gelir arttırıcı yasal düzenlemelerdir (Şengül, 2012, s. 41). Büyük Paris Metropolitan Yönetiminin 2019 yılı için yayımlamış olduğu yıllık bütçesini kısaca yorumlamak gerekirse:

1. 2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin 76 Milyon Euro bütçe fazlası verdiği görülmektedir.
2. 2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin yıllık 3.483 Milyon Euro civarında bir geliri bulunmaktadır.
3. 2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin yıllık 3.407 Milyon Euro civarında bir ortalama gideri bulunmaktadır.
4. 2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin yıllık gelirinin 1.238 Milyon Euro civarındalık bir kısmı Merkezi yönetim transferleri olarak sağlanmaktadır.
5. 2019 Yılı bütçe verileri baz alındığında Büyük Paris Metropolitan Yönetimi'nin yıllık gelirinin %36'sı merkezi yönetim transferleri olarak gönderilmektedir.

3.2.3. İstanbul Metropolitan Yönetimi (İBB)

Çalışmanın bu kısmında literatürde iki kademeli metropolitan kent şeklinde belirtilen İstanbul Metropolitan Yönetimi incelenecektir. Bu sebeple öncelikle İstanbul'un yönetimin tarihi gelişimine değinilip bunun akabinde kentin mevcut

yönetim yapısı incelenecektir. Kentin mevcut durumu ilgili yönetimler arası görev ve yetki paylaşımları, denetim unsurları ve mali yapı üzerinden değerlendirilecektir.

İstanbul Metropol Yönetimi toplamda 39 alt kademe (ilçe belediyesi) ve 1 adet üst kademededen (büyükşehir belediyesi) oluşan iki kademeli bir yapıdır. İstanbul toplamda 15,5 Milyonluk bir metropoliten il nüfusuna sahiptir. Türkiye nüfusunun yaklaşık olarak %19'u bu metropol şehirde ikamet etmektedir. İstanbul metropolünün yüz ölçümü 5460 kilometre karedir. Kilometre kare başına 2841 kişi düşmektedir. (<https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/82>, Erişim tarihi: 06.04.2020). 2018 Yılı TÜİK⁴⁰ verilerine göre İstanbul “1 trilyon 155 milyar 254 milyon TL” GSYİH'sı ile tüm Türkiye'nin toplam GSYİH'sının %31'lik bir kısmını tek başına oluşturmaktadır. Bu bağlamda ekonomik olarak Türkiye'nin “atan kalbi” gibidir. İstanbul uluslararası ölçekte de en hızlı büyüyen OECD metropol bölgeleri arasında yer almaktadır (OECD, 2020a).

3.2.3.1. İstanbul'un Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

“İstanbul'un metropoliten yönetimi aslında Türkiye'nin metropoliten yönetim serüveni gibidir” (G1)⁴¹. Tarih boyunca gerek Osmanlı İmparatorluğu gerek ise Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin ilk yerel yönetim reformlarını, hizmetlerin yerel mercilerle sunulmasının ilk örneklerinin çalışma sahası olarak İstanbul karşımıza çıkmaktadır.

Tanzimat dönemi öncesinde İstanbul başta olmak üzere tüm Osmanlı coğrafyasında beledi hizmetler gönüllü sivil unsurlar (başta kadılar olmak üzere, vakıflar, muhtesipler vb.) tarafından gerçekleştirilmekteydi. (Eryılmaz, 2017, s. 225; Oktay, 2001, s. 157; Ünal, F., 2011, s. 243). Şehrin beledi hizmetlerinin bütüncül bir

⁴⁰ İlgili sayfa için bakınız: (<https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30889>, 2020).

⁴¹ 1 No'lu Görüşmeci

yaklaşım ile tek bir merkezden yürütülmemesinin getirdiği sorunların çözümü tanzimat ve onun beraberinde getirdiği batılılaşma çabasına dair reformlarla gerçekleştirilmiştir. Nitekim bu reform çabaları da belediye kurumunun oluşması için gerekli iklimi sağlamıştır (Eryılmaz, 2017, s. 225).

Klasik belediyeçilik yaklaşımının Osmanlı Devleti'nde modernleşmeye başladığı dönem Tanzimat dönemidir. Kadılar, loncalar vakıflar ve mahalleler klasik dönemin kent yönetimi unsurlarını oluşturuyordu. Kadıların ana görev tanımı olan adli hizmetlerinin yanı sıra bir de zabıta, mülkiye ve mahalli hizmetlerle de ilgilendiği görülmektedir (Ergin, 1995, s. 249; Güven & Dülger, 2017, s. 45). Bu dönem 2. Mahmut devrine kadar devam etmektedir. 2. Mahmut döneminde artık kadılık müessesesinin beledi fonksiyonlarının azaltıldığı görülmektedir (Özgür, 2008, s. 136).

Kırım Savaşı sürecinde İstanbul'da çok sayıda uluslararası nüfusun artması ve başkent İstanbul'un beledi hizmetlerinin yetersizliğinin uluslararası düzeyde dile getirilmesi dönemin hükümetinin bu konuya kayıtsız kalamamasını sağlamış ve 1854 yılına gelindiğinde İhtisab Nezareti⁴² kaldırılıp “şehremaneti” adında bir kurum oluşturulmuştur (Demirkaya, 2011, s. 308; Oktay, 2001, s. 158; Ortaylı, 2010, s. 189; Öner, E., 2008, s. 11).

O dönemde Osmanlı yönetimi özellikle Galata çevresinde barınmakta olan yabancıları memnun etmek açısından ve Bilal Eryılmaz'a göre “*Avrupa'ya iyi görünmek*” adına çaba sarfediyordu. Uluslararası nüfusun talepleri ile başlayan belediyeçilik düşüncesi İstanbul'da “Şehremaneti” ismiyle kurulan bir belediye ile somutlaşmıştır (Eryılmaz, 2017, s. 225; Özgür, 2008, s. 139).

İstanbul'un yönetimi önceki dönemlerde hep dört bölge şeklinde kurgulanmıştır. Bu bölgeler “Bilâd-ı Selâse” olarak da anılan dört bölge: Üsküdar, Galata, Eyüp bölgeleri ve merkez bölge olarak Dersaadet bölgeleridir (Kala, 2020, s.

⁴² Yeniçeri ocağının kaldırılması sonrası şehir yönetiminin kontrolü ihtisap ağalarına devredilmişti. Ağalık kurumu daha sonra ihsisap nezaretine evrilmiştir.

101; Özgür, 2008, s. 136). Bu dört bölge içinde Dersaadet diğerlerinden daha özel bir konumdaydı. Sur içi diye bilinen ve hükümet yetkililerinin yoğunluklu olarak yaşadığı bölge olması ve bu bölgenin kadısının direkt olarak dönemin başbakanlık kurumu (Sadaret) ile iletişim halinde olmasından kaynaklanmaktadır. Bu dört bölge de kırk şubeden oluşmaktaydı. Bu açıdan değerlendirildiğinde bir çeşit yerinden yönetim veya yetki genişliği benzeri bir yönetim yapısı bulunmaktadır (Eryılmaz, 2017, s. 226).

Şehremaneti kurumu beşeri sermaye ve kaynak yoksunluğundan ötürü beledi hizmetlerin görülmesi noktasında başarısız bir profil sergilemiştir. Bu durum beledi hizmetlerin görülmesi açısından yeni arayışlara vesile olmuştur (Oktay, 2001, s. 158).

1857 Yılı sonunda bir tebliğ ile İstanbul’da ondört belediye dairesi kurulması planlanmıştır (Önver, 2019, s. 46). Fakat sadece batılı anlamda bir belediye kurumunun oluşturulması için Paris modeli örnek alınarak 1858 yılında Beyoğlu ve Galata semtlerini içeren bölgede “Altıncı Belediye Dairesi” (*Sixième Arrondissement*) adında bir belediye kurulmuştur. Bugünkü Beyoğlu belediyesinin başlangıcı bu belediye yapılanması olmuştur.

Bu belediye dairesi her ne kadar şehremaneti uhdesinde bulunsa da direkt olarak Babıâli’ye bağlanmıştır (Demirel, 2011, s. 102; Ortaylı, 2008, s. 437). İlk belediye binasına sahip olan Altıncı Daire sahip olduğu tüm ayrıcalıklara rağmen yerel bir girişim olmaktan daha ziyade merkezi hükümetin yerel seviyede örgütlenmiş bir çeşit yönetim unsuru şeklinde tasarlanmış gözükmektedir (Ortaylı, 2008, s. 438).

Bu bölgenin bir pilot bölge uygulaması şeklinde seçilmesinin en önemli sebepleri arasında bölgede çok sayıda yabancı nüfusun bulunması ve zaten ülkelerinden bu yönetim yapısına aşina olmaları bundan dolayı da diğer bölgelere nazaran daha kolay bir uygulama sahası olacağı düşüncesi bulunmaktadır.

Bölgenin isminin bu şekilde olmasında bir dönem Paris’te yaşamış olan tanzimat’ın önemli karakterlerinden biri olan Mustafa Reşit Paşa ve Ali Paşa’nın etkili olduğu belirtilmektedir (Eryılmaz, 2017, s. 226). Altıncı Belediye Dairesi’nin

görevleri arasında Beyoğlu ve Galata'da su yolu, kaldırım, lağım, düzenli çevre temizliği vb. birtakım hizmetler bulunmaktadır (Oktay, 2001, s. 159).

Altıncı daire modeli diğer tüm semtlere yaygınlaştırılsın diye 1868 yılında “*Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi*” yayınlanmıştır. Fakat uygulama on dört⁴³ belediye dairesi şeklinde planlanmasına rağmen hepsinde hayata geçirilememiştir (Özgür, 2008, s. 137). Üst kademe yapılanması olan Şehremaneti'nin üç ana yönetim unsuru vardı. Bunlar “*şehremini*”, “*şehremaneti meclisi*” ve “*cemiyeti-umumiye*” dir. Bunlardan cemiyeti umumiye belediye dairelerinin başkanları ile daire meclislerinin kendi üyeleri içinde seçimle belirledikleri kimselerden oluşmaktayken şehremini ve şehremaneti meclisi üyeleri bizzat hükümet tarafından atanmaktaydı (Demirel, 2011, s. 103; Eryılmaz, 2017, s. 227).

Sonraki süreçte belediye teşkilatı İstanbul'un tüm semtlerine bir türlü yayılamamıştır. Buna bağlı olarak da tüm şehirde etkin bir belediye hizmeti sağlanamamıştır. 1877 yılına gelindiğinde Altıncı Belediye Dairesinin imtiyazlı durumunu sonlandırıp onu direkt olarak Şehremanetine bağlamıştır. 1877 yılında yayımlanan Dersaadet Belediye Kanunu ile belediye dairesi sayısı yirmiye çıkarılmıştır (Demirel, 2011, s. 103; Eryılmaz, 2017, s. 227; Özgür, 2008, s. 137).

1908 Yılına gelindiğinde İstanbul'da ilk kez beledi seçimler yapılması ve buna bağlı olarak da özerk belediyecilik yaklaşımına geçiş tasarlanmış fakat dönemin merkeziyetçi yapısı sebebiyle bu yaklaşımdan henüz uygulanamadan vazgeçilmiştir. Daha sonra 1912 yılında bir başka kanuni⁴⁴ değişiklikle birlikte merkeziyetçi gelenek sürdürülmüş ve belediye daireleri şeklindeki yapılanma kaldırılıp belediye şubeleri şeklinde bir yapılanmaya geçilmiştir (Ortaylı, 2008, s. 441). Şube müdürleri atamayla göreve gelmektedir. Şehremaneti meclisi yerine encümenlik kurumu oluşturulmuştur.

⁴³ Sadece Adalar, Yeniköy, Tarabya ve Beykoz'da bu uygulama karşılık bulabilmiştir.

⁴⁴ Dersaadet Teşkilat-ı Belediyesi Hakkında Kanun-u Muvakkati

Bu durum Cumhuriyetin ilanından sonra 1930 yılındaki 1580 Sayılı Belediye Kanunu'na kadar yürürlükte kalmıştır (Eryılmaz, 2017, s. 227; Sunay, 2002, s. 128).

İstanbul için tasarlanan tüm belediye yapıları çeşitli aksaklıklar sebebiyle cumhuriyet dönemine kadar sıkça revizyona tabi tutulup mevcut belediye modeli üzerinde yeni bir model arayışlarına tanık olunmaktadır (Özgür, 2008, s. 138). 1922 yılında dönemin Ankara Hükümeti eliyle çıkarılan 278 Sayılı Kanun⁴⁵ ile belediye başkanlarının belediye meclislerince çoğunluk ilkesi ve gizli oy prensibiyle 2 seneliğine seçilmelerine dair bir değişiklik yapılmıştır. 1877 yılında çıkarılan Dersaadet Belediye Kanunu 1930 yılına kadar yürürlükte kalmıştır (Çelik, 1995, s. 592). Şehremaneti yönetimini Türkiye'de 1984 yılında kurulan büyükşehir belediyesi modeline benzetenler bulunduğu gibi (Eryılmaz, 2017, s. 227); bir çeşit belediyeler birliğine benzetenler de bulunmaktadır (Sunay, 2002, s. 129).

1580 Sayılı Belediye Kanunu tüm “belediyelerin eşitliğini” vurgulaması sebebiyle önemlidir (Görmez, 1997, s. 190; Oktay, 2008, s. 148). Fakat buna rağmen bizzat kanun metni içinde yeni başkent Ankara ve eski başkent İstanbul için birtakım özel maddeler barındırmaktadır⁴⁶ (Belediye Kanunu, 1930). Bu açıdan bakılırsa kanunun içeriği her ne kadar tüm belediyeleri eşitlemeye çalışsa da kullandığı dil bile bunun aslında pek de mümkün olmadığını itirafı gibidir. İlgili kanunda İstanbul tek bir belediye çatısı altında on şubeden oluşacak şekilde tasarlanmış ve başına İstanbul valisinin geçmesi uygun görülmüştür. Vilayet umumi meclisi ve Belediye Meclisi kaldırılmış olup yerine İstanbul Umumi Meclisi (Genel Meclisi) kurulmuştur (Oktay, 2008, s. 148).

İlgili kanunla şehremini ve şehremaneti kavramları kaldırılmıştır (Batmaz, 2010, s. 119; Oktay, 2008, s. 148). Kanun 82 ayrı kalemde neredeyse tüm yerel hizmetleri belediyelerin görevleri arsına almıştır. Buna bağlı olarak da halkın yararına

⁴⁵ Devairi Belediye Rüesasının Sureti İntihabına Dair Kanun

⁴⁶ İlgili kanun mentinde “İstanbul” kelimesi 5 kere geçmektedir.

olabilecek tüm girişimlerde belediyeyi yetkili kılmıştır. Dönemin merkeziyetçiliğinin de etkisiyle birtakım imtiyazlı özel şirketlerin sunmakta olduğu elektrik, havagazı vb. hizmetlerin de belediye tarafından verilmesini sağlamıştır. İlgili kanunun 149-153. Maddelerince İstanbul'da belediye yönetimi ile İstanbul İl Özel İdaresi birleştirilmiştir. Bu birleşik yönetimin seçilmiş 68 üyeden oluşan ve 4 yıllık görev süresine sahip olan Genel Meclisi ve Encümeni vardır. Encümen atanmışlar ve seçilmişlerden oluşmaktadır (Belediye Kanunu, 1930; Ekici, 2019, s. 267).

Daha sonra 1954 yılında yapılan bir kanun değişikliği ile İstanbul'da il genel meclisi ve belediye meclisi oluşturulmuştur (İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun, 1954). 11 Temmuz 1958 tarihinde Kemal Aygün 1580 Sayılı Kanun kapsamında İstanbul belediye meclisi tarafından seçilip bu usülle göreve gelen ilk belediye başkanı oldu (Ekici, 2019, s. 267).

1961 Anayasasının “*yerel yönetimlere görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanacağı*” ve “*seçilmiş organların bu sıfatı kazanıp kaybetmeleri açısından denetimin yargı yolu ile yapılacağı*” gibi hükümleri merkezi idare karşısında belediyelerin özerkliğini vurgulamıştır (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1961). Daha sonra 1963 yılına gelindiğinde yine yasal bir değişikle basit çoğunluk ilkesine göre doğduran halk tarafından 4 yıllığına seçim usulüne geçilmiştir (Karakılçık, 2016, s. 140).

Üst kademe şeklinde bir yapılanması bulunmayan İstanbul'un göçle artan nüfusunun şehrin beledi hizmetlerine dair birtakım ihtiyaçları daha da belirginleştirmesi üzerine bazı arayışlar baş göstermiştir. Bunlara örnek olarak 1972 tarihli “*Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı*”, 1975 tarihli “*İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı*”, 1978 tarihli “*Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı*” gibi çalışmalar verilebilir (Eke, 1982, ss. 170-175).

Bu dönemde 1978 yılında kurulmuş olan Yerel Yönetimler Bakanlığı'nın da İstanbul için bazı çalışmalar yaptığı ve başarılı olamadığı belirtilmektedir. İstanbul'da bu dönemde bulunan 14 ilçe ve 27 belde belediyesinin mahalli müşterek hizmetleri daha iyi verebilmek için belediye birlikleri oluşturdukları görülmektedir. Fakat bu

birlikler metropolitan seviyede çok sayıda belediye arasında yatırım ve koordinasyonu sağlamak amacıyla oluşturulmayıp daha çok elektrik, yol, su gibi hizmetleri ölçek ekonomisi açısından sunmak amaçlı oluşturuldukları belirtilmektedir (Tekeli ve Ortaylı, 1978, s. 223-224; Aktaran: Ekici, 2019, s. 268).

1984 Senesine gelindiğinde çıkarılan 2972 Sayılı Kanun ile belediye sınırlarında birden çok ilçe bulunan şehirlerde hem metropolitan (*büyükşehir*) yönetim meclisi hem de ilçe belediye meclisi kurulması öngörülmüştür (Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 1984). Bu dönemde birden çok ilçesi olan üç şehir vardı. Bunlar 3 ilçeli İzmir, 5 ilçeli Ankara ve son olarak da 14 ilçeli İstanbul şehirleridir. 25.03.1984 Tarihindeki yerel seçimlerin hemen evvelinde 195 Sayılı KHK yürürlüğe girmiştir (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 1984; Güler, 1987, s. 142).

Daha sonra 195 Sayılı KHK aynı yıl içerisinde, 3030 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na evrilmiş ve bu sayede metropolitan (*büyükşehir*) yönetimi uygulamasına geçilmiştir (Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 1984). İlk olarak 1984 yılında geçtiğimiz büyükşehir belediyesi modelinin 2004 yılına kadar olan döneminin bir çeşit “*kuruluş dönemi*” şeklinde nitelendirildiğine tanık olunmaktadır (Arıkboğa, E. 2013, s. 51).

1982 Anayasası'nın 127. Maddesinde ifade edilen “*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*” hükmünden referansla 1984 senesinde İstanbul'da iki kademeli metropolitan (Büyükşehir) yönetimi kurulmuştur. 25 Mart 1984 tarihli seçim sonuçlarına göre Anavatan Partisi'nin adayı Bedrettin Dalan İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin ilk belediye başkanı olmuştur.

Bu dönemde İstanbul'da 15 ilçe bulunmaktadır. Bu tarihten itibaren belediye şubeleri kaldırılmıştır. Başta koordinasyon olmak üzere birtakım önemli karar ve uygulamalar üst kademe olan İBB'ye verilmiştir. Nazım planı İBB tarafından hazırlanacaktır ve ilçe belediyeleri de uygulama planlarının hazırlanmasından

sorumludur. Bu dönemde İstanbul'daki belde belediyelerinin kaldırılmamış olmasının metropolitan planlama ilkesini bozduğu belirtilmektedir.

Bu noktada 1984 seçimleri öncesi çıkarılan KHK'nın ilçe belediyelerini güçlü tutarken seçim sonrası 3030 Sayılı yasanın ise üst kademe belediyesi olan İBB'yi güçlendirdiği belirtilmektedir. Bunun en önemli sebeplerinden birinin dönemin siyasal iktidarının seçimler öncesinde büyükşehir belediyelerini kazanamayacağını düşünmesidir (Kalaycıoğlu, 1994; Aktaran: Özgür & Yavuzçehre, 2016, s. 911). Bu örnek yerel yönetimlere merkezi müdahalelerin aslında günümüzde çok da yeni olmadığını belirtilmesi noktasında bir ışık tutmaktadır.

Daha sonra 2004 yılında 5216 Sayılı Kanunda metropolitan yönetimleri tanımlarken kullanılan şu ifade yereli merkez karşısında daha sağlam bir zemine oturtmuştur (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004):

“Büyükşehir belediyesi sınırları il mülki sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idari ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisini ifade eder.”

2005 Yılına gelindiğinde 5302 Sayılı Kanun çıkarılmış ve İl Genel Meclisi'nin başkanının vali olmasına son verilmiştir (Demirel, 2014, s. 175). Meclis ilk toplantısını en yaşlı üyesi başkanlığında gerçekleştirecek olup bu toplantıda kendi üyeleri arasından gizli oyla meclis başkanını ve birinci ve ikinci başkan vekillerini kendisi seçmektedir (İl Özel İdaresi Kanunu, 2005).

5216 Sayılı Kanun ile İBB'nin sınırları il sınırlarıyla örtüştürülmüştür. Buna bağlı olarak da 2008 yılında çıkarılan 5747 Sayılı kanun ile de ilk kademe belediyelerinin bazıları birleştirilip ilçe olarak; bazıları da mevcut ilçelere eklenmek suretiyle kaldırılmıştır (Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 2008). 2008 yılından itibaren İstanbul 39 ilçe (alt kademe) ve 1 metropolitan belediye (üst kademe) şeklinde yönetilmektedir. 2004 yılı ile 2008 yılı arasındaki dönemin genişletme dönemi olarak adlandırıldığına tanık olunmaktadır (Arıkboğa, E., 2013, s. 51).

2012 yılına gelindiğinde 6360 Sayılı Kanun ile birlikte İstanbul ilindeki İl Özel İdareleri kaldırılmış ve köylerin tüzel kişilikleri mahalleye çevrilmiştir. Büyükşehir olma nüfus şartı bu yasa ile 750.000 olarak belirlenmiştir (Özgür & Yavuzçehre, 2016, s. 960; Pustu, 2018, s. 316). Bu yasayla birlikte İstanbul metropolitan yönetimi mevcut metropolitan yönetim kademelerini 39 ilçe ve bir büyükşehir belediyesi şeklindeki mevcut halini almıştır.

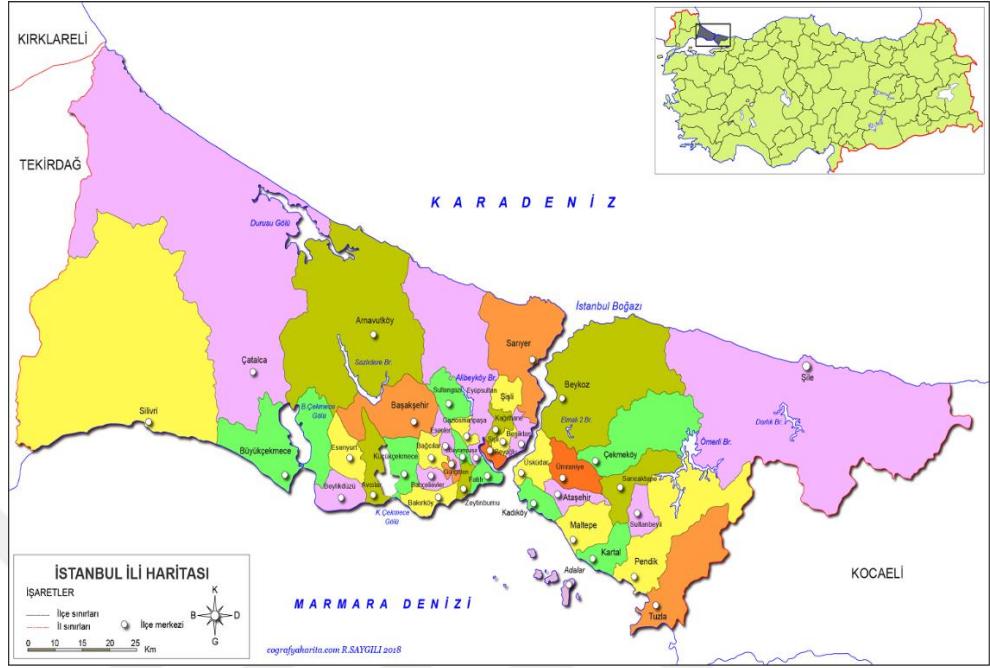
İstanbul'un tarih boyunca özel bir konumu olduğu gibi, Türkiye siyaseti açısından güçlü lider çıkarma potansiyeline sahip olduğunu belirtmekte fayda var. İstanbul metropolitan yönetiminin eski başkanı olan Recep Tayyip ERDOĞAN'ın önce başbakan sonra cumhurbaşkanlığına giden siyasi yolculuğunun İstanbul metropolitan yönetiminde başladığını söylemek yerinde bir tespit olacaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul metropolitan yönetiminin ülkesel çapta politik liderliğe kapı araladığı da açıktır.

3.2.3.2. İstanbul Metropolitan Yönetiminin Mevcut Yönetim Yapısı

Çalışmanın bu kısmında İstanbul Metropolitan Yönetimi'nin (İBB) mevcut yönetim durumu hakkında bilgiler verilecektir. Daha önce belirtildiği üzere Türkiye'nin hem ekonomi hem de kültürel açıdan diğer tüm illere nazaran daha özel bir konumda bulunan İstanbul, 1984 yılından beridir metropolitan seviyede iki kademeli yönetim modeliyle yönetilmektedir.

İstanbul Metropol Yönetimi toplamda 39 alt kademe (ilçe belediyesi) ve 1 adet üst kademedden (büyükşehir belediyesi) oluşan iki kademeli bir yapıdır. İstanbul toplamda 15,5 Milyonluk bir metropolitan il nüfusuna sahiptir. 5.460 kilometrekarelik bir hizmet alanına sahiptir. Ülke nüfusunun %19'una; GSYİH'sının %31'lik bir kısmına tek başına sahiptir.

Şekil 3: İstanbul Metropolitan Yönetimi Haritası



Kaynak: <http://cografiyaharita.com/> sitesinden temin edilmiştir.

Yönetim unsurları doğrudan halk tarafından seçimle iş başına gelen ve yürütmeyi temsil eden bir İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı, belediyenin denetim ve karar alma fonksiyonu olarak hizmet veren 312 üyeden oluşan İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi, bir de belediyenin icra makamı olarak da tanımlanırılabilir olan encümenlik kurumu bulunmaktadır. Çalışmanın bu kısmı başkan, meclis, encümen, görev dağılımı ve mali durum şeklinde alt bölümden oluşmaktadır.

Yönetim teşkilatı içerisinde başkan yardımcısı bulunmamaktadır. Genel sekreterlik makamı, daire başkanlıkları, müdür ve müdür yardımcılıkları şefler, işçiler ve son olarak da sözleşmeli personeller bulunmaktadır. Genel Sekreterlik, Teftiş Kurumu, Özel Kalem gibi makamlar doğrudan başkana bağlıdır. Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) gibi merkezler de yine doğrudan başkana bağlıdır (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 2006).

İstanbul Metropolitan Yönetimi'nin görev ve sorumlulukları ilgili kanunda ifade edilmiştir. İlgili görev ve sorumluluklar şu şekilde kategorize edilebilir: Stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı ve berterafı, toplu taşıma, içme suyu ve kanalizasyon, doğal afet yönetim planı, katı atık yönetimi, itfaiye hizmetleri, kültür ve spor hizmetleri, zabıta hizmetleri, coğrafi kent-bilgi sistemleri, çevre koruma ve ağaçlandırma, su havazalarını ve tarım alanları koruma, ruhsatlandırma işlemlerini yürütmek ve denetlemek, yük ve yolcu terminalleri yapmak, mezarlık ve mezbaha yapmak, hal ve otoparklar yapmak, cadde ve bulvar vb. ulaşım ihtiyacını gidermek, sağlık merkezleri, mesleki eğitim hizmetleri ve birtakım sosyal kültürel hizmetler. İstanbul Metropolitan Yönetimi genel koordinasyon görevinin yanı sıra çoğu hizmet alanında genellikle doğrudan hizmet sağlayıcıdır. Bazı hizmetleri kendi bünyesinde bulunan İSKİ, İETT vb. birtakım bağlı kuruluşlar tarafından gerçekleştirir.

3.2.3.3. İstanbul Metropolitan Yönetimi Başkanı (*İBB Başkanı*)

Güçlü başkan modelinin benimsendiği İstanbul Metropolitan Yönetimi'nin tüzel kişiliğinin temsilcisi ve başı başkandır. Başkan aynı zamanda ilgili kanunun kendisine verdiği yetkiye istinaden “*büyükşehir belediye meclisinin başkanı*” sıfatına da sahiptir. Aynı zamanda encümene de başkanlık yapar. Başkan ildeki seçmenler tarafından doğrudan seçimle göreve gelmektedir. Başkanın görev süresi 5 yıldır.

Başkanın görevleri arasında; “belediyeyi sevk ve idare etmek, belediyeyi stratejik plana uygun bir şekilde yönetmek, belediyenin kurumsal stratejilerini belirlemek, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personeli denetlemek ve bunlarla ilgili raporları meclise sunmak, başkanlık ettiği meclis ve encümenin kararlarını uygulamak, belediyenin ve bağlı kuruluş ve iştiraklerin etkinliğini ve verimliliğini sağlamak, belediyenin çıkarlarını korumak, belediyenin hak ve alacaklarını tahsil etmek, belediye adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak, Belediye çalışanlarını atamak,

belediyeye bağlı kuruluşları denetlemek, gerektiğinde nikâh kıymak, engellilere yönelik hizmetleri yürütmek ve engelliler merkezini oluşturmak, yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak vb. birtakım geniş sayılabilecek yetkilere sahiptir. Başkan izin, zaruri hal vb. bir durumdan dolayı görev başında bulunmadığında başkan vekili olarak meclis üyelerinden birini görevlendirebilir. Bu kişi ilçe belediye başkanı olamaz” (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).

3.2.3.4. İstanbul Metropolitan Yönetimi Meclisi (*İBB Meclisi*)

İstanbul metropolitan yönetiminin karar organı meclistir. Meclis Türkiye’deki seçim sisteminden kaynaklı olarak ilçe belediye meclislerine seçilmeye hak kazanmış olanların beşte birinin toplamından oluşmaktadır. Bu sebeple üyeleri aynı zamanda ilçe meclis üyeleridir. İlçe belediye başkanları İstanbul metropolitan yönetimi meclisinin doğa üyesidir. 2020 Yılı itibariyle İBB meclis üye sayısı 312’dir.

Burada meclislerin yerel yönetim unsurlarının meşruiyet kaynağı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Çeşitli örneklerden gözlemlenebileceği üzere yürütme organı seçimle iş başına gelmeyebilir. Kimi zaman meclis tarafından atanır, kimi zaman merkez tarafından, kimi zaman meclis tarafından seçilir. Yürütmenin başının profesyonel bir yönetici olduğu (CEO) uygulamalar da mevcuttur. Bu anlamda farklı uygulama örneklerine tanık olunmaktadır. Fakat meclisin üyeleri seçimle göreve gelmektedir. Yürütme organının meclise karşı sorumlu olması önemli bir husustur (Arıkboğa, E., 2008, s. 158; Arıkboğa, E, vd., 2007, s. 16; Eken vd., 2019, s. 21; Martin & Aulich, 2012, s. 24).

Meclis seçimlerin akabinde beşinci gün toplanıp bu toplantıda gerçekleştirilen gizli oy üsülü seçimle birinci ve ikinci meclis başkan vekillerini seçer. 5216 Sayılı Kanun dolayısıyla belediye başkanı aynı zamanda meclisin de başkanıdır. Meclis 2 adet katip üye seçer ve bunlar da meclis başkan vekili gibi 2 yıllık bir sürede görev

yapmaktadır. Başkan vekilleri de katip üyeler de iki yıl sonra yeniden seçilir ve göreve gelenler bir sonraki mahalli seçime kadar görev yapmaktadır.

Meclis toplantı usulü olarak önceden belirlenmiş günde mutat (herzamanki) yerde her ayın ikinci haftası toplanmaktadır⁴⁷. Eksiden yılda üç kere toplanan meclis 5216 Sayılı Kanun ile her ay toplantı usulüne geçmiştir. Yılda dört kere değil de sürekli olarak her ay toplanacak olması, meclisin denetim vazifesinin sağlamlaştırılmasını sağlamıştır (Çağlayan, 2015, s. 202). Toplantılar en çok beş gün sürmektedir. Bütçe toplantıları buna dâhil değildir. Bütçe toplantıları maksimum yirmi gün sürebilmektedir. Meclis kendi belirleyeceği bir ay için tatile girebilir. Olağanüstü toplantı gerçekleştirebilmesinin sınırı yılda en fazla üç kere olacak şekilde belirlenmiştir.

Meclis toplantılarına belediye başkanının katılmadığı durumlarda sırasıyla birinci ve ikinci başkan vekilleri başkanlık eder. Bununla birlikte meclis toplantısında yıllık faaliyet raporunun görüşüleceği toplantı meclis başkan vekilinin başkanlığında gerçekleştirilir (Salihoğlu, 2019, s. 8). Üye salt çoğunluğuyla toplanan meclis katılanların salt çoğunluğuyla karar almaktadır. Buna bağlı olarak karar yeter sayısı üye tam sayısının 1/4'ünden daha az olamaz. Oylama eşitliği söz konusu olursa meclis başkanının oyu belirleyicidir. Belediye başkanının hukuka aykırılık iddiasında bulunarak yedi gün içerisinde geri gönderdiği kararlar yeniden mecliste salt çoğunlukla onaylanırsa kesinleşmiş olur. Başkanın bu durumda kararı idare mahkemesine taşıyabilme hakkı bulunmaktadır. Meclis kararlarının kesinleşmesi ilgili toplantı tarihi olarak belirlenmiştir. Bu kararlar yedi gün içerisinde mülki amirin onayına gönderilir. Eğer ilgili kararlar mülki idare amirine gönderilmemişse yürürlüğe girmez (Salihoğlu, 2019, s. 10). İlçelerden gönderilen imar planları, “*kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten*

⁴⁷ 3030 Sayılı Kanuna göre “*Olağan toplantılar Kasım, Mart ve Temmuz ayları başında yapılır.*”dı.

*sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir... Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.”*⁴⁸ (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).

Meclis ilçe belediyeleri arasındaki hizmetlerin görülmesi ile ilgili anlaşmazlıklarda yönlendirme ve karar alma noktasında önemli bir konuma sahiptir. Belediyenin ilçe belediyelerine yardım yapması kararları mecliste alınır⁴⁹. Meclis, kendi üyeleri içinden seçilecek olan en fazla 9 en az ise 5 kişiden meydana gelen ihtisas komisyonları oluşturabilir. Meclis bünyesinde kurulması zorunlu olan komisyonlar şunlardır: “çevre ve sağlık komisyonu”, “ulaşım komisyonu”, “imar ve bayındırlık komisyonu”, “plân ve bütçe komisyonu”, “eğitim, kültür, gençlik ve spor komisyonu”. Meclis gerekli gördüğü hallerde bu komisyonların dışında da komisyonlar kurabilir. Bu komisyonlar oluşturulurken tüm siyasi parti grubu ve bağımsız üye sayısının meclis toplam üye sayısına basit oranlanması ile belirlenmelidir. Komisyonlar ilgili uzman ve profesyonellerden yararlanabilir. Komisyon çalışmalarına dış katılımcı olarak sivil toplum kuruluşları, kamu kurumları, üniversiteler meslek odaları vb. oy hakkı bulunmaksızın katılım gerçekleştirebilir.

Mecliste şuanda toplam 26 komisyon bulunmaktadır. 2020-2021'de bir yıllığına seçilmiş olan ihtisas komisyonları şu şekildedir: “İmar ve Bayındırlık Komisyonu”, “Plan ve Bütçe Komisyonu”, “Sağlık ve Salgın Hastalıklar Komisyonu”, “Ulaşım ve Trafik Komisyonu”, “Eğitim Komisyonu”, “Hukuk Komisyonu”, “Tarife Komisyonu”, “Harita Komisyonu”, “AB ve Dış İlişkiler Komisyonu”, “Turizm Komisyonu”, “Deprem ve Doğal Afet Komisyonu”, “Engelsiz Hayat Komisyonu”, “Kadın Aile ve Çocuk Komisyonu”, “Kent Ekonomisi, Meslek Odaları ve Sendikalar Komisyonu”, “Halkla İlişkiler Komisyonu”, “Altyapı, Mesken ve Emlak Komisyonu”, “Temel Haklar Komisyonu”, “Tarım, Orman, Hayvancılık ve

⁴⁸ İlgili kanunda başkanın onay süresine dair herhangi bir hüküm bulunmaması ilgi çekicidir. Bu konu hakkında da bir süre kıtası konulması uygulamada başkanların potansiye keyfi uygulamalarının önüne geçebilecektir.

⁴⁹ Son yılın bütçe gelirlerini yüzde onunu aşmamak şartıyla.

Su Ürünleri Komisyonu”, “Çevre, Yenilenebilir Enerji ve İklim Değişikliği Komisyonu”, “Gençlik ve Spor Komisyonu”, “Kültür ve Sanat Komisyonu”, “Sosyal Hizmetler, Bağımlılıkla Mücadele ve Rehabilitasyon Komisyonu”, “Kentsel Yenileme Komisyonu”, “İştirakler ve Bağlı Kuruluşlar Komisyonu”, “Akıllı Kent ve Bilgi Teknolojileri Komisyonu”, “Göç, Göçmen ve Mülteciler Komisyonu” (<https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/185>, Erişim tarihi: 17.04.2020).

Meclisin karar almak kadar önemli bir diğer görevi de denetimdir (Esen, A. & Chibli, M; 2020, s. 332). Mevcut haliyle meclis sadece başkanı değil belediyenin mali işleyişini de denetlemektedir. Bunun yanı sıra meclisin seçimle oluşmasından kaynaklı olarak seçmenlerinin temsilcisi olduğu da unutulmamalıdır (Arıkboğa, E., vd., 2007, s. 36). Meclis başta belediye yönetimini denetlemek için birtakım yöntemler kullanmaktadır. Kendi üyeleri arasından seçilen bir denetim komisyonu vardır. Bu komisyon her yeni yılın ocak ayında seçilir ve bir önceki yılın gelir-gider dengelerini ve bunlara dair iş ve işlemleri denetlemektedir. Meclisin denetim yöntemlerinden biri soru önergesi vermektir. Bu yöntem sözlü veya yazılı olarak kullanılabilir. Her yıl nisan ayında bir evvelki yılın faaliyet raporu ilgili meclis toplantısında meclisin değerlendirmesine tabi tutulur. Belediye üst derece personellerinin atamaları meclise bildirilir. Kadroların değiştirilmesi, yeni kadrolar kurulması gibi kararlar meclise ait bulunmaktadır.

3.2.3.5. Encümen

Encümen bazı durumlarda karar ve danışma organı olarak çalışmaktadır. Personelin üst disiplin kurulu gibi gibi çalışmakta olup gerekli hallerde ceza kararlarını alır (Eryılmaz, 2017, s. 193; F. Ünal, 2012, s. 266). Encümen kurumu 5216 Sayılı Kanunun 16. Maddesinde şu şekilde konumlandırılmıştır: Encümen, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşur.

Belediye başkanının katılamaması durumunda toplantıya genel sekreter başkanlık etmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). Encümen en az haftada bir kere toplanmak durumundadır. Kamulaştırma kararları ve 2886 Sayılı Kanun'un 13. Maddesindeki “*belediyelere ait ihaleler belediye encümenince bu Kanun hükümlerine göre yürütülür*” hükmü doğrultusunda ihale kararları encümenin sorumluluğundadır (Devlet İhale Kanunu, 1983).

Encümenin toplantı gündemi belediye başkanı tarafından belirlenmektedir. Eğer başkan uygun görür ise encümenin üyeleri de gündem maddesi önerebilirler. Başkanın encümen gündemine sevk etmediği meseleler encümen toplantılarında görüşülmez. Encümene sevk edilen meselelerin bir haftada görüşülmesi gereklidir. Encümen toplantılarını çoğunluk ilkesince gerçekleştirmektedir. Bu duruma encümenin bir çeşit ihale komisyonu olarak gerçekleştirdiği toplantılar da dâhildir. Encümen kararları toplantıya katılanların çoğunluğu ile alınır. Oyların eşitliği gibi bir durum söz konusu olursa başkanın kendisinden yana olduğu görüş çoğunluk kabul edilir. Karar muhalif olunan noktalar gerekçelendirilmek zorundadır ve çekimser oy kullanılamaz (Salihoğlu, 2019, s. 49). Encümen kesin hesap, bütçe ve stratejik planı inceleyip meclise görüş bildirmektedir (Ünal, F., 2012, s. 266).

3.2.3.6. İlçe Belediyeleri

İstanbul'da 39 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır. 5216 Sayılı Kanunun 7. Maddesine göre ilçe belediyelerin görevleri arasında “*Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak*”, “*Sıhhi işyerlerini, 2. ve 3. sınıf gayrisihhi müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.*”, “*... otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; mabetler ile sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan*

mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.”, “Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.”, “Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak” vardır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). Burada dikkat çeken bir unsur olarak ilçe belediyelerinin görevlerinin birçoğunun üst kademe yapısı olan İstanbul metropolitan yönetimi tarafından da gerçekleştirildiğidir.

Üst kademe belediyesi ile kıyaslandığında ilçe belediyelerinin tek başına yürüttüğü görev sahaları oldukça dar gözükmektedir. İlçe belediyeleri arasında hizmet sunumu açısından herhangi bir ihtilaflı durum oluşması durumunda metropolitan meclisi yönlendirici ve koordine edici bir görev üstlenmektedir. İlçe belediyeleri için de başkan ve meclis doğrudan halk tarafından seçilmektedir. İlçe belediyelerin uygulama imar planları İstanbul metropolitan yönetimince hazırlanan nazım imar planlarına uygun olmak durumundadır. İlçe belediyesi belediye başkanı İBB’nin doğal bir meclis üyesidir. İlçe belediye meclisi üyelerinin beşte biri aynı zamanda İstanbul metropolitan yönetimi olan İBB Meclisi üyesidir.

3.2.3.7. İstanbul’da Metropolitan Seviyedeki Hizmetler

Çalışmanın önceki kısmında İstanbul metropolitan yönetiminin görev tanımının ne denli geniş olduğuna dikkat çekilmişti. Çalışmanın bu kısmında İstanbul’da metropolitan seviyedeki hizmetlerden sadece önceki bölümlerde Londra ve Paris metropol yönetimlerinin belirtilenler ele alınacaktır. Bu sınırlandırmanın yapılması anlamlı farkları tespit etmek açısından gereklidir. Az sayıda hizmetin dikkate alınmasındaki bir diğer amaç ise diğer metropollerle kıyaslandırma yapmanın sınırlandırılmasından ötürüdür. İstanbul’da metropolitan hizmetlerin bir kısmı tıpkı Londra’da olduğu gibi bağlı kuruluşlar (İSKİ-İETT) ve birtakım özel iştiraklerle sağlanmaktadır.

“Büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülki sınırlarıdır” hükmü gereğince İstanbul metropolitan yönetiminin yetki sahası İstanbul kentiyle bütünleşmiştir.

Metropolitan yönetimin yetki sahasının genişletilmesi durumu imar ve planlamada deyim yerindeyse birlik ve bütünlüğü sağlamış bulunmaktadır (Keleş, 2012, s. 8).

5216 Sayılı Kanunun ilgili hükmünde metropol yönetiminin imar ve planlamaya dair ana yetkili unsur olarak konumlandırıldığı görülmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004): “*nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak; büyükşehir içindeki belediyelerin nazım plâna uygun olarak hazırlayacakları uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak ve uygulanmasını denetlemek; nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmayan ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmak veya yaptırmak.*”

Kanun gereği üst ölçekli ana planlar metropolitan yönetim tarafından yapılmakta olup alt kademe ilçe belediyeleri ise uygulama planlarını bu nazım plana uygun bir şekilde yapabilmektedirler. İlçelerin uygulama planları metropol yönetimince onaylanarak kabul edilmektedir. İBB Meclisinde görüşülüp uygun görülmeyen planlar düzeltilmek üzere ilçe belediyelerine geri gönderilmektedir.

İstanbul metropolitan yönetiminin bu işlemler için *İmar A.Ş.* ve *BİMTAŞ* adında iki iştiraki bulunmaktadır. BİMTAŞ’ın görev tanımı şu şekildedir: “*Planlı ve sağlıklı kentleşmenin gereği olan alt ve üst yapı yatırımlarının gerçekleşmesi için İBB iştiraklerine, ilçe belediyelerine, kamu ve özel kuruluşlara mühendislik, müşavirlik ve proje hizmeti vermek*” (<https://bimtas.istanbul/bimtas-hakkinda.aspx>, Erişim tarihi: 05.05.2020). İmar A.Ş.’nin görev tanımı şu şekildedir: “*İstanbul’un imar planları ile önerilen yapılaşmasına kavuşması amacıyla hem yeni gelişme alanlarında hem de plansız olarak gelişen, istismak edilen mahalleler ve/veya kentsel dönüşüme konu olacak mahalleleri de çalışma alanına eklemiştir. Bir yandan da kentin ihtiyaç duyduğu her türlü kamu ve özel yapılarını inşa etmek/ettirmek*” (<https://www.imar.istanbul/tr/kurumsal/hakkimizda>, Erişim tarihi: 05.05.2020). Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME) de yine İstanbul metropolitan

yönetiminin altyapı planlarının yaptığı bir yönetim mekanizması olarak hizmet vermektedir. AYKOME’de alınan ortak yatırım ile ilgili kararlar; büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ve ildeki tüm kamu kurum ve kuruluşları ile diğer gerçek ve tüzel kişileri bağlar.

5216 Sayılı Kanun İstanbul metropolitan yönetimini ulaşım alanında yetkili kılmıştır. İlgili kanunun f, g ve ı bentlerinde şu şekilde geniş bir görev tanımlanmaktadır (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004):

“f-) Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek... g-) Büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek; kentsel tasarım projelerine uygun olarak bu yerlere cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak; ilân ve reklam asılacak yerleri ve bunların şekil ve ebadını belirlemek; meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak ad ve numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek. ı-) Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işletmek veya ruhsat vermek.”

Bu denli bir görev tanımını kısaca özetlemek gerekirse, İBB İstanbul’da tüm ana ulaşım işlerinden sorumlu ve yetkili kurumdur. Bu denli büyük bir sorumluluk bu denli büyük nüfus ve saha ölçeğinde koordinasyonsuz gerçekleştirilemez. Bu açıdan İstanbul’daki tüm ulaşım hizmetlerinin belirli bir koordinasyon içerisinde yürütülmesi adına İBB Başkanı ya da başkanın görevlendireceği kişinin başkanlığında yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ve Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonu’nun görevlendireceği ilgili oda temsilcilerinden oluşan bir Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) bulunmaktadır.

UKOME toplantılarına ilçe belediye başkanları da kendi ilçelerini ilgilendiren konuların görüşüleceği toplantılara üye olarak katılabilir. İlgili kanun açıkça belirtmektedir ki: “*trafik hizmetlerini plânlama, koordinasyon ve güzergâh belirlemesi ile taksi, dolmuş ve servis araçlarının durak ve araç park yerleri ile sayısının tespitine*

ilişkin yetkiler ile büyükşehir sınırları dâhilinde il trafik komisyonunun yetkileri ulaşım koordinasyon merkezi tarafından kullanılır". UKOME kararlarının başkanın onayıyla yürürlüğe girmektedir. UKOME’de alınan toplu taşımayla alakalı kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcı niteliktedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). 5216 Sayılı Kanun UKOME’nin işleyişinin ve kamu kurum ve kuruluş temsilcileri olarak katılımcı üyelerinin belirlenmesi noktasında İçişleri Bakanlığı ve Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’nı belirleyici unsur kılmıştır. İstanbul’da ulaşım hizmeti sunmakta olan Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları (TCDD) ve özel işletmeler de UKOME kararları kapsamında İstanbul metropolitan yönetiminin koordinasyonunda hizmet sunmaktadır.

İstanbul metropolitan yönetimi ulaşım hizmetlerini bağlı kuruluşu olan *İETT İşletmeleri Genel Müdürlüğü* ve ilgili iştiraklerle yürütmektedir. *İETT* Şehir içi toplu ulaşım sağlamakta, bunun yanında da özel halk otobüslerinin denetiminden sorumludur. İBB’nin belki de en çok iştirakinin bulunduğu hizmet alanı ulaşımıdır. Bu alanda *BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş.* Mero, metrobüs, otobüs, tramvay, finiküler, deniz taşımacılığı, teleferik vb. tüm araçlarda geçerli olan elektronik ücret toplama sistemi olarak “*istanbulkart*” adı altında hizmet sunmaktadır (<https://www.belbim.istanbul/hakkimizda>, Erişim tarihi: 07.05.2020).

İstanbul Bilişim Ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş. (İSBAK) ulaşım için yeni teknolojilerin üretilmesi, trafik sistem mühendisliği, akıllı ulaşım sistemlerini projelendirme ve uygulamakla görevlidir. *İSBAK*’ın faaliyet alanları “*Akıllı Şehir Teknoloji ve Uygulamaları*”, “*Ulusal ve Uluslararası danışmanlık ve Planlama Hizmetleri*”, “*Akıllı Ulaşım Sistemleri*”, “*Ulaşım Planlama ve Coğrafi Bilgi Sistemleri*” şeklinde özetlenebilir (<https://www.isbak.istanbul/hakkimizda/>, Erişim tarihi: 07.05.2020). İstanbul’un karayolları üzerindeki toplu ulaşım ve taşımacılık ihtiyacını karşılamak için kurulmuş bulunan *İstanbul Ulaşım A.Ş.* (<http://www.otobus.istanbul/kurumsal/hakk%C4%B1m%C4%B1zda.aspx>, Erişim tarihi: 07.05.2020), İstanbul’daki mevcut metro, tramvay, föniküler ve teleferik hatlarını işletmek için kurulmuş *İstanbul Metro A.Ş.*, İstanbul’un denizde toplu ulaşım

ve taşımacılık ihtiyacını karşılamak için *Şehir Hatları A.Ş.* (<http://www.sehirhatlari.istanbul/tr/kurumsal/hakkimizda-215>, Erişim tarihi: 07.05.2020), bu alanda İstanbul metropolitan yönetimin iştiraki olarak hizmet vermektedir.

Bunların yanı sıra ilçe ve büyükşehir belediyelerine lazım olan tüm asfaltlama üretim ve serim işlemlerini gerçekleştiren *İSFALT A.Ş.* ve İstanbul metropolitan yönetimine ait tüm açık, kapalı, yarı açık vb. otoparklarını inşa edip bunları işleten *İSPARK A.Ş.* iştirakleri bulunmaktadır (<http://isfalt.istanbul/kurumsal/isfalttan>, 2020; <https://ispark.istanbul/ispark-hakkinda/>, Erişim tarihi: 07.05.2020).

Konut ihtiyacı neredeyse tüm dünya metropollerinde ciddi bir şekilde hissedilmektedir. Özellikle kentin çok göç almış olmasından kaynaklı konut ve iskân politikalarının tutarlı bir dengeleme sağlayamaması durumu dünya metropollerinde sıklıkla karşılaşılmaktadır. Bir de buna eski konutların yenilenmesi ve yeni imar alanlarının oluşturulması meselesi eklenince metropolitan seviyedeki en ciddi konulardan biri konut ve iskân politikası olmaktadır. Konut ve iskân politikaları deyince akla ilk gelen mesele günümüzde kentsel dönüşüm meselesidir. Kentsel dönüşüm zamanla eskimiş, arsa değeri mevcut üstyapı değerinin üzerinde olan, çoğunlukla yoksul bölgelerde kentin dokusunun, altyapısının, stratejik bir planlama ile dönemin standartlarına uygun şekilde yenilenmesi olarak tanımlanabilir (Özden, 2006, s. 217).

Günümüzde kentsel dönüşüm politikası uygulayabilmek için meclis kararı gereklidir. Eğer bu politika kamuya ait ya da kamunun kullanımında olan bir alanda uygulanacaksa cumhurbaşkanınca bu yönde karar alınması lazımdır (Öner, Ş., 2019, s. 320). İlçe belediyelerinin kendi yetki alanlarında kentsel dönüşüm uygulayabilmeleri İBB Meclisinin uygun görüşüyle mümkün olabilir.

İstanbul'da konut inşaatı merkezin ve yerelin birlikte sahne aldığı bir hizmet alanı olarak görülmektedir. T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ) merkezi hükümetin bir kolu olarak İstanbul'un konut ihtiyacının giderilmesi için çalışırken; bir taraftan da İstanbul Konut İmar Plan Sanayi ve Ticaret

A.Ş. (KİPTAŞ) yerel yönetim unsuru olan İstanbul metropolitan yönetiminin bir iştiraki olarak bu alanda hizmet sunmaktadır. Gerek TOKİ gerek ise KİPTAŞ tarafından inşa edilen mülklere profesyonel site yönetimi sunmak adına kurulmuş bir de Boğaziçi Yönetim A.Ş. adında bir iştirak bulunmaktadır.

Yerel yönetimlerin çevre yönetimi ile ilgili olarak çevre kirliliğini, katı atık kirliliğini, atık su kirliliğini, hava kirliliğini, görüntü kirliliğini, gürültü kirliliğini vb. gidermek; bunun yanı sıra park ve bahçeler yapmak gibi birtakım görevleri bulunmaktadır (Çoban & Kılıç, 2009, s. 120). İstanbul için bu hizmetler, metropolitan yönetim ve 39 ilçe belediyesinin iş birliği ile yürütülmektedir. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı'ndan yetki devri şeklinde de sağlanan hizmetler bulunmaktadır.

Katı atıkların metropolitan yönetim planlarınca toplanlanması ve bunların aktarma istasyonlarına kadar ulaşımı ilçe belediyelerinin görevidir. Buna karşılık katı atık yönetimi için gerekli planları yapmak, kaynaklarda toplanan atıkların değerlendirilmesini gerçekleştirmek, bu atıkların depolanıp en sonunda da bertaraf edilmesi İstanbul metropolitan yönetiminin görevidir.

İstanbul metropolitan yönetimi sadece karada temizlik denetimi yapmamaktadır. Eski ismiyle Çevre ve Orman Bakanlığı'nın 2011 yılında gerçekleştirdiği yetki devrinden⁵⁰ dolayı denizlerdeki gemi kaynaklı deniz kirliliği denetim yetkileri de İBB'ye devredilmiştir (<https://denizhizmetleri.ibb.istanbul/neler-yapiyoruz/deniz-kirliligi-denetimi/>, Erişim tarihi: 10.05.2020). Çevresel Gürültü Denetimi, Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Denetimi, Kömür Denetimi, Bitkisel Atık Yağ Denetimi de İstanbul metropolitan yönetimince yapılan diğer denetimlerdir (<https://cevrekoruma.ibb.istanbul/denetimler/>, Erişim tarihi: 10.05.2020).

⁵⁰ Aynı yetki 06/06/2011 tarihli 2011/9 Yetki Devri Genelgesi ile İstanbul dışında Kocaeli, Mersin ve Antalya Büyükşehir Belediyelerine de verilmiştir. Bu yetki alanı karadan yaklaşık 5 mil mesafeye kadar bir alanı kapsar.

İstanbul’da çevre hizmetleri ile ilgili olarak iki adet iştirak bulunmaktadır. Bunlardan biri AĞAÇ A.Ş.’dir. Bu iştirakin park ve bahçeler inşa etmek, peyzaj ve çevre düzenleme işlemlerini gerçekleştirmek vb. görevleri bulunmaktadır (<https://agac.istanbul/detay/sirket-profil-33>, Erişim tarihi: 10.05.2020). Bir diğer çevre hizmeti sunan iştirak ise İSTAÇ A.Ş.’dir. Bu iştirakin görevleri arasında “düzenli depolama sahası seçimi, tasarımı ve yapımı”, “çöp sızıntı suyu yönetimi”, “yerel yönetimler için teknik danışmanlık”, “endüstriyel atık yönetimi”, “tıbbi atık yönetimi”, “çevre laboratuvarı analizleri”, “transfer istasyonları ve düzenli depolama sahaları işletimi”, “çöp gazından elektrik enerjisi üretimi”, “organik atıklardan kompost üretimi”, “ambalaj atıkları geri dönüşümü”, “atıktan türetilmiş yakıt üretimi”, “gemilerden atık alımı”, “istanbul ana arter ve meydan temizliği”, “deniz, kıyı ve plaj temizliği”, “hafriyat, inşaat ve yıkıntı atıkları yönetimi”, “çevre eğitimleri ve etkinlikler”, “araştırma-geliştirme çalışmaları”, “meyve-sebze hal temizliği” bulunmaktadır (<https://www.istac.istanbul/tr/hakkimizda/bizi-taniyin>, Erişim tarihi: 13.05.2020).

Kalkınma planlarının merkezi yönetimce yapıldığı bir ülke olan Türkiye’de İstanbul metropolitan yönetimi kentin kalkınmasında tali bir aktör olarak görev almaktadır. Kalkınma ile ilgili bir unsur olarak İstanbul Kalkınma Ajansı bulunmaktadır. Bu ajans Sanayi ve Teknoloji Bakanlığı koordinasyonunda çalışmalar yürüten bir kamu kuruluşudur. İstanbul metropolitan yönetimi bütçe gelirlerinin binde beşini İstanbul Kalkınma Ajansı’na göndererek bu ajansı fonlamaktadır (2011/2168 Sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, 2011).

İstanbul’da güvenlik (polislik ve emniyet) hizmetleri Türkiye’nin diğer tüm illerinde olduğu gibi merkezi yönetim tarafından sağlanmaktadır. Asayiş hizmetleri T.C. İçişleri Bakanlığı’na bağlı İstanbul İl Emniyet Müdürlüğü tarafından sağlanmaktadır. İtfaiyecilik ve yangın söndürme hizmetleri ise İstanbul metropolitan yönetimine ait hizmetlerdir. Yangın söndürme, Acil yardım ve ambulans hizmetleri İstanbul metropolitan yönetimine ait olan itfaiye teşkilatı tarafından sağlanmaktadır (<http://itfaiye.ibb.gov.tr/tr/gorevlerimiz.html>, Erişim tarihi: 13.05.2020).

3.2.3.8. Denetim Unsurları

İstanbul metropolitan yönetiminin denetim unsurları şunlardır: *Yargısal Denetim, Siyasal Denetim, İdari Denetim, Mali Denetim, Kamuoyu Denetimi ve Ombudsmanlık Denetimi*. Bir yerde uygulanan denetimin adı o denetimi uygulayana ve denetimin niteliğine göre şekillenmektedir. Örneğin yönetsel kuruluşlarca yapılırsa buna “*yönetsel (idari) denetim*”, yasama organınca yapılırsa “*siyasi denetim*”, yargı tarafından yapılırsa “*yargısal denetim*”, kamuoyu tarafından yapılırsa “*kamuoyu denetimi*” gibi isimlerle adlandırılmaktadır (Gözübüyük, 2005, s. 365). İstanbul metropol yönetiminin kendi meclisi de denetim komisyonu üzerinden bir denetim mekanizması oluşturmaktadır. Meclisin karar almak kadar önemli bir diğer görevi de denetimdir (Esen, A. & Chibli, M; 2020, s. 332). Mevcut haliyle meclis sadece başkan değil belediyenin mali işleyişini de denetlemektedir (Arıkboğa, E., vd., 2007, s. 36).

Yargısal denetim dünyanın hemen her yerinde bulunan bir denetimdir. Metropol yönetimini işlediği bir hukuksuzluğa dair idare mahkemesinde hesap verebilir. Anayasanın “*idarenin her türlü eylem ve işlemlerine karşı yargı yolu açıktır*” hükmüne istinaden bu denetim yolu gerçekleştirilir (T.C. Anayasası, 1982). Metropol yönetiminin sunduğu tüm hizmetlere karşı yargı yolu açıktır. Demokratik bir toplumda her türlü yönetimin tüm kusurlu işlemleri için bir yaptırımla yüzyüze gelmesi, hukuk devleti anlayışının olmazsa olmaz bir getirisi (Sanal, 2002, s. 27).

İstanbul metropolitan yönetiminin bir diğer denetim unsuru ise Sayıştay denetimidir. Sayıştay tarafından gerçekleştirilen mali, uygunluk ve performans denetimi belediyeler ve bağlı idarelerin “hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesidir” (Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 2003).

Merkezi yönetim kanuni şartlara bağlı kalmak usulüyle yerel yönetim birimleri üstünde yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun bir şekilde yürütülüp yürütülmediği, kamu görevlerinde birliğin sağlanıp sağlanmadığı, toplumun yararının

korunup korunmadığı ve son olarak da yerel ihtiyaçların gerektiği gibi karşılanıp karşılanmadığını tespit etmek amacıyla idari vesayet yetkisine sahiptir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu bağlamda vesayet denetimini metropol yönetimlerinin kendi dışından başka bir yönetsel kuruluş tarafından yasal sınırlar çerçevesince denetlenmesi şeklinde tanımlanabilir (Gözler, 2007, s. 43). Siyasi denetim ise parlamentoda gerçekleştirilecek olan soru, meclis araştırması, meclis soruşturması, genel görüşme ve gensoru gibi yöntemlerle milletvekilleri TBMM bünyesinde yapılan denetimdir. Bu denetim çoğunlukla yerel yönetim üzerinde doğrudan bir denetim oluşturmaz (Karanfiloğlu, 2000, s. 4).

Bunların yanı sıra bir de kamuoyu denetimi ve ombudsmanlık denetimi söz konusudur. Kamuoyu denetimi *“halkı ilgilendiren bir mesele hakkında belli bir zamanda ki genel yargı yahut ortak kanaattir”* şeklinde tanımlanabilir (Daver, 1993, s. 251). Ombudsmanlık denetimi ise Türkiye için yeni sayılabilecek bir denetim şeklidir. 2012 Yılında çıkarılan 6328 Sayılı Kanun ile Türkiye’de uygulanmaya başlanan ombudsmanlık (Kamu Denetçiliği Kurumu) ilk örneklerinde olduğu gibi parlamento ombudsmanı şeklinde tek bir merkezi yönetimle tasarlanmıştır.

Ombudsmanlık kurumunun kuruluş amacı ilgili kanunun kendi diliyle şu şekilde ifade edilmektedir: *“kamu hizmetlerinin işleyişinde bağımsız ve etkin bir şikâyet mekanizması oluşturmak suretiyle, idarenin her türlü eylem ve işlemleri ile tutum ve davranışlarını; insan haklarına dayalı adalet anlayışı içinde, hukuka ve hakkaniyete uygunluk yönlerinden incelemek, araştırmak ve önerilerde bulunmak üzere Kamu Denetçiliği Kurumunu oluşturmaktır”* (Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 2012). Ombudsmanlık denetimine diğer çoğu kurum gibi yerel yönetimler de tabidir.⁵¹

⁵¹ Yasama ve yargı yetkisinin kullanılmasına ilişkin kararlar ve Türk Silahlı Kuvvetlerinin sırf askeri nitelikteki faaliyetleri kurumun görev alanı dışındadır.

3.2.3.9. Mali Durum

Çalışmanın bu kısmında İstanbul metropolitan yönetiminin (İBB) mali durumu incelenecektir. Bu inceleme esnasında ilgili literatür tarandığında İBB yönetiminin mali özerkliğinin incelenmesinin rakamsal veriler üzerinden değerlendirilmesinin yerinde olacağına karar verilmiştir. Bu bağlamda bizzat birincil kaynaklar üzerinden İBB'nin yıllık gelir-gider ve bütçe dengesi gibi resmi verileri üzerinden bir durum değerlendirilmesi yapılmaktadır.

İBB'nin gelirinin ne kadarının merkezi transferler üzerinden oluştuğu ve buna bağlı olarak ne denli merkeze bağımlı olduğunun tespitinin yapılması yerinde olacaktır. 2019 yılı bütçesi üzerinden İBB'nin mali durumu hakkında bir tespit yapılmaktadır. İlgili tablo oluşturulurken sonraki çalışmalara ışık tutması açısından mümkün olduğunca orijinal formatından özetlenerek sunulmaya çalışılmıştır. Genel hatlarıyla iki bilgi üzerine kurgulanan bu tablodan öncelikle İBB'nin gelirlerinin ne kadarının merkezden aktarılan transferlerden oluştuğu, akabinde ise bütçe dengesi hakkında bilgi verilmek istenilmektedir. Belirtilen bilgiler ışığında İBB'nin yayımladığı 2019 Yılı Bütçe Raporu esas alınarak şu şekilde bir tablo oluşturulmuştur:

Tablo 12: İstanbul Metropolitan Yönetimi'nin 2019 Yıllı Bütçesi⁵²

Mali Durum	2019
Merkezi Transferler Gelirleri	₺13.281
Diğer Tüm Gelirler	₺6.257
Gelirler Toplamı	₺19.538
Giderler Toplamı	₺21.417
Bütçe Dengesi	-₺1.879

Kaynak: İBB Mali Hizmetler Daire Başkanlığı'nın yayınladığı 2016-2019 yılları “Yılsonu bütçe Uygulama Sonuçları Raporu”nda yer alan verilerden derlenmiştir.

⁵² Veriler Milyon TL olarak verilmiştir.

Yukarıdaki tablo yorumlandığında şu şekilde bir sonuç vermektedir:

1. 2019 yılı verileri esas alındığında İstanbul Metropolitan Yönetimi 1,879 Milyon Türk Lirası açık vermektedir.
2. 2019 yılı verileri esas alındığında İstanbul Metropolitan Yönetimi 19.538 Milyon Türk Lirası geliri bulunmaktadır.
3. 2019 yılı verileri esas alındığında İstanbul Metropolitan Yönetimi 21.417 Milyon Türk Lirası bir gideri bulunmaktadır.
4. 2019 yılı verileri esas alındığında İstanbul Metropolitan Yönetimi gelirinin 13.281 Milyon Türk Lirası, merkezi yönetim transferleri olarak merkezden gönderilmektedir.
5. 2019 yılı verileri esas alındığında İstanbul Metropolitan Yönetimi gelirinin %68'i merkezi yönetim transferleri olarak gönderilmektedir.

3.3. Karşılaştırma Bulguları

Her ülkenin yönetim anlayışı kendi tarihi, kültürel, sosyal ve siyasal gerçekliğinden etkilenmektedir. Bu doğal durumu kabul etmekle birlikte bir yandan da her ülkenin yönetim modelinin bir diğerine iyi veya kötü örnek olabileceği de muhakkaktır. Bu açıdan değerlendirildiğinde karşılaştırma çalışmaları son derece önemlidir. Özellikle Türk belediyeçilik tarihinin en önemli kurumlarından biri olan *Altıncı Daire-i Belediye*'nin adının dahi direkt olarak Paris'ten karşılık bulduğu dikkate alınırsa bu durumun önemi bir nebze daha iyi anlaşılabilir.

Çalışmanın bu kısmında İstanbul, Londra ve Paris'te uygulanmakta olan metropolitan yönetim modellerinin, bu metropol yönetimlerinin görev, kaynak vb. açılardan nasıl konumlandırıldığına karşılaştırılması ve yorumlanması yapılmaktadır. Buna dair bir tablo üzerinden görselleştirilme çabasına girilmiş ve bu üç metropolün karşılaştırılması için aşağıdaki şekilde bir tablo oluşturulmuştur.

Tablo 13: İstanbul Londra ve Paris Karşılaştırma Tablosu

	İstanbul	Londra	Paris
Nüfus	15.5 Milyon	9 Milyon	7.2 Milyon
Yüzölçümü (km²)	5460	1572	814
Km Başına Düşen İnsan Sayısı	2841	5725	8598
Ülke Nüfusuna Oranı	%19	%13	%11
GSYH'nın Ülke Geneline Oranı	%31	%24	%25
Mevcut Metropolitan Yönetim Kuruluşu	1984	1999	2003(İl)-2016(Alan) ⁵³
Alt Kademe Sayısı	39	32+1 ⁵⁴	130+1 ⁵⁵
Mevcut Başkan	Ekrem İmamoğlu	Sadiq Khan	Patrick Ollier
Başkanın Seçimi	Halk	Halk	Meclis
Başkanın Görev Süresi	5	4	6
Yönetim Organları	Meclis, Encümen, Başkan	Meclis, Başkan	Meclis, Metropolitan Ofis ⁵⁶ , Başkan
Meclis Üye Sayısı	312	25	208
Meclis Üyesi Ortalama Temsiliyet	50.000	360.000	35.000

⁵³ Paris'te 2 kademeli metropolitan (büyükşehir) il yönetimi 2003 yılında kuruldu. Mevcut belediye başkanı Anne Hidalgo'dur. 2016 Yılında yeni bir yapılanmaya gidilerek sınırları Paris şehrini aşan ve bu anlamda metropolitan alan yönetimi olarak tanımlayabileceğimiz "*Métropole du Grand Paris*" adıyla kurulan "*Büyük Paris Metropolü*" şeklinde bir ayrıma gidildiğini belirtmekte fayda var.

⁵⁴ "*Borough*" diye bilinen 32 adet İlçe ve "*City of London Corporation*" diye bilinen özel statülü Londra Şehri Şirketinden oluşur. *City of London* kendine has bayrağı dahi olan özerk bir statüye sahiptir. Dünyanın finans merkezi olarak bilinir.

⁵⁵ Paris belediyesi ve dışında kalan 130 commune belediyesinin toplamından oluşmaktadır.

⁵⁶ Türkiye'deki encümen yapılanması benzeri bir yapılanma olarak tanımlanabilir. Tüm üyeleri meclis üyelerinden oluşur. 20 başkan yardımcısı ve 23 delegeden oluşur.

Tablo devam ediyor

Meclis Oluşumu	Halk Seçimiyle oluşan ilçe meclislerinin 1/5'inden oluşur	11'i İl genelinden, 14'ü özel seçim bölgelerinden seçimle belirlenir	Seçilmiş 130 Commune + 1 il belediye meclisinden gelenlerden oluşur ⁵⁷
Meclisteki Komisyon Sayısı	26	14	9
Meclis Toplantı Sıklığı	Her ay ⁵⁸	Her ay	En az 3 Ayda 1 ⁵⁹
Ombudsmanlık Denetimi	Merkezi Ombudsman (KDK) Tarafından	Merkezi Yerel Yönetim Ombudsmanı	Yerel Yönetim Ombudsmanı ⁶⁰
Mali Yapı	Özerk	Özerk	Özerk
Hukuki Statü	Yasal ve Anayasal Dayanağı Var	Yasal Dayanağı var Anayasal Dayanağı Yok	Yasal ve Anayasal Dayanağı Var
Devlet Statüsü	Üniter	Üniter	Üniter
Merkezi Transferlerin Tüm Gelirlere Oranı	%68	%24	%36
Bütçe Dengesi	Bütçe Açığı	Bütçe Açığı ⁶¹	Bütçe Fazlası ⁶²

İstanbul, Londra ve Paris metropol yönetimlerinin kendisine hizmet sunacağı nüfus açısından kıyaslandığında İstanbul'un Londra ve Paris metropollerine nazaran çok daha fazla nüfusa sahip olduğu belirlenmiştir. İstanbul metropolitan yönetiminin hizmet sunmak durumunda olduğu nüfus 15.5 Milyon iken Londra metropolitan

⁵⁷ Her belediye için en az bir temsilci atanır.

⁵⁸ Her ayın ikinci haftası

⁵⁹ Bunun dışında başkanın dilediği zaman meclisi toplantıya çağırma yetkisi bulunmaktadır. Meclis 2016 yılında 8, 2017 yılında 7, 2018 yılında 6, 2019 yılında 5, 2020 yılında 4 kere toplanmıştır

⁶⁰ Fransızlar ombudsman yerine arabulucu anlamına gelen “*Médiateur*” kavramını kullanmaktadır. Paris Şehri arabulucusu

⁶¹ Londra Metropol Yönetimi (GLA) yıllık konsolide bütçesinde bütçe açığı ifadesi olarak “*Meclis Vergi İhtiyacı*” anlamına gelen “*Council Tax Requirement*” kavramını kullanarak ihtiyaç duyulan gelirin meclisin öz gelirleriyle kapatılması gerekliliğine işaret edildiği düşünülmektedir. Kurum daha önce bütçelerini yayımlarken 2011 yılına kadar “*Bütçe İhtiyacı*” anlamına gelen “*Budget Requirement*” ifadesini kullanmıştır.

⁶² Fransa’da yerel yönetimlerin bütçe denkliliği esastır.

yönetimi için 9 Milyon; buna karşın Paris metropolitan yönetimi için ise 7,2 Milyon olarak tespit edilmiştir. Bu anlamda değerlendirmek gerekirse İstanbul metropolitan yönetiminin üzerindeki nüfus yükü Londra ve Paris metropollerıyla ölçülemeyecek kadar fazladır.

İstanbul, Londra ve Paris metropol yönetimlerinin hizmet sunmakla yükümlü olduğu yüz ölçümleri kıyaslandığında İstanbul'un Londra ve Paris metropollerine nazaran çok daha fazla bir yüz ölçümüne hizmet sunmak durumunda olduğu görülmektedir. İstanbul metropolitan yönetiminin yetki sahası tam olarak 5.460 kilometre kare iken bu rakam Londra metropolitan yönetimi için 1.572 ve son olarak da Paris metropolittan yönetimi için 814 kilometre karedir. Nüfus verileriyle birlikte değerlendirildiğinde İstanbul'da kilometre başına 2.841 kişi düşerken; Londra'da 5.725 kişi ve son olarak da Paris'te 8.598 kişi düşmektedir.

İstanbul, Londra ve Paris metropol yönetimlerinin sahip oldukları nüfusun ülkelerindeki genel nüfusa bakıldığında İstanbul ülke nüfusunun %19'una ev sahipliği yaparken bu oran Londra için %13 ve son olarak da Paris için %11'dir. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul diğer iki metropole göre ülke nüfusunun temsili noktasında daha geniş bir orana sahiptir. Türkiye'de yaklaşık her 5 kişiden biri İstanbul'da yaşamaktayken bu oran Paris için yaklaşık 10 kişiden 1'i şeklinde tespit edilmiştir.

İstanbul, Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin ülkelerinin GSYİH'sının ne kadarını oluşturduklarına dair bir karşılaştırma yapıldığında İstanbul için bu oran %31, Londra için %24, Paris için %25'tir. Bu oranlara bakılarak şu tespiti yapmak yanlış olmayacaktır: *“İstanbul'un Türkiye için iktisadi açıdan önemi Londra'nın İngiltere ve Paris'in Fransa için olduğundan daha büyüktür”*.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropoliten yönetimlerinin kuruluşu açısından bir karşılaştırma yapmak gerekirse İstanbul 1984, Londra 1999 ve son olarak da Paris 2003 yılında iki kademeli metropoliten yönetime geçmiştir. Burada Paris için bir parantez açmakta fayda var. Paris (*Ville de Paris*) 2003 yılında iki kademeli metropoliten il yönetimine geçmiştir. 2016 Yılına gelindiğinde ise Paris'in etrafındaki

130 adet belediyeyi (*commune*) de içerisine alan Büyük Paris Metropolü (*Mtropole du Grand Paris*) kurulmuş ve bu açıdan değerlendirildiğinde metropoliten il yönetimi yerini metropoliten alan yönetimine bırakmıştır.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropoliten yönetimlerinin başkanları sırasıyla İstanbul için Ekrem İmamoğlu, Londra için Sadiq Khan ve Paris için Patrick Ollier'dir⁶³. Bu üç metropol yönetiminin alt kademe yapılanması şu şekildedir. İstanbul metropoliten yönetiminde alt kademe yapılanması olarak 39 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır. Londra metropoliten yönetimi (*Greater London Authority*) 32 adet ilçe (*borough*) ve 1 adet özel statülü Londra şehri şirketi'nden (*City of London Corporation*) oluşur. City of London kendine has bayrağı dahi olan özerk bir statüye sahiptir. Dünyanın finans merkezi olarak bilinir. Son olarak da Büyük Paris Metropolünün (*Mtropole du Grand Paris*) alt kademe belediyesi 1 adet il (Paris) belediyesi ve onun dışında kalan toplam 130 belediyeden (*commune*) oluşmaktadır.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropoliten yönetimlerinin organlarına bakıldığında bu üç metropol için de başkan ve meclis organları bulunmaktayken encümen yapılanması olarak tanımlayabileceğimiz organ sadece Paris ve İstanbul için bulunmaktadır. Paris'teki Metropolitan Office (*Bureau Mtropolitain*) 20 başkan yardımcısı ve 23 delegeden oluşmakta ve bunların hepsi meclis üyelerinden oluşmaktadır. Buna karşın İstanbul'da encümen üyelerinin 5 tanesi meclis üyelerinden seçilirken diğer 5 üyenin ikisi mali hizmetler birim amiri ve genel sekreter olmak üzere başkan tarafından birim amirlerinden atanmaktadır. Londra için encümen ya da ofis benzeri bir yapılanma olmamakla birlikte 2020 yılı itibariyle başkanın 10 adet başkan yardımcısından, 4 adet başkanlık direktörü ve 6 adet özel direktrden oluşan bir başkanlık ekibi bulunmaktadır.

⁶³ özellikle Paris metropol yönetiminin anlatıldığı Türkçe literatürde Paris metropoliten yönetiminin başkanı olarak Paris belediye başkanı (*Maire de Paris*) Anne Hidalgo gösterilmektedir. Hâlbuki Anne Hidalgo yaklaşık 2,5 milyon nüfuslu Paris ilinde belediye başkanıdır. Buna karşılık Patrick Ollier 7,2 Milyonluk Büyük Paris Metropolünün (*Mtropole du Grand Paris*) başkanıdır.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropolitan yönetimlerinin başkanlarının seçim usûlleri karşılaştırıldığında şu sonuca varılmıştır. İstanbul ve Londra’da başkan direkt olarak halk tarafından seçilmekte iken buna karşılık Paris’te başkan metropolitan yönetim meclisinde, meclis üyeleri tarafından seçilmektedir. Metropolitan yönetim başkanlarının görev süreleri sırasıyla İstanbul için 5, Londra için 4, Paris için ise 6 yıl olarak belirlenmiştir.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropolitan yönetimlerinin meclislerinin üye sayıları, oluşumları, temsiliyet oranları, toplantı sıklıkları ve sahip oldukları komisyon sayıları karşılaştırıldığında şunlar tespit edilmiştir: İstanbul’da 312 adet meclis üyesi bulunmaktayken buna karşılık Londra’da 25 ve Paris’te 208 adet meclis üyesi bulunmaktadır. İstanbul’da meclis, ilçeler için halk tarafından doğrudan seçilen meclis üyelerinin 1/5’inden oluşmaktadır. Londra’da meclis 11 adet üye Londra genelinden halk tarafından seçilmekte iken 14 adet üye ise özel seçim bölgelerinden yine halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Paris’te ise meclis, seçimle göreve gelen alt kademe unsurları olan 1 adet il (*Ville de Paris*) ve 130 adet belediyenin (*commune*) meclis üyelerinden en az bir adet üyeyi göndermesi ile oluşmaktadır. İstanbul’da bir meclis üyesi yaklaşık 50.000 kişiyi temsil etmekteyken, Londra’da bir meclis üyesi yaklaşık 360.000 kişiyi temsil etmekte ve son olarak da Paris’te bir meclis üyesi yaklaşık 35.000 kişiyi temsil etmektedir. Bütün bu bilgiler ışığında meclisin temsiliyet açısından en yüksek oranı yakaladığı metropol yönetimi Paris iken en düşük temsiliyet oranının Londra’da bulunduğu görülmektedir. Buna karşılık İstanbul ve Paris’te meclisler alt kademe meclislerinden gelenlerden oluşmaktayken; Londra’da il genelinden bir seçim kontenjanı açılarak (11 kişi) il geneli ve seçim bölgelerinin meclis içerisinde dengelenmeye çalışıldığı düşünülmektedir. İstanbul ve Londra’da meclis her ay bir kere toplantı gerçekleştirirken Paris’te ise meclis, en az 3 ayda bir toplantı yapmak zorunluluğundadır. Bu üç metropolitan yönetim meclislerindeki komisyon sayıları 2020 yılı itibariyle şu şekildedir: Paris için 9, Londra için 14 ve son olarak da İstanbul için 26 adet meclis komisyonu bulunmaktadır.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropolitan yönetimlerinin her biri için geçerli olan yargısal, mali vb. denetimlerin yanı sıra farklılık sarfeden bir denetim unsuru olarak Ombudsmanlık denetimi dikkat çekmektedir. İstanbul'da yerel yönetim ombudsmanı şeklinde bir teşkilat bulunmamaktadır. Buna karşılık merkezde bir Ombudsmanlık (KDK) bulunmakta ve yerel yönetimler ile ilgili başvurular diğer tüm kurumlarla ilgili başvurular gibi bu kuruma yapılmaktadır. Londra'da ise ombudsmanlık kurumu her ne kadar merkezde de bulunsun teşkilatlanması açısından çeşitlilik arz etmektedir. Buna bağlı olarak İngiltere'de bir yerel yönetim ombudsmanı kurumu vardır. Yerel yönetimler ve sosyal işlerle ilgili başvurular yerel yönetim ombudsmanına yapılmaktadır. Son olarak Paris'te yerel seviyede bir yerel yönetim ombudsmanı (*médiateur*) bulunmaktadır. Paris ili dışında kalan alanlar için Île de France bölge ombudsmanına da başvuru yapılabilmektedir. Bu açıdan bir karşılaştırma yapmak gerekirse Paris ombudsmanı başvuruları yerinde değerlendirirken; Londra için başvurular merkezdeki yerel yönetimler ile ilgili ayrı bir ombudsmanlık kurumunda değerlendiriliyor; buna karşılık İstanbul için ise merkezde tüm başvuruları tek bir havuza alıp tek bir merkezden bu başvurular değerlendiriliyor. İngiltere'deki gibi bir yerel yönetim ombudsmanlığı yapılanmasında 2019 yılı için Londra metropolitan yönetimi hakkında 1.948 başvuru yapılması; buna karşılık kent seviyesine indirilmiş bir yapının olduğu Paris yerel yönetim ombudsmanına 2019 yılı için 2.794 başvuru yapılmış olması durumu, ombudsmanlık kurumunun yerindenliğinin artırılmasının halkın hak arama imkânını ve eylemlerini de doğrudan arttırabilme potansiyeline dair ipuçları vermektedir.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropolitan yönetimlerinin hukuki statüleri karşılaştırıldığında İstanbul ve Paris için yasal ve anayasal dayanak bulunurken, Londra için sadece yasal dayanak olup anayasal dayanak söz konusu değildir. Bu üç metropol yönetiminin de içinde bulunduğu ülkeler üniter devlet statüsünde olup; üç metropol de mali açıdan özerk statüdedir.

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropolitan yönetimlerinin mali açıdan karşılaştırması yapıldığında İstanbul ve Londra'nın bütçeleri 2019 yılı itibariyle açık

vermekteyken, Paris metropoliten yönetiminin bütçe fazlası verdiği görülmektedir. Bunda en önemli etken Fransa’da yerel yönetimlerin bütçe denkliğinin esas olması ve kamu harcamalarının yarısına yakının yerel yönetimlerce yapılmasından kaynaklanmaktadır (Auby vd., 2008, 295; Aktaran: Şengül, 2012, s. 41).

İstanbul, Londra ve Paris mevcut metropoliten yönetimlerinin 2019 yılı bütçeleri incelendiğinde gelirlerin ne kadarının merkezi transfer paylarından oluştuğunu karşılaştırdığımızda; “*Merkezi Transferlerin Tüm Gelirlere Oranı*” İstanbul için %68, Londra için %24 ve Paris için %36 olarak belirlenmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul metropoliten yönetimi gelirleri açısından Londra ve Paris’e kıyasla çok daha fazla bir oranda merkeze bağımlıdır. Bu açıdan çalışmanın ilerki bölümlerinde özgelirleri arttırıcı önerilere yer verilecektir.

Bu üç metropol yönetiminin görev ve sorumlulukları kıyaslandığında ayırt edici farklar tespit edilmiştir. Bir defa görev tanımları itibariyle üç metropol yönetimi de birtakım ana hizmetleri sunmak dışında genel olarak koordine edici bir statüye sahip görünmektedir. Burada ayırt edici unsur olan hizmetlerdir. Sunduğu hizmetler açısından bir sıralama yapmak gerekirse Paris metropoliten yönetiminin İstanbul ve Londra’ya nazaran çok daha az bir iş yükü bulunmaktadır.

Büyük Paris Metropolü’nün ana görevi koordinasyon sağlamak olmakla birlikte genel hizmet alanları şu 5 başlık altında toplanabilir: 1. Metropoliten alanın planlaması ve gelişimi, 2. Ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme, 3. Yerel konut politikası, 4. Çevrenin korunması ve iyileştirilmesi ve yaşam kalitesi politikası, 5. Sulak alanların yönetimi ve taşkın önleme. Metropoliten alan içerisindeki diğer tüm hizmetler alt kademe unsurları, ya da bunların oluşturduğu birlikler veyahut da direkt olarak merkezi yönetim unsurları tarafından sağlanmaktadır. Örnek vermek gerekirse Pariste İtfaiye teşkilatı Londra ya da İstanbul’daki gibi metropol yönetimine ait değildir. Direkt olarak merkezi devlet kurumu olan emniyet birimlerine bağlı olarak hizmet vermektedir. Yine ulaşım da çok belirgin bir fark olarak dikkat çekmektedir Paris özelinde. Metropoliten seviyeyi birbirine bağlayan ulaşım hatları ve yapıları

merkezi yönetime bağlıdır. Bu amaçla yürütülen özel projeler de devlet koordinasyonunda yapılmaktadır.

Londra Metropolitan Yönetimi'nin ana görevi koordinasyonu sağlamak olmakla birlikte ulaşım, planlama, ekonomik kalkınma, konut, çevre, polislik, itfaiye gibi birtakım genel hizmet alanları bulunmaktadır. Metropolitan alan içerisindeki diğer tüm hizmetler alt kademe unsurları tarafından sunulmaktadır ve bunların çoğu Londra yönetiminin planlaması doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Londra yönetimi bu hizmetlerin sunumundan daha çok koordine eden ve denetleyen şeklinde konumlanmıştır. Bu noktada Londra'da alt kademelerin İstanbul'a kıyasla daha güçlü olduğunu belirtmek gerekir. Bunun en önemli sebepleri arasında iki kademeli yapının bir dönem kaldırılması sonucunda alt kademe yapılarının güçlendiği ve güçlü bir alt kademenin varlığı üzerine üst kademe yapılanmasının yeniden ve koordine edici bir nitelikte kurulmasının etkili olduğu düşünülmektedir. Londra özelinde ana hizmetler *“arm's length”* olarak tanımlanan bağlı kuruluşlarca verilmekteyken bunlara dair yine tüm sorumluluk metropol yönetiminindir. Londra'nın İstanbul ve Paris ile kıyaslandığında kendine has bir özelliği olarak şu söylenebilir: Londra'da valilik kurumu bulunmamaktadır (Arıbaş, 2015, s. 7). Bu açıdan polislik hizmetleri de metropol yönetimi tarafından verilmektedir. Burda metropol yönetime bağlı olarak hizmet vermekte olan emniyet müdürü ve yardımcısının merkezi yönetim tarafından atandığını belirtmekte fayda var. Yine itfaiye yönetimi de metropol yönetime bağlı olarak hizmet sunmakta ve bu yönüyle paris ile farklılık sergilemektedir.

İstanbul metropoliten yönetiminin görevlerinin kendisiyle karşılaştırılan iki metropol yönetime de nazaran çok fazla olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan üzerindeki görevleri gerçekleştirmenin yanı sıra *“koordine eden”* kimliğini sergilemesine engel olabilecek derecede fazla görevi bulunmaktadır. “Stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı ve berterafı, toplu taşıma, içme suyu ve kanalizasyon, doğal afet yönetim planı, katı atık yönetimi, itfaiye hizmetleri, kültür ve spor hizmetleri, zabıta hizmetleri, coğrafi kent-bilgi sistemleri, çevre koruma ve ağaçlandırma, su havzalarını ve tarım alanlarını koruma, ruhsatlandırma işlemlerini

yürütmek ve denetlemek, yük ve yolcu terminalleri yapmak, mezarlık ve mezbaha yapmak, hal ve otoparklar yapmak, cadde ve bulvar vb. ulaşım ihtiyacını gidermek, sağlık merkezleri, mesleki eğitim hizmetleri ve birtakım sosyal kültürel hizmetler” şeklinde kısaltarak ifade edilebilecek görev ve sorumluluktan bahsedilmektedir. Bu rakam kendisiyle karşılaştırılan Londra ve Paris gibi metropolitan yönetimlerine nazaran çok fazladır. Bir de İstanbul özelinde alt kademe belediyelerinin sadece kendileri yürüttükleri görevler için karşılaştırılan metropollerin alt kademe unsurlarına nazaran çok daha az görev ve sorumluluğu bulunduğu görülmektedir. İlçeler başta sosyal ve kültürel alanlardaki hizmetler olmak üzere metropolitan yönetimle aynı birtakım hizmetleri sunmaktadırlar.

Bölüm genelinde incelenen hizmetler ve yapılar değerlendirildiğinde İstanbul metropolitan yönetiminin ekonomik kalkınma ile ilgili hizmetler karşısında Londra ve Paris metropollerinin biraz gerisinde kaldığı görülmektedir. Gerek Londra gerek ise Paris Kalkınma noktasında İstanbul’a nazaran daha fazla görev almış görünmektedir. Özellikle eskiden merkezi hükümete bağlı olarak hizmet veren Londra Kalkınma Ajansının (*London Development Agency*) 2012 yılında kapatılıp yetkileri ile birlikte Londra metropolitan yönetimine “*London Legacy Development Corporation*” adı altında devredildiğine tanık olunmaktadır (Akbaş, 2015, s. 92). Bunun yanı sıra başkana “*Mayoral Development Corporations*” adı altında belediye geliştirme şirketleri kurma yetkisi verilmesi, Londra’ya yatırım çekmek ve bir çeşit “ekonomik lobcilik” yapmak üzere kurulan “*London & Partners*” girişimi, ve “*Lonra Ekonomik Eylem Ortaklığı*” gibi birtakım yapılar mevcut bulunmaktadır.

Nitekim Paris özelinde metropolitan seviyede alan yönetimi olarak 2016 yılında uygulamaya geçilen Büyük Paris Metropol Yönetimi’nin de kalkınmada önemli bir görev yüklendiği görülmektedir. Aktüel bir arayış olarak kalkınma çabasına dair İngiltere’nin BREXİT sürecinde Londra merkezli olup da Avrupa Birliği’nin ekonomik hinterlandında kalmak niyetinde olan şirketleri yatırım için Paris metropolitan alanına çekmeye çalışan “*Paris Bölgesini Seçin - Büyük Paris’e Hoş Geldiniz*” şeklinde birtakım girişimler, “*Büyük Paris Metropol Alanını İcat Etmek*”

girişimi, "*Döngüsel Ekonomi*" adında bir çalışma grubu ve yerel yatırımları fonladığı "*Metropolitan Yatırım Fonu*", şeklinde yapılar mevcut bulunmaktadır.

Buna karşılık İstanbul metropoliten yönetiminin görev tanımını oluşturan kanunda kalkınma kelimesi, "*Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak*", "...alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program hâline getirmek" şeklinde sadece iki kere geçmektedir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004). Dikkat edilirse "*kalkınma*" kavramı ana ifade değil tali bir ifade şeklinde yer almaktadır. Bu çalışma kapsamında elde edilen bu bulgunun Türkiye’de metropol yönetimlerinin ekonomik kalkınma temelli olarak nasıl geliştirilebileceğine dair gelecek çalışmalara ışık tutması umulmaktadır.

Bu bölümde incelenen hizmetlerin yürütücüsü olan yönetimlerin ne şekilde oluştuğu hiç şüphesiz bu üç metropolün de tarihi gelişim süreçlerinden referansla oluşmuştur. Örneğin Paris’te emniyet ve itfaiye hizmetlerinin merkezi yönetim tarafından verilmesinde Fransız İhtilali’nin etkisi olduğu düşünülmektedir. Yine Londra’da tüm güvenlik hizmetlerinin metropol yönetimince sunulmasında valilik kurumunun olmamasının etkisi görülmektedir. Buradan referans ile her metropolün kendine has bir hizmet bölüşümü olduğunu söylemek yerinde olacaktır. Bununla birlikte yine her metropolün bir diğerine iyi örnek olabilecek uygulamalara da ev sahipliği yapma potansiyeli bulunmaktadır.

Son olarak da İstanbul, Paris ve Londra metropollerinin ülke siyaseti açısından politik liderliklere ev sahipliği yapma potansiyeli olduğunun belirtilmesi gerekmektedir. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanı *Recep Tayyip Erdoğan* eski bir İstanbul metropoliten yönetim başkanı, Fransa eski Cumhurbaşkanı *Jacques Chirac* eski bir Paris metropoliten yönetim başkanı ve son olarak da İngiltere mevcut başbakanı *Boris Johnson* eski bir Londra metropoliten yönetim başkanıdır. Bu durum belirtilen metropollerin ülkelerinin sadece ekonomik olarak öneminin yanı sıra politik olarak da öneminin anlaşılması adına bir anlam ifade edebilmelidir.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

İSTANBUL’UN METROPOLİTAN YÖNETİM MODELİ ÜZERİNE BİR ARAŞTIRMA VE MEVCUT MODELE DAİR ÖNERİLER

Çalışmanın bu kısmında İstanbul’un metropoliten yönetim modeli için öneriler sunulacaktır. Mevcut modele ilişkin önerilerin temellendirmesi başta bu çalışma için gerçekleştirilmiş olan literatür taraması ile belirtilen metropollerin karşılaştırılması sonucu elde edilen bulgulardan ve çalışma kapsamında gerçekleştirilen görüşmeler yolu ile elde edilmiş saha tecrübelerinden yola çıkılarak hazırlanmıştır.

4.1.İstanbul’un Metropolitan Yönetim Modeli Üzerine Bir Araştırma

Çalışmanın bu başlığı altında önceki karşılaştırma kısmının bulgularından referansla İstanbul’un metropoliten yönetimine dair birtakım idari ve mali önerilere yer verilecek olup. Elde edilmiş olan bulguların sahadaki karşılığın tespiti açısından gerçekleştirilen görüşmelere dair bulgulara yer verilmektedir.

4.1.1. Araştırmanın Amacı ve Kapsamı

Araştırmanın amacı, Londra ve Paris metropoliten yönetimleriyle karşılaştırıldığında İstanbul’da uygulanmakta olan metropoliten yönetim modelinin analizini yapmak, muadili sayılabilecek olan bu iki metropol yönetimiyle arasındaki farkları, görev tanımları, mali durumları, denetim unsurları gibi açılardan değerlendirmektir. Elde edilen eksiklik veya fazlalıklara ilişkin geliştirilen önerilerin sahadaki karşılıklarını görüşmecilerden elde edilen bulgularla değerlendirmektir. Araştırmada İstanbul metropoliten yönetim modeline dair gerçekleştirilen

görüşmelerden elde edilen bulgular gerekli görüldüğü yerde birebir aktarıldığı gibi bazen de kısaltıp yorumlanarak çalışmada işlenmiştir.

4.1.2. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada nitel bir araştırma yöntemi kullanılmıştır. Nitel araştırma; görüşme, gözlem, dökümantasyon analizi vb. nitel veri toplama yöntemlerinin tercih edildiği, bir konu hakkındaki algıların bütüncül ve gerçekçi bir şekilde ortaya konulmasına yönelik nitel bir sürecin takip edildiği bir araştırma olarak tanımlanabilir. Araştırmaya katılan bireylerin deneyim ve görüşlerinin büyük önem taşıdığı ve insan davranışının ancak bütüncül ve esnek bir yaklaşımla araştırılabileceği varsayımına dayanan nitel araştırma yöntemlerinden en çok kullanılanlarından biri görüşme yöntemidir (Yıldırım & Şimşek, 2006, s. 35). İnsanların bir olay veya olgu hakkındaki kişisel tecrübeleri, görüşleri, duygusal birikimleri ile algılarının belirlenmeye çalışıldığı durumlarda başvurulanan görüşme yöntemi, uygulama kolaylığı ve detaylı bilgi sağlaması açısından tercih edilmektedir (Baltacı, 2019, s. 370; Seidman, 2006, ss. 7-14).

Çalışmada görüşmeler için veri kaynaklı üçgenleme yöntemi kullanılmaktadır. Veri kaynaklı üçgenleme bir çalışmada çok çeşitli veri kaynaklarının kullanılmasıdır (Başkale, 2016, s. 25). Üçgenleme tekniği bir çalışmadaki iç geçerliliği artırmakta en çok kullanılan yöntemlerden biridir. Bu yöntem iki ya da daha fazla veri kaynağından elde edilen sonuçların karşılaştırılmasıdır (Mays & Pope, 2000, ss. 50-52). Veri kaynaklı üçgenleme tekniği doğrultusunda metropolitan yönetim üzerine çalışmaları bulunan “*akademisyenler*”, metropolitan kentte merkezi yönetimin taşra teşkilatında görev yapmış veya yapmakta bulunan “*merkezi yönetim aktörleri*” ve son olarak da metropolitan seviyede görev almış veya almakta olan “*yerel yönetim aktörleri*” şeklinde üçlü bir veri kaynağı oluşturulmuştur.

Gerçekleştirilen derinlemesine görüşmelerde araştırma amacına uygun olacak şekilde aşağıdaki yarı-yapılandırılmış çalışma sorularına yanıt aranmaya çalışılmıştır:

1. Sizce İstanbul metropolünün yönetsel sorunları nelerdir?

2. İstanbul'un mevcut iki kademeli metropoliten yönetim modelini nasıl değerlendirirsiniz?

3. Türkiye'de yakın zamanda bir siyasal sistem değişikliği yaşandı. Sizce bu sistem değişikliğinin metropol yönetimlerine etkisi ne şekilde olacaktır veya olmalı mıdır?

4. İstanbul'un metropoliten yönetimine dair bir denetim unsuru olarak yerel yönetim ombudsmanlığı kurulmasının sizce nasıl bir etkisi olur?

5. İstanbul metropoliten yönetiminin kamu personel yönetimini kurum kültürü açısından nasıl değerlendirirsiniz?

6. Gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyelerinde belediye başkanının aynı zamanda belediye meclis başkanı olmasını nasıl değerlendirirsiniz?

7. İstanbul metropoliten yönetiminin öz gelirlerinin arttırılması açısından ne önerirsiniz?

8. Ele almadığımız fakat sizin paylaşmak istediğiniz herhangi bir konu var mı?

Çalışma kapsamında metropol yönetimleri ile ilgili tecrübesi ve/veya bilgisi bulunan üç ayrı gruptan toplam 25 kişi ile derinlemesine görüşme gerçekleştirilmiştir. Yapılan derinlemesine görüşmeler neticesinde görüşmecilerin İstanbul'da hali hazırda uygulanmakta olan metropoliten yönetimi ve çalışma kapsamında getirilen önerilere dair görüşleri ortaya koyulmaya çalışılmıştır. Yarı yapılandırılmış sorularla derinlemesine görüşme şeklinde gerçekleştirilen bu görüşmeler yoluyla derinlemesine bilgi elde etmek mümkün olduğu için bu yöntem tercih edilmiştir.

Görüşme soruları görüşmecilerin kolaylıkla anlayabilmesi için mümkün olduğu kadar açık ve net bir şekilde hazırlanmıştır. Soruların genel hatlarıyla görüşmecinin kısaca cevaplayabileceği bir şekilde değil görüşmecinin daha çok konuşacağı, açıklama yapacağı daha çok yorumlarıyla zenginlik katarak cevaplayabileceği şekilde sorulmuş açık uçlu sorulardan oluşmaktadır. Verilerin kaydedilmesi aşamasında görüşmecinin hassasiyetleri gözetilerek ses kaydı ya da not alma yöntemi benimsenmiştir. Görüşmelerin tümü Temmuz 2019- Aralık 2020 ayları arasında gerçekleştirilmiştir. Görüşmeler ortalama 25-45 dk arası sürmüştür. Elde edilen veriler deşifre edilip kodlanmış ve Maxqda 2020 Programı kapsamında analiz

edilmiştir. Çalışma doğrultusunda görüşmecilerin sorulara verdikleri yanıtlar gerekli görüldüğü yerde doğrudan alıntı yapılarak kimi zaman da yorumlanarak aktarılmaya çalışılmıştır.

4.1.3. Örneklem Seçimi

Bu çalışmanın örneklem belirlemesi, “*zengin bilgi içerdği düşünülen durumların detaylı incelenmesini kolaylaştıracağı*” için amaçlı örneklem yöntemi doğrultusunda gerçekleştirilmiştir (Denzin ve Lincon, 2008; Aktaran: Baltacı, 2019, s. 373). Önceden belirtildiği şekilde iki ya da daha fazla veri kaynağından elde edilen sonuçların karşılaştırılması olarak da tanımlanan veri kaynaklı üçgenleme tekniği doğrultusunda metropolitan yönetim üzerine çalışmaları bulunan “*akademisyenler*”, metropolitan kentte merkezi yönetimin taşra teşkilatında görev yapmış veya yapmakta bulunan “*merkezi yönetim aktörleri*” ve son olarak da metropolitan seviyede görev almış veya almakta olan “*yerel yönetim aktörleri*” şeklinde üçlü bir veri kaynağı tasnifinden yararlanılmıştır. Toplam 25 kişilik görüşmeci listesinin 4’ü akademisyenlerden, 5’i merkezi yönetim aktörlerinden ve 16’sı yerel yönetim aktörlerinden oluşmaktadır. Yerel yönetim aktörlerinin seçimi noktasında son mahalli seçimlerde kurulan ittifaklar göz önüne alınarak bir dengelenmeye gidilmiştir. Yerel yönetim aktörleri BŞB Başkanı, BŞ İlçe Belediyesi Başkanı veya yardımcısı, BŞB veya BŞ İlçe Belediyesi meclis üyeleri ve son olarak da BŞB veya BŞ İlçe Belediyesi üst düzey yöneticilerinden oluşmuştur. Merkezi yönetim aktörleri ise metropolitan seviyede valilik ve vali yardımcılığı yapmış kişilerden oluşmaktadır.

4.1.4. Karşılaşılan Zorluklar

Nitel araştırma tekniğinin bir alt dalı olan derinlemesine görüşme tekniği bu çalışma kapsamında benimsenmiştir. İstanbul ölçeğinde çalışma yapmanın ne denli zor olduğu görüşme için randevu talebinde bulunulduğunda anlaşılmış bulunmaktadır.

Henüz çağımızın en büyük sorunlarından biri olan *Covid-19 Pandemisi* başlamamışken İstanbul’da hâlihazırda görev yapmakta olan tüm potansiyel örneklem adaylarına ilgili kurumların resmi iletişim ağı olan mailleri üzerinden ulaşıp görüşme yapmak üzere randevu talebinde bulunulmuştur. 39 İlçe belediyesi, 1 büyükşehir belediyesi ve 1 valilik kurumu olmak üzere toplam 41 kuruma gerçekleştirilen görüşme randevu talebine yapılan geri dönüş sayısı sadece 1 olmuştur.

Bu durum günümüz e-devlet tartışmaları açısından tarihe not düşülecek kadar az bir sayıdır. Bu çalışma kapsamında iletişime geçilen kurumlar ne yazık ki resmi web sitelerine yazdıkları iletişim kanallarından yapılan başvurulara çoğunlukla dönüş yapmamış bulunmaktadır.

Sonrasında ilgili kurumlar bir başka resmi iletişim kanalı olan telefonla tek tek aranıp çalışma kapsamında görüşme randevusu talep edildiğinde çoğunlukla “*biz size dönüş yapacağız*” şeklinde geçiştirip yine dönüş yapmamışlardır. Bunun üzerine şahsi bağlantılar ve en başta da tez danışmanının referansı ile iletişime geçilen görüşmecilerle birlikte 25 görüşmeci sayısına ulaşılabilmiştir. Sadece yüzyüze görüşme yapabileceğini belirten bazı yerel yönetim aktörleriyle *Covid-19 Pandemisi* nedeniyle görüşme yapılamamıştır.

4.1.5. Araştırmanın Bulguları

Çalışma kapsamında elde edilen bulgular genel hatlarıyla bu bölümde verilmektedir. Maxqda 2020 programı kullanılarak yapılan analizler neticesinde bu çalışma sorusuna yönelik alınan cevapların oluşturduğu sonuç görseli de ilgili bölümlerin sonunda verilmektedir. Çalışma kapsamında elde edilen bulgular sorulan sorular üzerinden genel hatlarıyla şu şekilde özetlenebilir:

“*Sizce İstanbul metropolünün yönetsel sorunları nelerdir?*” Sorusuna görüşmecilerin verdiği cevaplar genel hatlarıyla İstanbul metropolitan yönetiminin tartışılmasının “*güncel politik çekişmelere mağruz bırakıldığı*”, “*İstanbul’u kimin yönettiğinin belirsiz olduğu*”, “*hangi hizmeti kimin vermesi gerektiğinin kesin bir*

paylaşımına tabi tutulmadığı”, “İstanbul’un siyasi çekişmelere feda edilemeyecek kadar önemli olduğu ve bu yüzden İstanbul’a dair idari tartışmaların siyasi etkilerden arındırılmasının gerektiği”, “İstanbul’un en önemli yönetsel sorununun verilen görevlere karşılık gelir kaynaklarının az olduğu” şeklinde özetlenebilir.

Bu aşamada bazı alıntılar görüşmecilerin direkt aktardığı şekliyle paylaşmakta bu görüşlerin daha iyi anlaşılması adına fayda bulunmaktadır. Kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir akademisyen görüşmeci bu soruya dair görüşlerini şu şekilde ifade etmiştir (G2):

“Dünyada metropolitan yönetimler kalkınma temelinde tartışılmaktadır. Bizde ise tartışma konusu ve gündemi ya günlük yerel siyaset ya da merkezle yerel arasındaki politik vaziyet üzerinden tartışılmaktadır. Hâlbuki bu metropolitan yönetim meselesi ülkenin belki de en önemli meselesidir. İstanbul bu memleketin kalbidir. İktisadi parametreler bize bunu göstermektedir. İstanbul’u planlarken yönetirken bunu göz ardı etmemek gereklidir. Bugün dünyada metropolitan yönetimler artık il sınırlarını aşmaktadır. İstanbul’u da bu şekilde düşünmek gereklidir. Örnek vermek gerekirse İstanbul suyunun bir kısmını melen çayından sağlamaktadır. Öyleyse İstanbul’un yönetiminin melen çayı üzerinde de söz sahibi olabilmelidir. İşte metropolitan yönetim meselesi bu denli aktüel bir meseldir. Abercrombie’nin de dediği gibi bir kenti tüm damarlarıyla planlamak lazımdır.”

Kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir merkezi yönetim aktörü bu soruya şu şekilde görüş bildirmiştir (G7):

“İstanbul’un mevcut haliyle yönetilmesi uzun vadede pek mümkün görünmüyor. İstanbul’u kim yönetiyor dersek vali mi, belediye başkanı mı, polis mi, stklar mı, halk mı, yönetiyor? Hayır, hiçbirisi İstanbul’u yönetmiyor. İstanbul kendi kendini yönetiyor. Ama her birinin kendi yönetim alanında bir etkinliği söz konusudur. Her bir unsuru arasında ortak bir akıl var mı diye bakıldığında hayır böyle bir ortak akıl söz konusu değil.”

Kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir yerel yönetim aktörü ise bu soruya şu şekilde görüş belirtmiştir (G21):

“İstanbul ve birçok büyükşehirde ortaya çıkan ve demokratik olsa da hizmeti engelleyen en önemli sorun, Büyükşehir Meclisi çoğunluğu ile belediye başkanının ayrı partilerden olmasıdır. Mali açıdan ise siyasi düşüncenin, hizmet anlayışının önüne geçmesi, merkezi hükümetin yerel yönetimlere bakış açısının hizmeti engellemesi önem arz etmektedir. Sosyal açıdan ise toplumsal bilinç önemli bir sorun olmaya devam ediyor.”

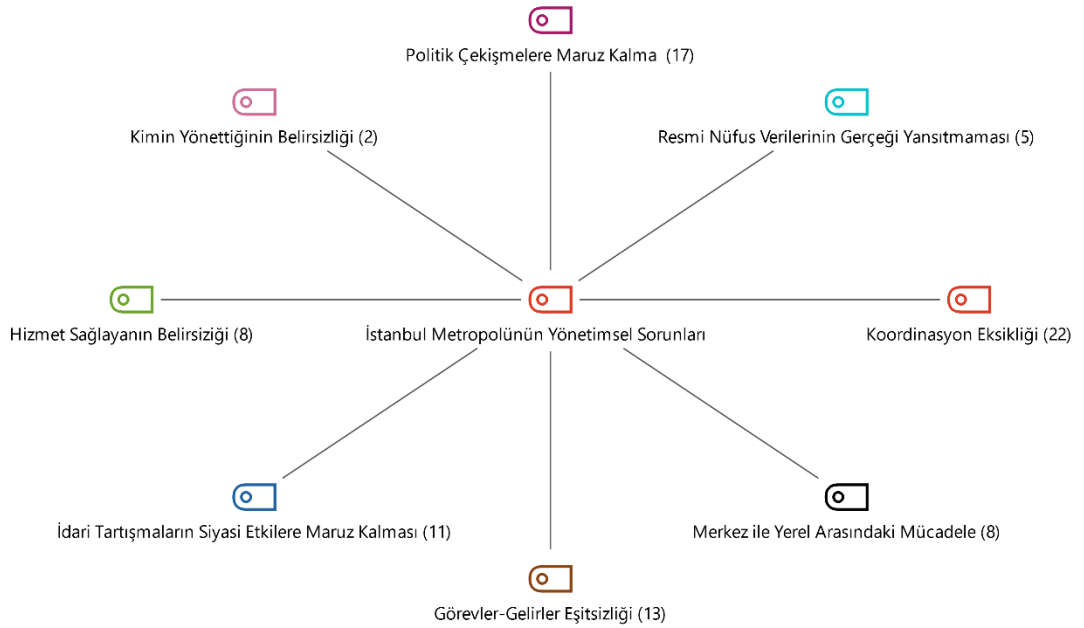
Kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir diğer yerel yönetim aktörü de bu soruya şu şekilde görüş belirtmiştir (G14):

“İlçe belediyelerinin denetimini arttırmak suretiyle ekonomik gücü daha çok arttırılarak yerinden yönetim modeli daha etkin uygulanabilir. İki başlıklardan ötürü görev tanımlarının tam yapılmadığı kanaatindeyim. Basit bir örnek verecek olursak bir ilçede asfaltlama tamir bakım işlerinin bir kısmını büyükşehir – bir kısmını ilçe belediyeleri yapmaktadır. Asıl sorun olan ise büyükşehir ile ilçe belediyesi aynı partiden olmadığı takdirde hizmette, yatırımda kayırmacılığın olduğunu görmekteyiz. Sistem kurulmalı görev tanımı tam yapılmalı yerinde hizmet, yerinde yönetim olmalı diye düşünüyorum. Yetki, sorumluluk, şeffaflık ve etkin denetimin olması şartıyla.”

Kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir diğer yerel yönetim aktörü de bu soruya şu şekilde görüş belirtmiştir (G16):

“İstanbul’un bence en büyük sorunu yetki ve kaynak paylaşımıdır. Birtakım hizmetleri hem büyükşehir hem de ilçe belediyesi sunmaktadır. Buna gerek yoktur. Bir hizmetin önce tasnifi yapılmalı ve etkisi belli bir bölgeyi aşmayacak ise o görev ve onunla birlikte o kaynak alt kademe belediyesine devredilmelidir. Bir de İstanbul’un en büyük sorunu koordinasyon eksikliğidir.”

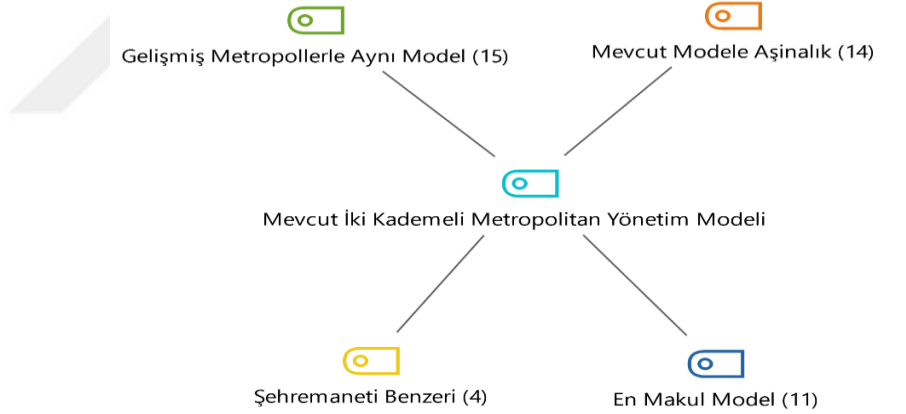
Şekil 4: “İstanbul Metropolünün Yönetimsel Sorunları” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir diğer sorusu olan “İstanbul’un mevcut iki kademeli metropolitan yönetim modelini nasıl değerlendirirsiniz?” sorusuna üç kesimden görüşmecinin de vermiş olduğu cevaplar genel olarak “mevcut modelin en makul model olduğu”, “dünyanın gelişmiş metropollerinin de iki kademeli modelle yönetildiği”, “mevcut iki kademeli modelin şehremaneti uygulamasının benzeri bir yapılanma olduğu ve bu yüzden tanzimattan bu yana aranan model olduğu”, “İstanbul’un çok uzun süredir bu modelle yönetilmekten ötürü bu modele alıştığı ve yeni bir modele ihtiyaç olmadığı” şeklinde özetlenebilir.

Şekil 5: “Mevcut İki Kademeli Metropolitan Yönetim Modeli” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

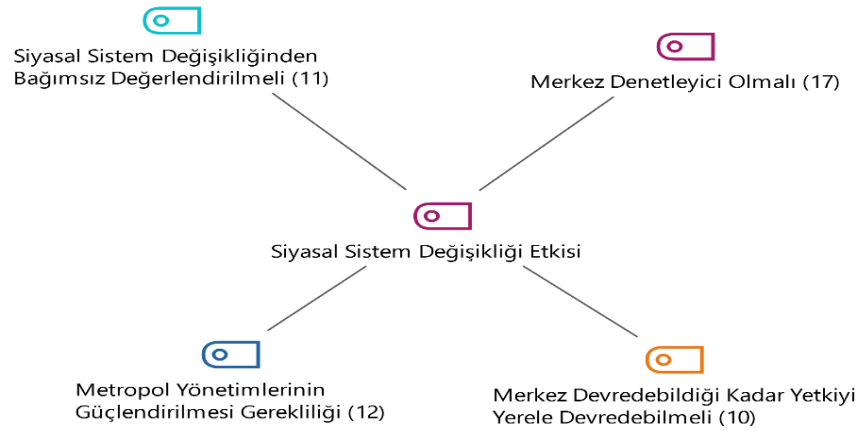
Çalışmanın bir diğer sorusu olan “Türkiye’de yakın zamanda bir siyasal sistem değişikliği yaşandı. Sizce bu sistem değişikliğinin metropol yönetimlerine etkisi ne şekilde olacaktır veya olmalı mıdır?” sorusuna görüşmecilerin verdiği cevaplar “Başkanlık sistemine geçilmesindeki amacın yönetimi hızlandırmak ve güçlendirmek olduğu ve buna bağlı olarak metropolitan yönetimlerin de güçlendirilmesinin gerektiği”, “Metropolitan yönetimlerin tartışılmasının siyasal sistem değişikliğinden

bağımsız olarak gerçekleştirilmesi gerektiği”, “Merkezi yönetimin ilgilenmesi gereken makro ölçekte çok mesele olduğundan ötürü başta metropolitan yönetimler olmak üzere yerel yönetimlerin sadece denetim tarafında bulunması gerekliliği ve devredebildiği kadar mahalli hizmetleri ilgili yerel kuruluşlara devredip bu hizmetlerin denetimin etkinleştirilmesi gerekliliği” şeklinde özetlenebilir.

Buna dair görüşlerden örnek vermek gerekirse bir merkezi yönetim aktörü (G5): “Başkanlık sistemi merkezdeki yönetimin yasama ve yürütme ayrımına dayanan bir güncellemeye dayandığı ve buna bağlı olarak yönetimin güçlendirilmesi temennisi ile bu sisteme geçildiği, bu noktada merkezi yönetimin bu yeni sistemde yerelle ilişkilerinin etkinlik ve denetim noktasında yeniden değerlendirilmesinin gerektiği” şeklinde görüş belirtmiştir.

Bununla birlikte bir akademisyen görüşmeci (G3): “Başkanlık sistemine geçişin metropolitan yönetimler başta olmak üzere tüm yerel yönetimlerin idari ve mali açıdan kendi kendine yeterliliğine imkân tanıyacak düzenlemeleri beraberinde getirmesi gerektiği” şeklinde görüş belirtmiştir. Bir yerel yönetim aktörü olan görüşmeci (G12): “Başkanlık sisteminin henüz uyum çalışmalarının devam ettiğinin buna bağlı olarak henüz tam teşekkülünü tamamlamadan bir de yerel yönetimlerin revize edilmesine kalkınmasında birtakım sakıncaların olabileceğini” ifade etmiştir.

Şekil 6: “Siyasal Sistem Değişikliği Etkisi” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir diğer sorusu olan “*İstanbul’un metropoliten yönetimine dair bir denetim unsuru olarak yerel yönetim ombudsmanlığı kurulmasının sizce nasıl bir etkisi olur?*” şeklindeki soruya görüşmecilerden alınan cevapların genel olarak görüşmecilerin ombudsmanlık kurumuna bakış açısına göre şekillendiği gözlemlenmiştir. Eğer görüşmeci ombudsmanlık denetimine dair olumlu bir izlenimi var ise yerel yönetim ombudsmanına da olumlu baktığı, tam tersi ombudsmanlık kurumuna dair olumlu bir görüşü veya faydalı bir denetim olduğuna dair bir inancı yok ise yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmasına da pek sıcak bakmadığı gözlemlenmiştir.

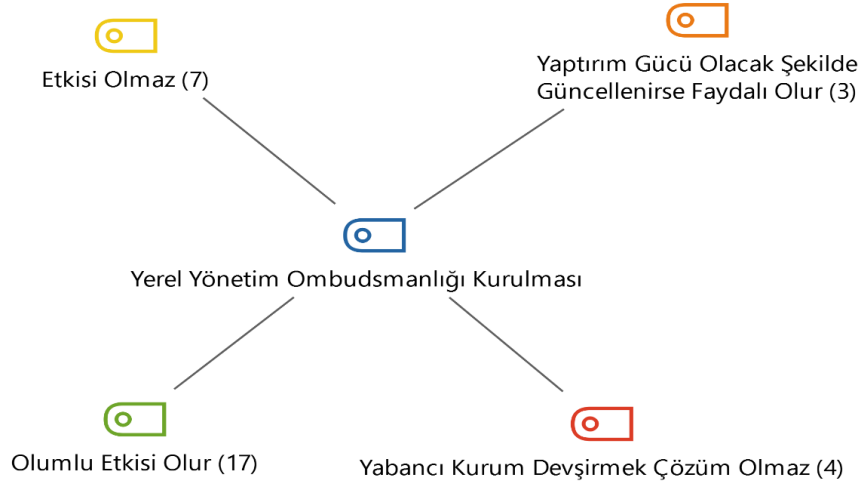
Bu aşamada elde edilen görüşleri şu şekilde özetleyebiliriz: İstanbul’da metropoliten seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmasını savunanlar genellikle “*yerel yönetim ombudsmanlığının hem ücretsiz bir hak arama müessesesi olması hem de başvurunun olumlu sonuçlanması halinde hem vatandaşı hem de belediyeyi mahkeme süreç ve masraflarındankurtardığı gerekçesiyle kurulmasının faydalı olacağı*”, “*yerel yönetim ombudsmanlığının denetim mekanizmasının merkeziliğin yerele indirgenerek daha etkinleştireceği*”, “*bu denetim unsurunun yasal sınırların içine hapsolmadığı ve kamu yararına hakemlik yapan bir kurum olması sebebiyle dünyadaki örneklerinde de olduğu gibi tercih edilmesi gerekliliği*” şeklinde görüşler belirtmişlerdir. Buna karşılık İstanbul’da metropoliten seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmamasını savunanlar ise genellikle “*Ombudsmanlık kurumunun hali hazırdaki haliyle bile çok tartışmalı olduğu ve bu sebeple bir de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması ile meseleyi daha da giriftleştirme ihtimali olduğu*”, “*Ombudsmanlık kurumunun isminin bile yabancı bir anlam ifade ettiği ve kurumun dışardan ithal bir kurum olması gerekçesiyle Türkiye’ye yabancı bir kurum olduğu*”, “*Ombudsman kurumunun kararlarının tavsiye niteliğinde olmasından dolayı, yaptırım gücü olmayan bir yapının*

Türkiye için ideal bir yapı olmadığı”, “en iyi denetimin zaten seçimler aracılığıyla halk tarafından yapıldığı” şeklinde görüşler belirtmişlerdir.

Buna dair iki farklı görüşten birer adet aktarma yapmak yerinde olacaktır: bir görüşmeci “*yöneticilerin ve yönetimlerin işini iyi bir şekilde yaptığı bir doğa durumunda yerel yönetim ombudsmanına dair herhangi bir ihtiyacın olmayacağı, zaten yaptırım gücünün de olmadığı*” şeklinde görüş belirtmişken (G23); bir başka görüşmeci ise İstanbul’da metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulması gerektiğini şu ifadeyle belirtmiştir (G19):

“İstanbul gibi büyük bir nüfusa sahip bir kentte muhakkak denetim mekanizmalarının etkin olması gereklidir. Bu ombudsmanlık kurumunun yerelleştirilmesi de denetim mekanizmasının yerelleştirilmesi olarak düşünüldüğünde muhakkak ki faydalı olacaktır. Burda şunu da belirtmek gerekir ki ombudsmanlık kurumuna kararlarının tavsiye niteliğinden kaynaklı olarak birtakım haksız eleştiriler yapılmaktadır. İllaki bir yaptırım gücü aranmaktadır. Hâlbuki Türkiye’nin bu tür kurumlara alışması gereklidir. Aksi halde çok güç merkezli bir ülke olarak devam edilecektir.”

Şekil 7: “Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Kurulması” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir diğer sorusu olan “İstanbul metropoliten yönetiminin kamu personel yönetimini kurum kültürü açısından nasıl değerlendirirsiniz?” şeklindeki soruya görüşmecilerden alınan cevaplar “metropol yönetiminde personel rejiminin siyasal saiklerden arındırılması gerekliliği”, “Başkanın kendi kafa takımını kurabilmesi gerekliliği”, “işini iyi yapan personelin mağdur edilmemesi gerekliliği” şeklinde üç ana başlık altında özetlenebilir.

Bu konu hakkında kendisiyle görüşülen kesimlerin görüşleri arasında anlamlı bir fark bulunamamıştır. Birkaç alıntıyla konuya olan yaklaşımı izah etmek gerekirse: “yerel yönetimlerde personel yönetiminin bakanlıklarda olduğu kadar önemsenmediği, yerel yönetimlerde de uzmanlık tarzında bir yapılanmanın faydalı olabileceği” (G3); “Uzun yıllar belediyede hizmet veren bir yönetici bir anlamda o kurumun hafızası olmaktadır. Bu yüzden bir seçim sonucuyla onun işine son verilmesi aynı zamanda o kurumun hafızasının da kesilmesi gibi birşeydir” (G4) şeklinde görüş belirtirmişlerdir. Bu konu hakkında kendisiyle görüşülen merkezi ve yerel yönetim aktörleri genel olarak şu şekilde ifadelerde bulunmuşlardır:

“Bu durumun sadece belediyedeki iktidarın bir partiden bir başka partiye geçtiğinde söz konusu olmadığı; hatta tam tersi belediyedeki siyasi iktidarın değişmeksizin sadece başkanın değişimi durumunda bile aynı şekilde bir uygulamaya tanık olunabilmektedir.” (G6).

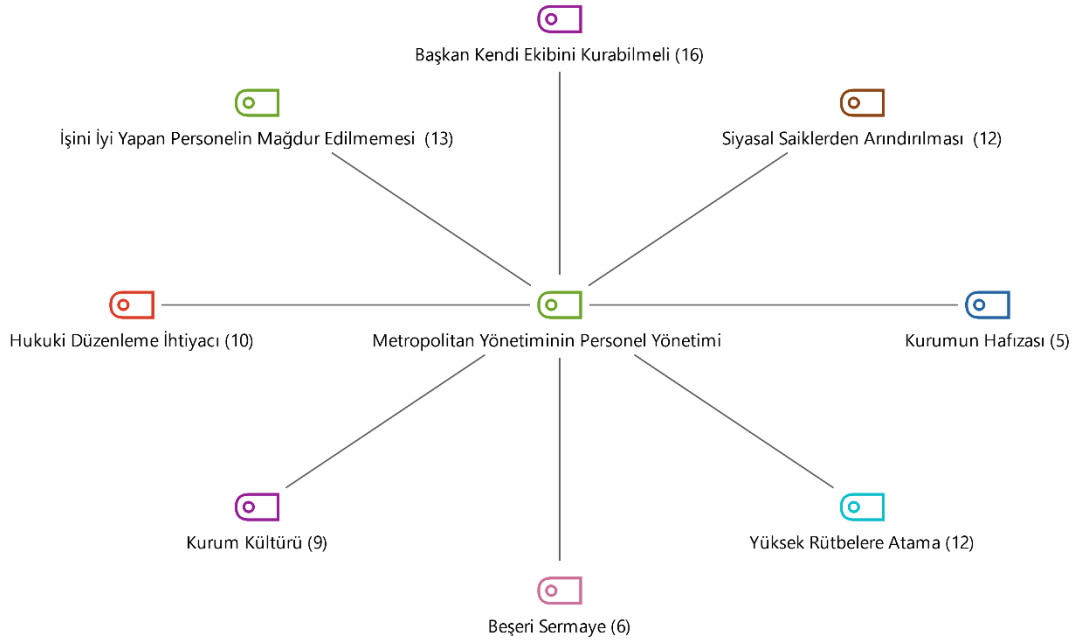
“Bir başkan kendi ekibini, kendisiyle birlikte çalışabileceği bir zümreden oluşturabilmelidir. Fakat öte yandan işini düzgün yapan kim varsa da iş akdine son verilmek usulüyle mağdur edilmemelidir. Bu konuda bence bir başkan belirli üst derece kadroları atayabilmelidir fakat kanımca müdürlerin altına da inmeye gerek yoktur” (G9).

“Bence belediyenin siyasal bir kurum olarak anılmasında personel kitlesinin seçim sonuçlarına göre şekillenmesi etkilidir. Tamam, siyaseten seçimi kazanan gelsin tüm önemli ve yüksek rütbeli kadrolara kendi kafa kadrosunu atayabilsin fakat bu durum orda uzun yıllar çalışıp hizmet vermiş ve hala da vermek niyetinde olan mevcut personelin mağduriyetine sebep olmamalıdır. Başkan kendi kafa kadrosunu kurarken müdürlerin altına da çok fazla inmemelidir. Günümüzde belediyeler ne yazık ki seçimde kendisi için çalışan insanlara seçim sonrası işçi bulma kurumu gibi çalışmaktadır.” (G15).

Her yönetimin aslında biraz kendi uhdesinde barındırdığı beşeri sermayenin bir yansıması olması sebebiyle sorulan bu soruya verilen yanıtların belirli bir istikamette yoğunlaştığına tanık olunmuştur: Bir yasal düzenleme ihtiyacı. Öyleki bu soruya “İBB

yönetimi bu konuda takdire şayan yönetim sergilemektedir. Fakat bu konunun çözümü gerekli yasal düzenlemelerin gerçekleştirilmesinden geçmektedir.” şeklinde cevap veren bir görüşmeci (G21) bu ifadesiyle aslında siyasi görüş veya üyelik açısından fark bulmaksızın bu meselenin bir “hukuki düzenlemeye” ihtiyaç duyduğunu ifade etmiştir. Bu çalışma kapsamında elde edilen bu bulgunun Türkiye’de metropol yönetimlerinin personel yönetimi temelli olarak nasıl geliştirilebileceğine dair gelecek çalışmalara ışık tutması umulmaktadır.

Şekil 8: “Metropolitan Yönetiminin Personel Yönetimi” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir diğer sorusu olan “Gerek büyükşehir gerekse ilçe belediyelerinde belediye başkanının aynı zamanda belediye meclis başkanı olmasını nasıl değerlendirirsiniz?” şeklindeki soruya gelen yanıtlar arasında anlamlı bir fark tespit edilmiştir. Akademisyenler ve merkezi yönetim aktörleri çoğunluklu olarak bu

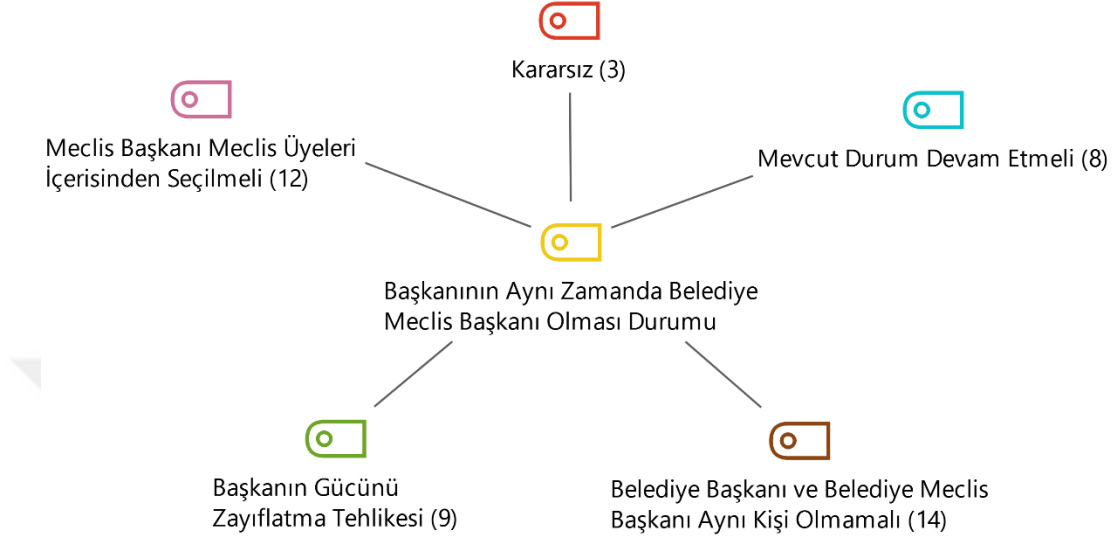
soruya “*bu iki makama da belediye başkanının başkanlık etmemesi, meclisin kendi başkanını seçmesi gerektiği*” şeklinde cevap vermekteyken; yerel yönetim aktörlerinin bu soruya dair verilen cevapları siyasi parti üyelik ve aidiyetleri çerçevesinde şekillendiği gözlemlenmiştir.

Son yerel seçimlere millet ittifakı ve cumhur ittifakı şeklinde ikili bir kategoride girildiği ve İstanbul’u millet ittifakının adayının kazandığı göz önüne alındığında millet ittifakına dair üyelik ve aidiyeti bulunan yerel yönetim aktörlerinin bu sorunun getirdiği “*belediye başkanı ve belediye meclis başkanı ayrımını*” iktidarlarına dair yapılacak olan bir çeşit engelleme olarak gördüğü gözlemlenmiştir.

Bu konuyla ilgili kendisiyle görüşme gerçekleştirilen görüşmecilerin görüşleri üç kategoriye ayrılmıştır. İlk olarak “*meclis başkanı ve belediye başkanının ayrı kişiler olmasını savunanlar*”, ikinci olarak “*mevcut durumun değişmemesi gerektiğini savunanlar*” ve son olarak da bu konuda “*kararsız olanlar*” şeklinde şekilde tasnif edilmiştir.

Belediye başkanı ve belediye meclis başkanı ayrımını “*yasama ve yürütme ayrımının yerel seviyede uygulanması*” (G20), “*belediye meclisinin denetim mekanizmasını güçlendirecektir*” (G2), “*Belediye başkanının başkanlık ettiği bir mecliste başkanla aynı grupta olan parti üyelerinin düşüncelerini rahatça ifade edemeyebileceğinden ötürü başkanının bizzat TBMM’de ya da büyükşehir olmayan illerdeki İl Genel Meclislerinde olduğu gibi meclis tarafından kendi üyeleri içinden seçilmesi gerektiği*” şeklindeki görüşlerle savunanlar olduğu gibi (G24); bu görüşü “*bu güne kadar bu şekilde gelmiş, oturmuş bu düzeni değiştirmenin doğru olmadığı*” (G13), “*başkanın yönetim gücünün sınırlandırılmaması gerekliliği*” (G25), gibi ifadelerle desteklemeyenler olmuştur.

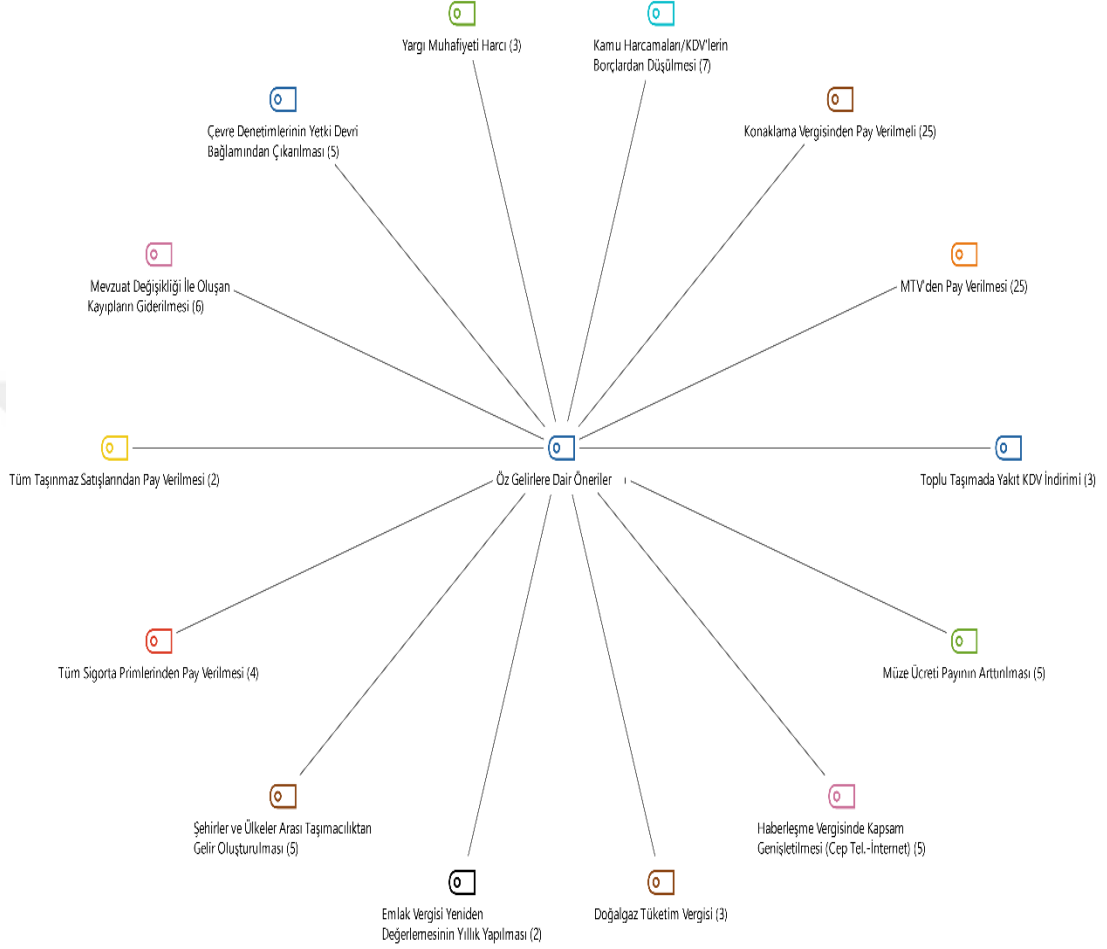
Şekil 9: “Başkanının Aynı Zamanda Belediye Meclis Başkanı Olması Durumu” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Çalışmanın bir diğer sorusu olan “İstanbul metropoliten yönetiminin öz gelirlerinin arttırılması açısından ne önerirsiniz?” şeklindeki soruya verilen cevaplar arasında gerek kategorik gerek ise politik aidiyetlerden kaynaklı olan anlamlı bir farklılık olmaksızın tüm kesimlerin önerileri benzerlik taşımakla birlikte şu şekilde özetlenebilir: “bu alanda Avrupa’daki muadilleri hangi özgelirlere sahipse İstanbul da aynı öz gelir kalemlerine sahip olabilmelidir”, “özel gelirleri arttırmaya dair geçmişte yapılan taslak çalışmalardan referansla konaklama vergisi, mtv’den pay verilmesi gibi bazı yeni öz gelir kaynakları oluşturulabilir”, “belediyelerin tüm satışlardan ve sigortalardan bir pay alması gereklidir”, “belediyelerin kamu tüzel kişiliği taşımasından ötürü tıpkı diğer kamu kurumları gibi yargı harcından muaf olmaları gereklidir”.

Şekil 10: “Öz Gelirlere Dair Öneriler” Kodunun Kod Birlikte Oluşma Modeli /Kod Yakınlık/ Görseli:



Kaynak: Yazar tarafından Maxqda 2020 programı kullanılarak oluşturulmuştur.

Son olarak da görüşmecilerin eklemek istediği bir konunun olup olmadığının sorulduğu soruya gelen cevaplar genel hatlarıyla sorulan sorunların çerçevesinde şekillendiği görülmüştür. Bulgular arasında politik farklılık sarfeden tek soru belediye başkanlarının belediye meclis başkanlığını yürütmesine dair sorulan soruda olduğu görülmektedir. Onun dışında siyasal üyeliklerin verilen cevaplara çok da tesir etmediği gözlemlenmiştir.

4.2.İstanbul'un Metropol Yönetim Modeline Dair Öneriler

Çalışmanın bu kısmında İstanbul metropoliten yönetim modeli için önerilere yer verilmektedir. Bu öneriler “yönetimle ilgili öneriler”, “yönetimlerarası öneriler” ve “mali yapıya dair öneriler” şeklinde üç ana başlık altında değerlendirilecektir.

4.2.1. Yönetimle İlgili Öneriler

Çalışmanın bu kısmında İstanbul metropoliten yönetim modelinin yönetimine dair önerilere yer verilmektedir.

4.2.1.1. Belediye Başkanı ve Belediye Meclis Başkanı Ayrımı

Bu çalışma kapsamında İstanbul Metropolitan Yönetimi için öneri olarak getirilen yeniliklerden biri İBB meclisinin kendi meclis başkanını kendi içerisinde seçebilmesi; İBB Başkanının belediye meclisine başkanlık yapmamasıdır. Bu değişikliğin belediye teşkilatında karar alma/denetleme ve yürütmenin içiçeliğine çözüm olabileceği belirtilmektedir (Eryiğit & Özasan, 2017, s. 122).

Şunun altını çizmek gereklidir ki belediye yönetimlerinde dünya genelinde esas meşruiyet kaynağını belediyeye kazandıran kurum belediyenin meclisidir. Belediye meclisleri her yerde seçimle oluşur. Fakat başkanlar kimi zaman direkt olarak halk tarafından seçilerek göreve geldikleri gibi, kimi yerlerde belediye meclisinde üyeler arasından seçilir, kimi zaman da meclis üyeleri bir profesyonel yöneticiyi (CEO) başkan olarak atayabilir. Yani başkanlık makamının oluşumu değişiklik arz edebilmekteyken meclisin oluşumu sabittir (E. Arıkboğa, 2008, s. 158; E. Arıkboğa vd., 2007, s. 16; Eken vd., 2019, s. 21; Martin & Aulich, 2012, s. 24).

İBB Meclisi hem metropol yönetiminin hem de bazı hallerde ilçe belediyelerinin karar organıdır (Eryılmaz, 2017, s. 200). Bu açıdan bakıldığında

belediyenin en önemli organıdır denilebilir. 2516 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun dördüncü bölümü olan “*Büyükşehir Belediyesinin Organları*” kısmında bu üç organ (meclis, encümen, başkan) sıralanırken ilk önce meclise yer verilmesi onun önem sırasının anlaşılması açısından ipuçları sunabilmelidir.

İstanbul'daki metropolitan yönetimin organlarının teşkilatlanması aslında hem Paris hem de Londra'daki ile benzer bir durum sergilemektedir. Yani belediye meclisi Paris'te olduğu gibi alt kademe meclislerinden gelenlerden oluşurken belediye başkanı ise Londra'da olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Paris metropolitan yönetiminde belediye başkanını meclis üyeleri kendi içlerinden seçimle belirlemektedir. Londra'da belediye meclisi kendi meclis başkanını kendi içerisinde seçerken Paris'te Belediye meclis başkanlığı makamı, aynı zamanda belediye meclisince seçilen belediye başkanına aittir.

Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul'un metropolitan yönetim organlarının, yani karar alma/denetleme (meclis) ve yürütme (başkan) açısından kendine has bir durumu söz konusudur. İstanbul'un belediye başkanlığı oluşumu tıpkı Londra'daki gibi bir oluşuma sahip olarak kurgulanmış olmasına rağmen mesele meclis başkanlığı makamına geldiğinde ise tıpkı Paris'teki gibi bir uygulamanın tercih edildiği görülmektedir. Yani belediye başkanının belediye meclisine başkanlık ettiği bir durum mevcuttur.

Bu konuyla ilgili kendisiyle görüşme gerçekleştirilen görüşmecilerin görüşleri üç kategoriye ayrılmıştır. İlk olarak “*meclis başkanı ve belediye başkanının ayrı kişiler olmasını savunanlar*”, ikinci olarak “*mevcut durumun değişmemesi gerektiğini savunanlar*” ve son olarak da bu konuda “*kararsız olanlar*” şeklinde şekilde tasnif edilmiştir.

Kendisiyle görüşülen akademisyenlerin bu konudaki görüşleri bu iki makamın birbirinden ayrı tutulması ve meclisin bu açıdan kendi başkanını seçebilmesi gerektiği yönündedir. Bu düşüncüyü ifade eden bazı görüşmeciler gerekçe olarak:

“Türkiye'deki model hiç şüphesi Fransız hatta direkt olarak Paris esas alınarak kurgulanmıştı. Buna bağlı olarak bir dönem İstanbul'da başkan meclis seçmekteydi. Bu usul

sonradan başkanın doğrudan halk tarafından seçilmesi usulüne geçilerek terk edilmiştir. Fakat meclis başkanlığı modeli aynen kalmış ve bugün bile devam etmektedir. Siz bir yandan denetim unsurunun başına denetlenecek olanı atamış oluyorsunuz. Buna karşılık enteresan da bir durum söyleyeyim size. Belediyelerde belediye başkanının meclise de başkanlık etmesini en çok o belediye meclisindeki muhalefet grubu üyeleri istemektedir. Kendilerine sorarsanız cevap olarak *‘başkanı bir daha nerde bulacağız da yükleneceğiz’* şeklinde yanıtlar alırsınız. Kişisel tecrübem bana bunu gösterdi.” (G-3)

“Türkiye’de mesele belediyelere geldiği vakit ne hikmetse bu düşünce düzenli düzensiz aralıklarla gündeme gelmesine rağmen bir şekilde hep gözardı edilmektedir. Bugün büyükşehir belediyesi olmayan illerde il genel meclisleri var. Bu meclisler kendi başkanını seçmekteler. Yine büyük ölçekte değerlendirdiğinizde TBMM yasama unsuru, Cumhurbaşkanlığı ise yürütme unsurudur. O ölçekte yürütmeye yasamanın başkanlığını yani meclis başkanlığını yaptırıyor musunuz? Hayır, TBMM de kendi başkanını kendisi seçiyor. Bu meselenin ne hikmetse belediyelere uygulanmaya gelince bir şekilde hep sümenaltı edildiğine tanık oluyorsunuz.” (G-4)

Bu hususta görüş belirten merkezi yönetim aktörleri de meclis başkanlığı ile belediye başkanlığının ayrılması gerektiği yönünde görüş belirtmişlerdir. Bunun yanında bir görüşmeci bu ayrıştırmanın teorik olarak olması gereken olduğunu belirterek uygulamada ise *“belediye meclislerinin çoğunluklu olarak meclis başkan vekilleri başkanlığında toplandığını”* ifade ederek zaten bu şekilde uygulandığını belirtmiştir (G8). Bir diğer merkezi yönetim aktörü ise şu şekilde görüş belirtmiştir: *“Belediye başkanının direkt olarak belediye meclis başkanı olmasının tartışılmasında fayda var. Bence de tıpkı TBMM’de olduğu gibi, belediye meclisinde de başkanı meclis üyeleri kendi seçse daha demokratik bir kürsü söz konusu olurdu”* (G7).

Bu hususta görüş belirten yerel yönetim aktörlerinin, belediye başkanının meclis başkanlığı yapmasına dair görüşleri anlamlı farklılıklar içermektedir. Bu görüşler arasında anlamlı bir fark olarak bulunan ilk bulgu şudur: Görüşülen yerel yönetim aktörlerinden millet ittifakı üyesi olanlar çoğunlukla *“meclis başkanlığının mevcut haliyle belediye başkanınca yürütülmesi gerekliliğini”* ifade etmiştir. Bu durum son yerel seçimlerde İstanbul-Ankara gibi büyükşehirleri Millet İttifakı’nın kazandığı sonucu göz önüne alındığında bu önerinin görüşmeciler tarafından belediye başkanına yönelik bir çeşit yetki sınırlandırması uygulaması gibi algılandığı gözlemlenmektedir. Bir örnek vermek gerekirse (G18):

“Bir il ya da ilçenin halkı belediye başkanını seçerken belediyeyi, o belediyenin alacağı kararların çıktığı meclisi yönetmesi için seçmiştir. Belediye başkanının aynı zamanda kararların alındığı meclise de başkanlık etmesi alınan kararların uygulanması ve halka hizmet noktasını da rahatlatmaktadır. Büyükşehir, il, ilçe belediye başkanları da kendi meclislerinin başkanıdır. Burada ayrı bir meclis başkanlığı makamı yaratmak demokratik olarak çoğulculuk gibi gözüксе de siyaseten nasıl seçileceği, hangi şartları taşıması gerekliliği, başkanla uyum içinde çalışabilmesi ve partilerin dağılımına göre kararlarda nasıl etkili olacağı konularını ve sorularını beraberinde getirir. Halkın seçtiği Belediye Başkanı’nın meclise başkanlık etmesi, belediye meclisinin aldığı kararlara halka hizmetin ölçüsü her 5 yılda seçim sandığında kendini göstermektedir.”

Bununla birlikte bu öneri karşısında şu şekilde açık kapı da bırakan bir görüşme vardır (G21):

“Belediye başkanı ile meclis başkanının ayrı olması birçok ülkede uygulanmakta olan bir sistemdir. Fakat demokrasinin tam anlamıyla yerleşmiş olması bu sistemin uygulanabilmesi için çok önemlidir. Maalesef ülkemizde bu sistemin ayrı bir yetki karmaşası yaratması muhtemeldir. Ancak tam anlamıyla yasal düzenlemeler ve yetki dağıtımı yapılırsa olabilir. Bu olgu birazda insani fikir ve düşünce yapısı ile ilgilidir.”

Bu konu ile ilgili olarak kendisiyle görüşme yapılan yerel yönetim aktörlerinden Cumhuriyet İttifakı üyesi olanların görüşleri arasında Millet İttifakı üyesi olanlarda söz konusu olduğu gibi anlamlı bir fark bulunmamaktadır. Örnek vermek gerekirse “*Çok başlılığın olmaması ve tek elden takip açısından bu şekilde devam edilmesi gerektiği*” yönünde görüş belirtenler olduğu gibi (G11); “*yürütme ve karar alma yetkilerinin aynı kişinin eline verilmemesi daha doğru olacaktır*” şeklinde görüş belirtenler de olmuştur (G10).

Sahadaki bu görüşler açısından bir tespit olarak şu söylenilebilir: Paris’te metropolitan yönetimin başkanı bizzat meclis üyelerince seçildiğinden dolayı, bu meclise kendisinin seçmiş olduğu belediye başkanının başkanlık yapması bir noktada daha kolay içselleştirilebilir. Çünkü sonuçta belediye meclisi üyeleri bizzat belediye başkanını belirlemiş bulunmaktadır. Üyelerin kendi belirledikleri bir belediye başkanının, belediye meclisinin başkanlığı makamına sahip olmasının bir anlamda anlaşılabilir olabileceği düşünülmektedir. Fakat İstanbul için belediye başkanını meclis seçmediğinden ötürü ve meclisin asli vazifesinin karar almak olduğu kadar aynı

zamanda denetim de olduğu dikkate alındığında; belediye meclisinin meclis başkanını kendisinin seçmesinin tıpkı Londra'daki gibi kurgulanmış belediye başkanlığı makamı açısından İstanbul için daha uygun olacağı düşünülmektedir. Yani belediye başkanının doğrudan halk tarafından seçimle göreve geldiği bir modelde, belediye meclisine başkanlık yapmamasının, belediye meclisinin kendi meclis başkanını kendisinin seçmesinin daha yerinde bir uygulama olacağı düşünülmektedir.

Bu düşünce John Locke ile başlamış ve Montesquieu ile günümüz modern halini almış olan, dolayısıyla mazisi çok eskilere dayanan ve siyaset biliminin en temel tartışmalarından biri olan *karar alma/yasama* ve *yürütme* arasındaki ayrıma dayanmaktadır (Montesquieu, 2014). Türkiye genelinde bakıldığında şu görülmektedir ki merkezi yönetimde bu ayrıma dikkat edilmektedir. Hakeza bugün büyükşehir statüsü olmayan illerde de dikkat edildiğine tanık olunmaktadır. Örnek vermek gerekirse Türkiye Cumhuriyeti Devleti'nin yürütme erki Cumhurbaşkanlığı makamı ve yasama erki TBMM'dir. TBMM meclis başkanı, milletvekilleri tarafından kendi içlerinden seçilmektedir. Yine aynı şekilde Büyükşehir statüsünde bulunmayan illerde İl Özel İdaresi bünyesinde İl Genel Meclisleri bulunmaktadır. Bu meclislerin işleyişinde de karar organı ve yürütme organı arasında ayrıma gidildiği görülmektedir. İl Genel Meclisleri kendi meclis başkanlarını kendi üyeleri içerisinde seçmektedir. İl genel meclisleri ve TBMM için uygun görülen bu modelin belediyeler için uygun görülmemesi dikkat çekmektedir. Demokratik teamüller gereği belediye meclis başkanlığı kürsüsünün oluşumunun diğer meclislerde olduğu gibi kendi üyelerinden olması daha demokratik bir meclis kürsüsü imkânı sunacaktır.

4.2.1.2. İstanbul Metropolitan Ombudsmanı

Bu çalışma kapsamında İstanbul metropolitan Yönetimi için bir öneri olarak getirilen yeniliklerden biri de metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun inşa edilmesidir. Başta bu çalışma kapsamında İstanbul metropolü ile

mukayese edilen Londra⁶⁴ ve Paris⁶⁵ metropolleri olmak üzere günümüzde Avrupa'nın çoğu ülkesinde yerel yönetim ombudsmanı bulunmaktadır.

Ombudsman kurumu günümüzde “arabulucu”, “kamu denetçisi”, “adalet temsilcisi”, “sivil savunucu”, “vatandaş koruyucusu”, “sivil haklar savunucusu”, “halk savunucusu”, “halkın avukatı”, “parlamento komiseri”, “Yolsuzluğu Önleme ve İnsan Hakları Komisyonu”, “Federal Ombudsman”, “Ulusal Ombudsman” vb. birçok isimle anılmaktadır. Artık günümüzde hızla gelişen ve değişen şartlara uyum sağlamaya çalışan yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini arttırmaya yönelik yeni arayışlar ortaya çıkmaktadır. “Stratejik plan”, “faaliyet raporu”, yönetimin işteş hali olan “yönetişim” ve benzeri son birkaç yıl içerisinde yönetim bilimleri alanına giren yeni yapı ve kavramlar bize yönetimlerin yeni arayışlar içerisinde olduğunu göstermektedir.

Yönetim unsurunun olmazsa olmaz ihtiyaçlarından biri de denetimdir. Günümüzde ombudsman denetimi uygulanan ülke sayısı günden güne artmakla beraber tek çeşit bir ombudsman modeli ya da uygulamasından söz etmek mümkün değildir (Remac, 2013, s. 63). Bunun en önemli sebeplerinden biri yönetim unsurunun her geçen gün daha spesifik bir hal alması ve ayrıntılarının her geçen gün fazlaşmasıdır. Hal böyle olunca denetim mekanizmalarının da spesifik konularda uzmanlaşması gerekmektedir. Bu bağlamda uygulanmakta olan her bir farklı ombudsman türünün ayrı bir uzmanlık sahasında hizmet verdiğine tanık olmaktadır.

Dünyada uygulanmakta olan farklı ombudsmanlık türlerine örnek vermek gerekirse: “Parlamento ombudsmanı”, “yerel yönetim ombudsmanlığı”, “çocukluk ve ergenlik için ombudsman”, “tüketici ombudsmanı”, “adli hizmetler ombudsmanı”, “cinsel yönlendirme temelli ayrımcılığa karşı ombudsman”, “öğrenci ombudsmanı”,

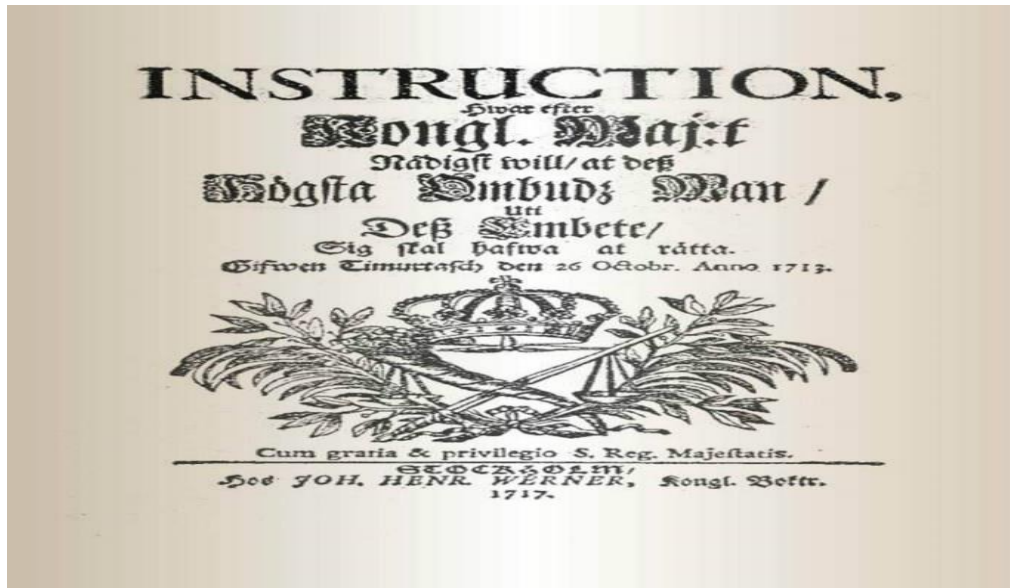
⁶⁴ Londra’da “Local Government and Social Care Ombudsman” ismiyle ifade edilen Yerel Yönetim ve Sosyal Bakım Ombudsmanı bulunmaktadır. Eskiden yerel yönetim ombudsmanı olarak hizmet veren kurumun kapsamı sosyal bakımı da kapsayacak şekilde güncellenmiştir.

⁶⁵ Paris’te “Médiateur de la Ville de Paris” ismiyle ifade edilen Paris şehri arabulucusu bulunmaktadır.

“üniversite ombudsmanı”, “çocuk ombudsmanı”, “bedensel engelliler ombudsmanı”, “etnik ayrımcılığa karşı ombudsman”, “sağlık ombudsmanı”, “bankacılık ombudsmanı”, “yargı ombudsmanı”, askeri ombudsman olarak da bilinen “savunma ve silahlı kuvvetler ombudsmanı”, “etnik ayrımcılığa karşı ombudsman”, “insan hakları ombudsmanı”, “fırsat eşitliği ombudsmanı”, “basın ombudsmanı” vb. bir çok farklı uzmanlık alanında uygulanmakta olan ombudsmanlık kurumları bulunmaktadır (Biricikoğlu, 2020, s. 38; Gülenler, 2014, ss. 5-6; Usta & Akıncı, 2016, s. 8).

"Ombudsman" terimi, İsveç dilinde “umbuds” ve “man” kelimelerinin birleşiminin İngilizce çevirisidir, "temsilci" veya "vekil" anlamına gelir (OECD, 2016, s. 4). Dünyaya İsveç üzerinden yayılmış olsa da kökeninin Osmanlı döneminde olduğu belirtilmektedir (Darling, 2008, s. 510; <https://www.ombudsman.gov.tr/isvec-temaslari.html>, Erişim tarihi: 13.07.2019; Lang, 2011, s. 57; OICOA, 2014, s. 25; Rasch, 2018, s. 2). Esasen İsveç Ankara Büyükelçiliği'nin resmi sosyal medya hesabından 28.10.2013 tarihi itibarıyla “Ombudsman Kurumu'nun Kral 12. Charles tarafından kurulması için 26 Ekim 1713 tarihli kararname” başlığı altında paylaştığı tarihi belge de bu bilgiyi doğrular bir niteliktedir (<https://www.facebook.com/SwedeninAnkara/photos/a.510791145639441/617559531629268>, Erişim tarihi: 13.07.2019):

Şekil 11: Ombudsman Kuruluş Kararnamesi



Kaynak: İsveç Büyükelçiliği resmi sosyal medya hesabından paylaşılan veriden alınmıştır.

Türkiye’de “*Demirbaş Şarl*” olarak da bilinen ve Ruslara karşı mücadele ettiği Poltava Savaşı’ndan sonra Osmanlı İmparatorluğu’na sığınmak zorunda kalan İsveç kralı 12. Charles belirtilen tarihlerde Edirne’nin Demirtaş – o dönemki ismi *Timurtaş* – bölgesinde ağırlandığı bilinmektedir. Kralın burada misafir edildiği dönemde Osmanlı İmparatorluğu’nda o dönemde hali hazırda uygulanagelen “*Divan-ı Hümayun*”, “Müfti” ve “Mehayif Müfettişi” gibi denetim vazifesi bulunan kurumların işleyişinden örnek alarak ülkesinde bir ombudsmanlık müessesesi kurduğu düşünülmektedir (Aykanat, 2019, s. 107; H. Günaydın & Coşkun, 2018, s. 16; Orfield, 1966, s. 7).

İlk ombudsman kurumunun ne zaman kurulduğunu belirttikten sonra kurumun dünya genelinde son yıllarda yaygınlaştığına ve uzmanlık alanlarında çeşitlilik sergilediğine tanık olunmaktadır. Bu çalışma kapsamında kurulması önerilen “yerel yönetim ombudsmanı ilk olarak nerede kurulmuştur” sorusunu sordüğümüzda aldığımız cevap bizi İngiltere’ye yönlendirmektedir. İlgili literatür tarandığında dünyada ilk yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun 1974 tarihi itibarıyla İngiltere’de kurulduğu tespit edilmiştir (Arap, 2015, s. 66)

Yerel Yönetim Ombudsmanlığının neden ortaya çıktığı sorusuna bir yanıt aradığımızda bulduğumuz yanıt şu olmuştur: İlk olarak parlamento ombudsmanı şeklinde teşkilatlanan ombudsmanlık kurumuna zaman içerisinde yapılan başvuru sayısındaki ciddi artış kurumun etkin bir şekilde performans sergileyememesine sebep olmuştur. Buna ilaveten bir de yerel yönetimlerin sunmuş olduğu kamusal hizmetlerin niceliği ve niteliğinde de oluşan ciddi artışlar yerel yönetimlerin performansını tartışmaya açmıştır. Zira hakkında en çok başvuru yapılan kurumun yerel yönetimler olduğu tespit edilmiştir. Bu ve benzeri nedenlerden ötürü ülkeler hâlihazırda sahip oldukları parlamento ombudsmanlığının yanı sıra yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunu da kurma eğilimi göstermektedirler (Çobangil, 2016, ss. 703-730; F. Ünal, 2013, s. 91).

Kamu Denetçiliği Kurumunun 2019 sayılı raporunda yerel yönetimlerin yükünün artmasının ve buna bağlı olarak bu kurumlar hakkında çokça başvuru gelmesinin tespiti şu şekilde ifade edilmektedir (*T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2019 Yılı Raporu*, 2020, s. 396):

“Ülkemizde yaşanmakta olan hızlı kentleşme, teknoloji ve ulaşımdaki gelişmeler ile sosyal devlet anlayışının giderek yaygınlaşması sonucunda mahalli idarelerin hizmet yükü giderek artmaktadır. Bu durum ise mahalli idarelerce yürütülen hizmetlerin gerçek ve tüzel kişilere sunumunda zaman zaman aksaklık ve anlaşılmazlıkların yaşanmasına neden olmaktadır.”

Çalışmanın bu kısmında İstanbul için metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanına dair bir ihtiyaç olup olmadığının tespiti aşamasında iki yola başvurulmuştur. İlki İstanbul metropolünde görev yapmış veya yapmakta olan yöneticilerin bu konudaki görüşlerine başvurmak; ikinci yol ise bizzat ‘Türkiye’deki Kamu Denetçiliği Kurumunun yayınladığı raporlar üzerinden bir analiz yapmak olmuştur.

Yapılan görüşmelerin bulguları şu şekilde olmuştur: İstanbul’da metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmasını savunanlar genellikle “*yerel yönetim ombudsmanlığının hem ücretsiz bir hak arama müessesesi olması hem de başvurunun olumlu sonuçlanması halinde hem vatandaşı hem de belediyeyi mahkeme süreç ve masraflarından kurtardığı gerekçesiyle kurulmasının faydalı olacağı*”, “*yerel yönetim ombudsmanlığının denetim mekanizmasının merkeziliğin yerele indirgenerek daha etkinleştireceği*”, “*bu denetim unsurunun yasal sınırların içine hapsolmadığı ve kamu yararına hakemlik yapan bir kurum olması sebebiyle dünyadaki örneklerinde de olduğu gibi tercih edilmesi gerekliliği*” şeklinde görüşler belirtmişlerdir. Buna karşılık İstanbul’da metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmamasını savunanlar ise genellikle “*Ombudsmanlık kurumunun hali hazırdaki haliyle bile çok tartışmalı olduğu ve bu sebeple bir de yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması ile meseleyi daha da girifileştirme ihtimali olduğu*”, “*Ombudsmanlık kurumunun isminin bile yabancı bir anlam ifade ettiği ve kurumun dışardan ithal bir kurum olması gerekçesiyle Türkiye’ye*

yabancı bir kurum olduğu”, “Ombudsman kurumunun kararlarının tavsiye niteliğinde olmamasından dolayı, yaptırım gücü olmayan bir yapının Türkiye için ideal bir yapı olmadığı”, “en iyi denetimin zaten seçimler aracılığıyla halk tarafından yapıldığı” şeklinde görüş belirtmişlerdir.

Bu noktada ombudsmanlık kurumunun mevcut haliyle bile mevcut idari yapı içersinde çözölemeyen bir soruna vatandaş odaklı ve kamu yararı açısından yaklaşarak nasıl çözüm üretebildiğine dair bir görüşmeciden elde edilen bilgiyi direkt olarak paylaşmakta yarar bulunmaktadır (G9):

“Bence ombudsmanlık kurumu gerekli bir kurumdur. Bu bağlamda eğer merkezi ombudsmanlık birimleri İstanbul’un taleplerini karşılayamamaya başlıyor ise bu şehirde bir yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasında ben bir beis görmüyorum. İstanbul’da metropoliten ölçekli bir ombudsmanlık kurulması isabetli olacaktır. Bunu tüm metropollerimize örnek olacak şekilde temellendirmekte yarar var. Örneğin nüfusu 5 milyon üzeri olan şehirlerde yerel ombudsmanlık kurulmalıdır vb.. gibi. Şahsi bir tecrübemi anlatmak istiyorum bu kurumla ilgili. Ben deniz Küçükçekmece kaymakamı iken, bir vatandaş sosyal yardım ödeneği alıyorken taşınıyor ve taşınmadan evvel bir bilgilendirme yapmıyor ve bu sebeple ilgili kurum vatandaşın engellilik maaşı ödeneğini kesiyor. İlgili mevzuat gereği taşınmadan evvel bildirim yapması gerekli. Vatandaş BİMER⁶⁶’e, CİMER’e, Ombudsmana (KDK⁶⁷) her yere yazıyor, başvuruyor. Tüm resmi kurumlar meseleye hukuki göz ile baktıkları için vatandaşın yasal olarak bir hakkının olmadığını belirtiyorlar. Çünkü mevzuata göre bildirim yapması gereklidir. Vatandaş tam 9 ay engellilik maaşı alamamış durumda iken ombudsmanlık kurumundan bir cevap geliyor bize. Aynen şu şekilde: “vatandaşın yasal olarak hakkı olmasa dahi kendi hatasından ötürü aylığının kesilmesi her ne kadar hukuki olsa da vicdani değildir. Eğer mümkünse bu vatandaşın 9 aylık ödemesini yapmanız kamu yararına olacaktır”... Hemen il sosyal yardımlaşma ile iletişime geçip 9 aylık ödemesi için talepte bulunduk, ombudsman kararını ekleyip. Onlar da kabul ettiler ve vatandaşın alamadığı 9 aylık maaşı ödediler. Hatta bunun üzerine aynı vatandaş bir başvuru daha yapıyor yasal faizini istiyor bu 9 aylık süreç için. Fakat bu sefer ombudsman red kararı veriyor. Diyeceğim şu ki ombudsmanlık müessesesi bir çeşit hakem gibi. Devletçi reflekslerle ve mevzuatsal kısıtlamalara takılı kalarak kararlar almıyor; buna karşılık daha çok insanı merkeze alan bir yaklaşımla yapıyor incelemelerini. Bu oldukça önemli bir durumdur. Özünde devletin çıkarlarını değil insan haklarını esas alan bir kurumdur.”

⁶⁶ Başbakanlık İletişim Merkezi, başbakanlık kurumu kaldırılmadan önce bugünkü Cumhurbaşkanlığı İletişim Kurumu (CİMER) gibi hizmet veren bir kurumdu.

⁶⁷ Kamu Denetçiliği Kurumu

Bu alıntıyı birebir vermekteki sebep ombudsman kurumunun önemini vurgulamaktır. Tüm kamu kurumları mevzuata takılıp kamu yararını ıskalayabilirken; ombudsman kurumu incelemelerine mevzuatın yanı sıra “*kamu yararı*” kavramına odaklanarak gerçekleştirmesi münasebetiyle diğer tüm denetim yollarından farklılık sergilemektedir. Bu haliyle bile yasal mevzuatın kamu yararını ıskalayabilen yanlarını iyileştirebilme potansiyeli taşıyan bu kurumun yerelleştirilmesi bağlamında avrupadaki örneklerinden referans ile yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması durumunda bu kuruma gelen başvuru sayısının merkezi bir ombudsman kurumuna nazaran daha çok olabileceği tahmin edilmektedir.

Bir diğer yol olan ombudsman verileri üzerinden bir okuma gerçekleştirerek İstanbul için yerel yönetim ombudsmanlığına ihtiyaç olup olmadığına dair yapılan incelemede elde edilen veriler anlamlılık göstermektedir. Ombudsman kurumunun yıllık olarak yayımladığı raporlar incelenirken “*En çok şikayet başvurusu yapılan kurum hangisidir?*”, “*En çok şikayet başvurusu yapılan il hangisidir?*”, “*Türkiye’de ombudsman kurumunun merkez teşkilatının yanı sıra her hangi bir yerde taşra teşkilatı var mıdır?*”, “*Ombudsman kurumuna yerel yönetimler hakkında gelen başvurular hangi konularda gelmektedir?*”, “*Yerel yönetimlerle ilgili gelen başvuruların yıllık artış durumu nedir?*” gibi temel sorular sorulmuştur. Son dört yılın (2016-2017-2018-2019) Raporları ve Kamu Denetçiliği Kurumu’nun resmi web sitesi verilerinin diliyle elde edilen sonuçlar İstanbul için bir yerel yönetim ombudsmanının gerekliliğini işaret eder mahiyette çıkmıştır (T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2016 Yılı Raporu, 2017; T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2017 Yılı Raporu, 2018; T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2018 Yılı Raporu, 2019; T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2019 Yılı Raporu, 2020):

En çok şikâyet başvurusu yapılan kurum hangisidir? Sorusuna raporda bulmuş olduğumuz yanıt 2016 yılı için %10,11; 2017 yılı için %8,31; 2018 yılı için %10,53 ve 2019 yılı için %10,86’lık oran ile “yerel yönetimler” olmuştur⁶⁸.

En çok şikâyet başvurusu yapılan il hangisidir? Sorusuna raporda bulmuş olduğumuz yanıt 2016 yılı için %20,62; 2017 yılı için %17,68; 2018 yılı için %16,09 ve 2019 yılı için %18,06’lık oran ile “İstanbul” olmuştur.

Türkiye’de ombudsman kurumunun merkez teşkilatının yanı sıra herhangi bir yerde taşra teşkilatı var mıdır? Sorusuna bulmuş olduğumuz yanıt: Kurumun Ankara merkez teşkilatının dışında sadece İstanbul’da bir adet büro açtığı tespit edilmiştir (<https://www.ombudsman.gov.tr/iletisim-bilgileri/index.html>, Erişim tarihi: 13.07.2019).

Ombudsman kurumuna yerel yönetimler hakkında gelen başvurular hangi konularda gelmektedir? Sorusuna bulmuş olduğumuz yanıt şu şekildedir: İmar-bayındırlık işlem ve uygulamaları, ruhsat iş ve işlemleri, altyapı hizmetleri, kentsel dönüşüm uygulamaları, doğalgaz hizmetleri, mali hizmetler, su hizmetleri, toplu taşıma hizmetleri, otopark hizmetleri, çevre düzenlemesi, trafik düzeni ve yaya güvenliğinin sağlanması, katı atık yönetimi, zabıta hizmetleri, cenaze ve defin hizmetleri gibi mahalli idarelerce yürütülen hizmetlere ilişkin diğer tüm konular şeklinde tespit edilmiştir. Yani hayatın günlük akışı içerisindeki çoğu konuda yerel yönetimler hakkında başvuru gelebilmektedir.

Yerel yönetimlerle ilgili gelen başvuruların yıllık artış durumu nedir? Sorusuna bulmuş olduğumuz oransal yanıt 2017 yılında bir önceki yıla nazaran başvuru sayısında %60 oranında bir artış gerçekleşmiş; 2018 yılında bir önceki yıla nazaran

⁶⁸ Diğer üç yılda da yerel yönetimler hakkında en çok şikâyet başvurusu yapılan kurum olmuştur. Sadece 2017 yılında birinciliği milli eğitim bakanlığı almıştır. Bunda da en önemli etkenin o yıl gerçekleştirilen köklü değişikliklerdir: Temel Eğitimden Ortaöğretime Geçiş Sistemi (TEOG), Yükseköğretime Geçiş Sınavı (YGS) ve Lisans Yerleştirme (LYS) kaldırıldı. İlgilenenler için bkz: (<https://www.cnnturk.com/egitim/egitim-sisteminde-2017-yilinda-ne-degist-i>, son görüntülenme 22.11.2020).

%30 oranında bir artış gerçekleşmiş; 2019 yılında bir önceki yıla nazaran %23 oranında bir artış gerçekleşmiştir. Bu soruya bulmuş olduğumuz rakamsal yanıt ise şu şekildedir: 2017 yılında bir önceki yıla nazaran başvuru sayısında 866 adet artış gerçekleşmiş; 2018 yılında bir önceki yıla nazaran başvuru sayısında 427 adet artış gerçekleşmiş; 2019 yılında bir önceki yıla nazaran başvuru sayısında 427 adet artış gerçekleşmiştir.

Bütün bu veriler ışığında şu tespit yapılmıştır. Günlük hayatın hemen her alanında hizmet sunan yerel yönetim birimleri kamu denetçiliği kurumu raporlarında ne yazık ki hakkında en çok şikâyet başvurusu gelen kurum olarak yer edinmiştir. En çok başvuru yapılan il ise İstanbul olmuştur. Bu iki durumun kesişim kümesi olarak İstanbul’da bir yerel yönetim ombudsmanı ihtiyacı belirginleşmektedir. Kurumun sadece İstanbul özelinde bir adet iletişim bürosu açmış olması da bu savımızı destekler niteliktedir. Bu sebeple İstanbul’un metropolitan yönetiminin yeni bir unsuru olarak “İstanbul Metropolitan Ombudsmanlığı” adında bir adet yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasının gerekliliğin altı bu çalışma kapsamında kurgulanmakta olan model tarafından çizilmektedir.

Bu öneri sonrasında “yerel yönetim ombudsmanlığının atanması nasıl olacaktır” sorusu gündeme gelecektir. Çalışma kapsamında metropolitan yönetim modelleri mukayese edilen Londra ve Paris’te hali hazırda yürürlükte olan yerel yönetim ombudsmanlıklarını incelemekte fayda var.

Paris yerel yönetim ombudsmanının (*Médiateur de la Ville de Paris*) bizzat Paris Belediye Başkanı tarafından atanmakta olduğu, görev süresinin Paris Belediye Başkanının görev süresi kadar olduğu, görevini tamamladıktan sonra bir daha atanamayacağı, iş göremezlik veya ehliyetsizlik halleri dışında görevine son verilemeyeceği, eşitliği sağlarken yasallık ilkesine bağlı kalacağı, başvuranlar ile Paris yönetimi arasındaki anlaşmazlıkları dostane bir şekilde çözmekten sorumlu, nitelikli, bağımsız bir kişilik olduğu ifade edilmektedir (<https://mediation.paris.fr/mediation/le-mediateur.html>, Erişim tarihi: 01.04.2020; <https://www.paris.fr/pages/le-mediateur->

de-paris-2687, Erişim tarihi: 01.04.2020; <http://www.amct-mediation.fr/eric-ferrand-m%C3%A9diateur-de-la-ville-de-paris>, Erişim tarihi: 01.04.2020).

Londra ise yerel yönetim ombudsmanı (*Local Government and Social Care Ombudsman*) İngiltere Parlamentosu tarafından atanmaktadır. Yerel Yönetim Ombudsmanı, kötü yönetimin bir sonucu olarak adaletsizliğe uğradığını düşünen halk üyelerinden gelen şikâyetleri soruşturmak üzere 1974 Yerel Yönetim Yasası ile kurulmuştur (*Local Government Act 1974*, 1974). Devlet hibesi ile finanse edilen bağımsız bir organdır. Çalışmalarında parlamentoya karşı sorumludur (<https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework>, Erişim tarihi: 14.02.2020).

Görüldüğü üzere Paris’te bizzat belediye başkanı yerel yönetim ombudsmanını atamaktayken; Londra’da yerel yönetim ombudsmanı parlamento tarafından atanmaktadır. Bu iki farklı atama yöntemi arasında ombudsmanların kendilerini sadakat, bağımlılık vb. açıdan herhangi bir kuruma karşı sorumlu hissedip hissetmediklerinin sorulması yerinde olacaktır. Bu bağlamda her ne kadar tüm interaktif yollar denenmiş olsa da Paris yerel yönetim ombudsmanına ulaşamamıştır. Daha doğrusu ulaşılsa da yanıt alınamamıştır. Fakat kendisiyle görüşülen Londra Yerel Yönetim Ombudsmanlığı Politika ve İletişim Başkanı Sayın Jayne Spence, atama usulleriyle ilgili olarak “*çalışmalarında kendilerini herhangi bir kuruma karşı bağımlı hissedip hissetmediklerine*” dair yöneltilen soruyu şu şekilde yanıtlamıştır (Spence J. Kişisel İletişim, 13.11.2020):

“Parlamentoya karşı hesap verebilirliğimiz bulunmaktadır. Bir Ombudsman olarak rolümüz bağımsız olmak ve halkın ya da konseyin (ya da bakım sağlayıcı) tarafını tutmamaktır. Hükümetteki destekleyici departmanımız Konut, Topluluklar ve Yerel Yönetim Bakanlığı’dır ve fonlarımızdan onlara karşı sorumluyuz. Ancak onlarla çalışma şeklimiz için net bir çerçevemiz bulunmaktadır. Mevcut hükümete çalışmıyoruz. Bağımsız çalışıyoruz.”

Gerek Paris gerek ise Londra yerel yönetim ombudsmanlarının yasal mevzuatında kendisini atayan kuruma karşı bağımsız olduklarını sadece çalışmalarının denetlenebilir olduğunun belirtilmesi bize bir anlam ifade etmelidir. O anlam da yerel

yönetim ombudsmanlığı kurumunun kimseye karşı bir “*uydu kuruluş/bağlı bir ajans*” mahiyetinde hizmet etmediği, denetimlerinde şeffaf ve hesap verebilir olduğu, resmi olarak meşruiyet açısından bir kurum tarafından atanması ya da atamasının oylanması sembolik bir değer taşıdığı tespit edilmiştir.

Buradan referansla atama usulü için bir öneri olarak İstanbul metropolitan Ombudsmanının, İstanbul Kent Konseyi tarafından seçilmesi tavsiye edilmektedir. Malum kent konseyleri bir çeşit istişare ve yönetim mekanizmasıdır. İstanbul Kent Konseyi henüz yeni kurulmuş bir kent konseyidir⁶⁹ (<https://www.ibb.istanbul/News/Detail/36243>, Erişim tarihi: 01.04.2020). Konseyin kuruluş amaçları arasında bulunan “*kentin hak ve hukukunun korunması*”, “*hesap sorma ve hesap verme*”, gibi niteliklerinden ve şehrin “sivil yönetim” alanı olması umulduğundan dolayı bu öneri sunulmaktadır (Çelik, 2013, s. 219). Seçim sonrası il mülki amiri tarafından ya da parlamento tarafından sembolik bir atama gerekirse gerçekleştirilebilir. Bu öneri onbirinci kalkınma planında ifade edilen şekliyle: “*Kent konseylerinin daha aktif hale getirilmesine yönelik düzenleme yapılacaktır*” hedefiyle de örtüşmektedir (*On Birinci Kalkınma Planı*, 2019, s. 194).

Son olarak da Türkiye’de ombudsman kurumunun kuruluş sürecine dair bir tespitte bulunmakta fayda var. Türkiye’de ombudsmanlık kurumu 14/06/2012 tarihinde Kamu Denetçiliği Kurumu (KDK) adıyla, Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığı’na bağlı olarak kurulmuştur (<https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda-2/index.html>, Erişim tarihi: 01.04.2020). KDK kuruluşundan önce de zaman zaman gündeme gelmiştir. Geçmişe dönük bir inceleme yapıldığında 2004 yılında mecliste onaylanan fakat dönemin cumhurbaşkanı tarafından reddedilen Kamu Yönetiminin Temel İlkeleri Ve Yeniden Yapılandırılması Hakkında Kanun’un 42. Maddesi mahalli idareler halk denetçisi kurumu kurulması ve bunların il genel meclisi tarafından seçimi ile ilgilidir (<https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html>, Erişim tarihi: 03.04.2020):

⁶⁹ İstanbul Kent Konseyi 21.12.2019 tarihinde kurulmuştur.

“Her ilde, mahallî idareler ve bunlara bağlı kuruluşlar ile bu idareler tarafından kurulan birlik ve işletmelerin, kurum dışı gerçek ve tüzel kişilerle ilgili işlem ve eylemlerinden kaynaklanan anlaşmazlıkların çözümüne yardımcı olmak üzere bir halk denetçisi seçilir.”

2004 Yılında her ilde kurulması düşünülen yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun 2012 yılında sadece merkezde 1 adet baş denetçi olarak parlamento ombudsmanlığı şeklinde örgütlenmesi bize ombudsman tercihinde zaman içerisinde yaşanan merkezileşmeyi işaret etmektedir.

Yerel yönetim ombudsmanlığının yerel yönetimlerin demokratikleştirilmesine dair birçok katkı sunabileceği açıktır (Kutlu vd., 2018, s. 34). Hemen her kentin kendince ekonomik, sosyal, kültürel siyasal problemleri bulunmaktadır. Bu bağlamda her kentin kendi sorununa bulduğu çözümlerin de kendilerine özgü olduğu belirtilebilir. Fakat bir kentin kendi özgün sorununa bulduğu çözümün bir diğer kentin benzer sorunlarının çözümü noktasında örnek teşkil edebileceği de açıktır (Köseoglu, 2019, s. 58).

Bu bağlamda Paris ve Londra gibi metropollerden örnek olarak İstanbul için metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığı kurumunun kurulmasının faydalı olabileceği düşünülmektedir. Burda tavsiye edilen tıpkı daha önce mecliste kabul edilen yasa teklifinde “*her ilde bir mahalli idare ombudsmanlığı kurulması*” şeklinde kendine yer bulduğu gibi İstanbul için metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığının kurulmasıdır. İngiltere gibi bir merkezde ayrıca bir yerel yönetim ombudsmanlığı yapılanmasında 2019 yılı için Londra hakkında 1.948 başvuru gelmişken; önerilen şekildeki gibi Paris yerel yönetim ombudsmanına 2019 yılı için 2.794 başvuru gelmesi durumu, ombudsmanlık kurumunun yerindenliğinin artırılmasıyla birlikte vatandaşın hak arama imkanını da doğrudan arttırabilme potansiyeline sahip olduğuna dair ip uçları vermektedir. Bu sayede İstanbul’un yerel hizmetlerine dair İstanbulluların yaşadığı sorunlar, yerindenlik ilkesi çerçevesince Ankara’da değil bizzat İstanbul’da ve yerinde çözüme kavuşturulmak üzere görüşülmüş olacaktır. Bu öneri 11. Kalkınma Planında ifade edilen “...yerel

yönetimlerde denetim ve hesap verilebilirlik mekanizması güçlendirilecektir...” hedefiyle de örtüşmektedir (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 194).

4.2.1.3. Metropolitan Personel Yönetimine Dair Öneri

Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen görüşmelerde İstanbul Metropolitan Yönetimi’nin personel yönetimine dair bir düzenleme yapılması gerekliliği tespit edilmiştir. İşgücünün içerdiği bilgi ve becerilerin toplamı şeklinde ifade edilen beşeri sermaye bir kurumun en önemli usullarından biridir (Karataş & Çankaya, 2010, s. 38). Bir kurumun üyelerince paylaşılan ve onların davranışlarını oluşturan birtakım kurallar bütünü olarak da tanımlanabilen kurum kültürü ve beşeri sermaye arasında bir ilişki vardır (Genç, 2016, s. 117).

Bu açıdan değerlendirildiğinde bir kurumun kültürü onu oluşturan personelle birlikte şekillenebilmektedir. Kurumun kültürü, hafızası, kimliği bir anlamda personeli ile ilişkilidir. Yerel hizmetlerin kalitesindeki artış ancak güçlü bir yerel yönetim anlayışı ile mümkündür. O da nitelikli personellerin istihdam edilmesi ile mümkündür (Ateş vd., 2008, s. 3).

Bu anlamda kendisiyle görüşme gerçekleştirilen kişilerin görüşleri “*metropol yönetiminde personel rejiminin siyasal saiklerden arındırılması gerekliliği*”, “*Başkanın kendi kafa takımını kurabilmesi gerekliliği*”, “*işini iyi yapan personelin mağdur edilmemesi gerekliliği*” şeklinde üç ana başlık altında özetlenebilir.

Bu açıdan görüş belirten akademisyen görüşmeciler “*yerel yönetimlerde personel yönetiminin bakanlıklarda olduğu kadar önemsenmediği, yerel yönetimlerde de uzmanlık tarzında bir yapılanmanın faydalı olabileceği*” (G3); “*Uzun yıllar belediyede hizmet veren bir yönetici bir anlamda o kurumun hafızası olmaktadır. Bu yüzden bir seçim sonucuyla onun işine son verilmesi aynı zamanda o kurumun hafızasının da kesilmesi gibi birşeydir*” (G4) şeklinde görüş belirtmişlerdir.

Bu konu hakkında kendisiyle görüşülen merkezi yönetim aktörleri genel olarak şu şekilde ifadelerde bulunmuşlardır:

“Bu meselenin siyasi olarak tartışılması yanlış olur. Belediye Başkanının Belediyedeki üst derece personeli (müdürler, özel kalem, sekreter, danışman v.s.) değiştirmesine bir şey diyemeyiz ama işçi seviyesinde insanları işinden etmenin bir anlamı yok. Kaynak israfı olur. Her atanılan yerin uzunca bir alışma süreci var. Çok sayıda personel değiştirmek kurum kültürüne zarar verir.” (G7).

“Bu durumun sadece belediyedeki iktidarın bir partiden bir başka partiye geçtiğinde söz konusu olmadığı; hatta tam tersi belediyedeki siyasi iktidarın değişmeksizin sadece başkanın değişimi durumunda bile aynı şekilde bir uygulamaya tanık olunabilmektedir.” (G6).

“Bir başkan kendi ekibini, kendisiyle birlikte çalışabileceği bir zümreden oluşturabilmelidir. Fakat öte yandan işini düzgün yapan kim varsa da iş akdine son verilmek usulüyle mağdur edilmemelidir. Bu konuda bence bir başkan belirli üst derece kadroları atayabilmelidir fakat kanımca müdürlerin altına da inmeye gerek yoktur” (G9).

Bu konu hakkında kendisiyle görüşülen yerel yönetim aktörlerinin görüşlerinde siyasi parti üyelikleri arasında herhangi bir görüş farkı bulunmamakla birlikte birkaç örnek vermek gerekirse şu şekilde ifadelerde bulunulmuştur:

“Üst yönetim kadroları başkanın güvendiği, görevi yerine getirebilecek ve başkanla uyumlu çalışacak kadrolar olduğundan belediye başkanı ile gelmeli, herhangi bir başkan değişikliğinde yeni başkanın kendileri ile devam etme isteğine göre vazifeleri şekillenmelidir.” (G18).

“Bence belediyenin siyasal bir kurum olarak anılmasında personel kitlesinin seçim sonuçlarına göre şekillenmesi etkilidir. Tamam, siyaseten seçimi kazanan gelsin tüm önemli ve yüksek rütbeli kadrolara kendi kafa kadrosunu atayabilsin fakat bu durum orda uzun yıllar çalışıp hizmet vermiş ve hala da vermek niyetinde olan mevcut personelin mağduriyetine sebep olmamalıdır. Başkan kendi kafa kadrosunu kurarken müdürlerin altına da çok fazla inmemelidir. Günümüzde belediyeler ne yazık ki seçimde çalışan insanlara seçim sonrası işçi bulma kurumu gibi çalışmaktadır.” (G15).

“Belediye başkanı herhangi bir başarısızlıkta hesap verecek, bedel ödeyecek kişidir. Bu sebeple kendisini başarıya ulaştıracak olan kadroyu oluşturabilmelidir. Bunun nereye kadar uzanacağına dair bir sınır belirtmemekle birlikte işçilere kadar da uzanmaması gerektiği kanısındayım. Her kim ki işini düzgün yapıyorsa işine devam etsin. Burda başkana has bir kadrolaşmaya imkan verecek şekilde tüm üst derece kadroların atamasının yerinde olduğu kanaatindeyim. Bunun yanı sıra öyle de özel kadrolar var ki bazen atama yaparken en güvendiğiniz kişi o olmalı. Örnek vermek gerekirse başkanın şoförü. Bir üst derece kadrosu değildir şoförlük. Ama başkan şoförüne en başta canını emanet etmekte ve yanında konuştuğu tüm bilgileri emanet etmektedir. Bu açıdan bakıldığında şoförlük bile bizzat başkanın

değişimiyle değişebilmelidir. Ama bu durum eski şoförün işine son vermeye gerekçe olmamalıdır. Belirttiğim gibi keskin bir sınır koymanın zor olduğu bir durum.” (G22).

Belirtilen görüşler ışığında metropolitan yönetimin en önemli unsurlarından biri olan personel rejimi hakkında liyakat temelli bir yaklaşımın gerekliliğinin güçlü bir şekilde ifade edildiği gözlemlenmiştir. Siyasi saikler gözetmeksizin bir belediye personel rejiminin nasıl mümkün olabileceğinin tartışılması gereklidir. Siyaseten iş başına gelen ve giden kadroların belirli bir miktarı aşmamasının sahadaki tüm aktörler tarafından önerildiği, bunun da başkanın kendi çalışma ekibini oluşturabilmesinin önünde bir engel olmayacağı şekilde çerçevelendirilmesinin yerinde olacağı görüşü sahada hâkimdir. Üst kademe yöneticileri dışındaki belediye çalışanlarını siyasi müdahalelere karşı koruyacak bir kamu personel sisteminin desteklenmesi önerilmektedir.

4.3.Yönetimlerarası Yetki Devri Önerileri

Çalışmanın bu kısmında kurgulamakta olduğumuz modelin merkez-yerel ve büyükşehir-ilçe belediyesi arasında gerçekleştirilen yetki devrine dair önerilerde bulunmaktadır. Başta merkezi idareden yerel yönetimlere ve akabinde büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelere olmak üzere yetki paylaşımları üzerinde durulmaktadır.

4.3.1. Merkezden Yerele Yetki Aktarımı

Çalışmanın bu kısmında merkezi idareden yerel yönetimlere yapılabilecek yetki devri paylaşımları incelenmektedir. Bu bölüm başlığı altında Trafik Uygulamaları, Çevre Cezası Uygulamaları uygulamalarına yer verilmektedir.

4.3.1.1. Trafik Uygulamaları

5216 Sayılı kanunda belirtildiği üzere İstanbul'da trafik hizmetlerinin sağlanması ve bu hizmetler için gerekli tüm altyapının oluşturulmasından İstanbul metropolitan yönetimi sorumludur (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004):

“Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işletirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.”

Fakat buna karşın trafik kanununda trafik ceza uygulama ve denetim görevlisi olarak Emniyet Genel Müdürlüğü belirtildiği için İstanbul metropolitan yönetimi trafik ile ilgili görevlerini tam bir senkronizasyon altında icra edememektedir (Karayolları Trafik Kanunu, 1983). Yine ilgili kanunun ek 16. Maddesinde belirtildiği üzere:

“Belediyelerce veya sermayesinin tamamı belediyelere ait şirketler tarafından kendi bütçe kaynakları kullanılarak, karayollarında can ve mal güvenliğini sağlamak, düzenli ve güvenli trafik akışını temin etmek amaçlarına hizmet etmek üzere kurulmuş veya kurulacak elektronik sistemlerin Emniyet Genel Müdürlüğünce trafik ihlallerinin tespiti amacıyla kullanılması durumunda, aylık dönemler halinde yapılan tespitlere dayanılarak düzenlenen trafik idari yaptırım karar tutanaklarında yer alan trafik idari para cezasının % 30'u oranındaki tutar, izleyen ayın sonuna kadar Emniyet Genel Müdürlüğü bütçesinden ilgili belediyelere sistem kullanımı hizmet bedeli olarak ödenir.”

İlgili kanun maddesinde ifade edildiği üzere belirtilen elektronik trafik denetleme sistemi bizzat belediyeler tarafından kurulmakta ve işletilmekte iken; bu sistemin işletilmesi ve ilgili süreçte oluşacak olan idari yaptırımların sadece içişleri bakanlığına bağlı il emniyet genel müdürlüklerince uygulanmaktadır. Belirtilen yaptırımların tahsili sonrasında da ilgili belediyeye %30'luk bir pay aktarılmaktadır.

Bu süreçte bir tespit olarak şu belirtilmelidir ki bu sistemin kurulması, işletilmesi, idari yaptırım (ceza) verilmesi ve son olarak da bunun tahsil edilmesine dair tüm yetkilerin tek elde toplanmamış bulunması sistemin kurumsallaşması ve

devamı açısından zorluk teşkil etmektedir. Özellikle altyapı-yönetim-denetim bütünlüğünün tek elde toplanarak bu konudaki yetkinin İstanbul metropolitan yönetimine verilmemiş olması şehir içi trafik hizmetlerinin tek elden tam olarak senkronize bir şekilde yürütülememesine sebep olmaktadır.

Şehir içi trafik hizmetleri özelinde başlı başına bütüncül ve etkin bir hizmet sağlanması adına bu iş ve işlemlerle alakalı yetkilerin İstanbul metropolitan yönetimine bırakılmasına dair tartışmaların zaman zaman yapıldığı bilinmektedir. Son olarak 2007 senesinde sadece İstanbul özelinde trafik polisliğinin İstanbul metropolitan yönetimine devredilmesine dair teklif TBMM Trafik Komisyonu'ndan geçmiştir. Eğer bu teklif yasalaşıp da hataya geçseydi, o dönem milletvekili olan ve 1994-1999 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde Ulaşım Daire Başkanlığı görevini yürüten Prof. Dr. Mustafa ILICALI'nın ifadesiyle: *“İstanbul gibi bir metropolde trafik denetimi yerel yönetime devredilecek. Emniyet Genel Müdürlüğü'nün de sadece İstanbul için onayladığı bu uygulama, diğer önlemlerle birlikte trafik sorunun çözümüne katkıda bulunacak”*ı (<https://www.hurriyet.com.tr/gundem/istanbul-da-trafik-polisi-donemi-bitiyor-5989893>, Erişim tarihi: 01.07.2020). Fakat teklif yasalaşmamıştır.

Trafik hizmetlerinin tümüyle ilgili yerel yönetim unsuru olan belediyelere aktarılmasına dair meselede merkezi idarenin genel görüşüne dair bir tespit yapmadan bu meseleyi izah edebilmek pek de mümkün gözüküyor. O görüş şudur ki bugün trafik polisi vb. hizmetlerin içişleri bakanlığından alınıp belediyelere verilebilmesine dair merkezi hükümetçe yapılan taslak çalışmalar, *“güneydoğu hassasiyeti/milis kuvvetler oluşma korkusu gibi gerekçelerden ötürü askıda bekletilmektedir* (Şehir Hepimizin: Anayasalarda Yerellik Konuk: Osman Can, 2017).

Bu meselenin sahadaki karşılığını görmek adına iki ayrı düşünceden de aktarıma yer vermekte fayda bulunmaktadır. Bu konuyla ilgili kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir yerel yönetim aktörü *“Trafik polisliğinin normal polislikten farklı olarak değerlendirilemeyeceğini bu sebeple bu tür bir uygulamaya sahada ihtiyaç olduğunu düşünmüyorum”* şeklinde görüş bildirmişken (G22); kendisiyle görüşme

gerçekleştirilen bir diğer yerel yönetim aktörü ise şu şekilde bir görüş belirtmiştir (G16):

“Bu mesele, trafik polisinin büyükşehir yönetimlerinde belediyelere devredilmesi meselesi aslında yeni bir mevzu değildir. Yanlış hatırlamıyorsam 1990’lı yıllardan beridir belirli berirsiz aralıklarla gündeme de gelmiştir. Fakat birtakım bölünme kaygıları yüzünden hiçbir zaman uygulanamamıştır. Ben 2004 yılında yerel yönetim komisyonunda mecliste çalışma yaparken bile bu meseleyi tartışmıştık. En azından İstanbul ve Ankara gibi birkaç metropolitan nitelikteki şehirde pilot bölge uygulaması olarak denenseydi belki bugün hayatımıza geçmiş olurdu bu uygulama. Yalnız bu hususta bir şeyin de altını çizmek gerekir. Bu ülkede bürokrasi çok güçlüdür. Bir siyasal iktidar gelir yerel yönetimleri güçlendirecek birkaç adım atar. Bürokrasi ne yapar ne eder yerelin o kazanımını geri emmek için uğraşır. On seneden fazla belediye başkanlığım bir o kadar da milletvekilliğim sırasında benim gözlemleyebildiğim kadarıyla bu mücadele yerelle merkez arasında gittiği kadar yerelle bürokrasi arasında da gitmektedir.”

Tüm bu belirtilenler ışığında şu önerilmektedir: Büyük bir metropolitan alana hitap eden İstanbul metropolitan yönetiminin en büyük iş yüklerinden biri ulaşımdır. Ulaşım ile trafik denetimi birbirine endeksli iki unsurdur. Bu sebeple de İstanbul metropolitan yönetiminin şehirin trafik hizmetleri açısından tam yetkili olarak kabul edilmesi önerilmektedir. İlgili trafik sistemlerini kurmak, işletmek ve idari yaptırımları belirlemek ve tahsil etmek noktasında İstanbul metropolitan yönetiminin sorumlu olması önerilmektedir. İstanbul’un coğrafi konumunun merkezi hükümetin tedirginlik duyabileceği şekilde bir ayrılmaya imkân vermeyeceği de açıktır.

İstanbul Metropolitan Yönetimi’nin ulaşım ile ilgili bir önemli meselesi daha vardır. 2019 Yılı Şubat ayında çıkarılan 31044 Sayılı yönetmelik ile UKOME üye sayısında bir değişikliğe gidildi (Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 2019). Çalışma kapsamında kendisiyle görüşülen bir yerel yönetim aktörü bu konuyla ilgili olarak şu şekilde görüş bildirmiştir (G17):

“Önceden Belediye temsilcilerinin çoğunluğu ve ilgili merkezi temsilcilerin de katılımıyla iyi bir yönetim örneği oluşturan UKOME’nin son değişiklikle birlikte belediye temsilcilerinin azınlıkta kaldığı 27 üyeden oluşmaktadır. Mevcut haliyle belediye başkanının kendisinden karar çıkartamayabileceği bir hüviyete kavuşturulmuş olduğuna tanık olunmaktadır. Bu üye sayısının belediye lehine güncellenmesi yerinde olacaktır. En nihayetinde ulaşımdan genel olarak İBB sorumludur ve herhangi bir başarısızlıkta İstanbul

seçmeni faturayı başkana kesecektir. UKOME kararlarının bağlayıcılığı dikkate alındığında bu denli önemli bir koordinasyon merkezinin günlük siyasi çekişmelere sahne olan bir platform olmaması gerekmektedir. İstanbul'un artık günlük siyasi tartışmalara mahal verilmeden tartışılmasının vakti gelmiş ve geçmektedir.”

Bu çalışma kapsamında İstanbul'un metropoliten yönetimini kendisiyle mukayese ettiğimiz Londra ve Paris Metropol Yönetimlerinden ayrı bir konumu bulunmaktadır. Paris'te ana ulaşım ve polislik hizmetleri merkezi kurumlarca icra edilmekteyken; Londra'da bu iki hizmet de metropol yönetimi tarafından icra edilmektedir. Türkiye'de ise bu iki hizmetten ulaşım metropoliten yönetime verilmişken, polislik merkezi yönetim tarafından icra edilmektedir. Ulaşım dair polislik hizmeti olarak da tanımlayabileceğimiz trafik polisliği uygulamasının İstanbul metropoliten yönetimine devredilmesinin trafik uygulama ve hizmetlerinin etkinliğini arttırabileceği düşüncesi sahada da çoğunlukla karşılığı olan bir düşünce olarak gözlemlenmiştir. Bu anlamda ulaşım koordinasyon ve trafik hizmetlerinin senkronizasyonunu sağlaması açısından trafik alanında polislik hizmetlerinin İstanbul metropoliten yönetimi tarafından sağlanması önerilmektedir.

4.3.1.2. Çevre Uygulamaları

Merkezi idarenin görevlerinin yerel yönetimlere aktarılması noktasında zaten hali hazırda uygulanagelen birtakım uygulamalar mevcuttur. Bunlardan bir tanesi de çevre denetim ve cezası uygulamasıdır. 2872 Sayılı Kanun'a göre belediyeler kendilerine Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından devredilen (yetki devri) birtakım çevre hizmetlerini icra edebilmektedir.

Fakat bu konuyla ilgili kanundan yer verilen bir hüküm dikkat çekmektedir: *“...Denetim yetkisi verilen kurum ve merciler tarafından verilen idarî para cezalarının yüzde ellisi, bu Kanun uyarınca yapılacak denetimlerle ilgili harcamaları karşılamak ve diğer çevre hizmetlerinde kullanılmak üzere bu kurumların bütçesine gelir kaydedilir, yüzde ellisi ise genel bütçeye gelir kaydedilir”* (Çevre Kanunu, 1983).

Çevre en temel anlamda yerel bir kavram olması gereğiyle denetiminin de yerindenlik ilkesi çerçevesince ona en yakın yerel yönetim unsuru tarafından yapılması daha etkin bir denetim sağlayacaktır. İlgili kanuna göre belediyelerin kendilerine devredilen bu görev ve sorumlulukla ilgili yetki kullanıp idari para cezası kestiklerinde bu cezadan hâsıl olan tutarın yarısını ilgili bakanlığa iade etmesi gerekmektedir.

İstanbul metropolitan yönetimi “Çevresel Gürültü Denetimi”, “Hafriyat Toprağı, İnşaat ve Yıkıntı Atıklarının Denetimi”, “Bitkisel Atık Yağ Denetimi” ve “Denizlerin Denetimi” gibi denetimleri ilgili bakanlık tarafından yayımlanan yetki devri genelgeleri kapsamında icra etmektedir. Dolayısıyla bu denetimler sonucunda oluşan yaptırım cezalarına dair elde edilen gelirlerin yarısını kendisi adına denetim yaptığı bakanlık olan Çevre ve Şehircilik Bakanlığı’na yasal mevzuat gereği iade etmektedir.

Bu meselenin sahadaki karşılığını görmek adına örnek vermek gerekirse; “İBB’nin çevre ile ilgili tüm görevlerini yetki devri kapsamında Çevre ve Şehircilik Bakanlığı adına değil bizzat kendi adına yapmasının daha yerinde bir uygulama olacağı” (G22), “Yetki devri şeklinde gerçekleştirilen bu denetimlerden elde edilen gelirin yarısının ilgili bakanlığa gönderilmesinin zaten hâlihazırda ciddi bir oranda bütçe açığı vermekte olan İBB’nin gelirlerini olumsuz manada etkilediği” (G16) şeklinde görüşler ifade edilmiştir.

Bu aşamada bir öneri olarak şu tavsiye edilmektedir: Yerel bir aktör olarak İstanbul metropolitan yönetimi sahada daha verimli bir şekilde çevre denetimi yapabilme potansiyeline sahiptir. Bu açıdan bakıldığında çevre denetim hizmetinin tümüyle İstanbul metropolitan yönetimine verilmesi bir öneri olarak sunulmaktadır. İstanbul metropolitan yönetimi tarafından verilmiş olan idari para cezalarının tamamının kurumun kendi bütçesine gelir kaydedilebilmesi gerekir. İş yapan kimse karşılığını da o almalıdır.

4.3.2. İstanbul Metropolitan Yönetiminden İlçe Belediyelerine Yetki Aktarımı

Çalışmanın bu bölümünde İstanbul Metropolü (Büyükşehir) içerisinde iki kademeli düzene ilişkin birtakım öneriler işlenmektedir. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi arasında yapılacak olan yetki ve görev paylaşımı 5216 Sayılı Kanun ile düzenlenmiştir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).

İlgili kanun 7. Maddesinde bu durum şu şekilde ifade edilmektedir: *“Büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (l), (s), (t) bentlerindeki görevleri ile temizlik hizmetleri ve adres ve numaralandırmaya ilişkin görevlerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. Belirtilen bu maddedeki görevler sırası ile (l): “Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek”; (s): “Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek”; (t): “Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek”* olarak belirtilmiştir (Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 2004).

İlgili kanun incelendiğinde ilk olarak şu göze çarpmaktadır ki tek tek belirtilen bu devredilebilir hizmetler için herhangi bir kaynak aktarımından söz edilmemiştir. Bunu ilaveten ikincil olarak göze çarpan husus da belirtilen hizmet devrine dair bir karşılıklı istişare-talep vb. bir mekanizma bulunmaksızın direkt olarak büyükşehir belediyesince tek taraflı olarak bu hizmet devrine karar verildiği görülmektedir. Kendisine görev verilen ilçe belediyesinin bu görev ile ilgili isteği ya da ilgili görevi icra edebilmesi için kaynağı olup olmadığına dikkat edilmediği görülmektedir.

Bu konuyla ilgili olarak kendisiyle görüşülen bir görüşmecinin ifadesiyle (G13): *“Kurban Bayramı’nda büyükşehir belediyesi ilçemiz sınırları içerisinde kaçak kurban kesimi yapıldığını tespit etmiş ve bu işlemin ilçe dışında bir yerde yapılması hususunda belediyemizi görevlendirdi. Fakat bu görev için herhangi bir kaynak (para,*

kamyon vb.) vermedi. Büyükşehir yönetimi alt kademeyi yetkilendirirken kaynakla birlikte yetkilendirmelidir.”

Günümüzde büyükşehirlerin vazifeleri ve hizmet sağladığı insan sayısının her geçen gün arttığı da göz önüne alınırsa büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine dair yapılan hizmet devirlerinin kapsamı genişletilebilir ve genişletilmelidir. Kaldı ki gelişmiş metropollerde metropoliten seviyedeki (üst kademe belediyesi) yönetimin görevinin metropoliten kentin tamamına yayılan birkaç ana hizmetten oluştuğu, konumlandırılışlarının daha çok koordinasyon temelli yapıldığı gözlemlenmektedir.

Belediyelere gelirleri ile orantılı gelir kaynaklarının verilmesi gerekliliği düşünülünce birtakım hizmetler büyükşehir belediyelerinden ilçe belediyelerine aktarılırken ilgili hizmetler için büyükşehir belediyelerinin bu hizmetler için barındırdığı ilgili kaynağın da aktarılması gereklidir.

Zira büyükşehir belediyelerinin gelirleri oluşturulurken bu hizmetler dikkate alınmaktadır ve ilgili hizmetlerin asli sorumlusu ilgili büyükşehir belediyesidir. Bu bağlamda büyükşehirler eğer kendi hizmet alanları içerisinde bir işi kaynağı olmaksızın ilçe belediyelerine aktarırlarsa bu hizmete dair elde etmiş oldukları gelirler en basit anlamda bir çeşit “haksız kazanç” olmuş olur.

Bu noktada şu bir seçenek olarak sunulabilir: İş birliği... Büyükşehir belediyesi tüm yetki ve kaynağı aktarmamakla birlikte birtakım yetki ve kaynağı aktararak da ilçe belediyeleri ile birlikte bir hizmeti sunabilir. Bu çeşit bir iş birliği ile de etkinlik ve verimlilik sağlanması mümkündür.

İstanbul’un mevcut yönetim yapısında gerek alt kademe gerekse üst kademe yönetimin sunmak durumunda bulunduğu birçok ortak hizmet alanı söz konusudur. Bu sebeple zaman zaman siyasi olarak farklı partilerin yönetiminde bulunan alt-üst kademe belediyeleri arasında sıkıntı çıktığı medyaya da yansımaktadır. Bu sebeple gerek alt gerek ise üst kademe yönetimlerinin görev ve yetkilerinin daha ayrıntılı ve net bir şekilde yeniden belirlenmesinde fayda bulunmaktadır. Burada bu yeniden

belirlemenin hizmette yerellik ilkesi gözönünde bulundurularak yapılması yerinde olacaktır.

İki kademeli modelde ortak hizmet alanlarına dair belirtilmesi gereken bir diğer mesele de vatandaşta oluşan “*hizmetin kimin tarafından verildiğinin belirsizliği*” durumudur. Bu konuyla ilgili bir örnek vermek gerekirse kendisiyle görüşülen bir görüşmeci şu şekilde bir beyanda bulunmuştur (G13):

“İlçe belediyemizin bulunduğu yer ana alterdir. Bildiğiniz üzere ana alter belirleme ve bunlara dair hizmetler büyükşehir belediyesinin işidir. Büyükşehir ana alter belirlerken bizim belediye binamızın bulunduğu yerin çevresi merkezi bir konumda bulunmasından ötürü ana alterin içerisinde kalmıştır. Büyükşehir yönetimi farklı bir partiden olduğu için bizim belediyemizin etrafındaki çöpleri temizlemiyordu. Vatandaş da belediye binamıza geldiğinde bize sitem ediyordu “*daha kendi binasının önünü temizleyemiyen bir belediye*” şeklinde. Bu sefer ana alterleri de biz temizlemek durumunda kalıyorduk.”

Bu ve benzeri sorun alanlarının varlığı dikkate alındığında, genel hatlarıyla kentin tamamına ilişkin ve parçalanamayacak nitelikteki mahalli müşterek hizmetlerin bizzat üst kademe yönetimi olan İstanbul metropolitan yönetimi tarafından verilmesi; bununla birlikte daha küçük ölçekteki ve faydası belli bir alanı aşmayan mahalli müşterek nitelikteki hizmetlerinse alt kademe yönetim olan ilçe belediyeleri tarafından görülmesi yerinde bir uygulama olacaktır.

Örnek bir hizmet olarak sosyal hizmetlerle ilgili bir uygulamadan bu aşamada bahsetmek yerinde olacaktır. İstanbul’un Avcılar ilçesinde Küçükçekmece gölü ve Marmara denizinin birbirine en yakın olduğu alanda deniz manzarasına hâkim yakadaki sosyal tesis bizzat İBB tarafından işletilmekteyken, göl tarafındaki sosyal tesis ise Avcılar Belediyesi tarafından işletilmektedir. Bu durum bir çeşit kaynak israfı olarak da adlandırılabilir.

Gerçekleştirilen görüşmelerde yerel yönetim aktörlerinden bu konu ile ilgili gelen görüşler şu şekilde özetlenebilir:

“Mahalli hizmetlerin icrasında ve bununla birlikte kaynak dağıtımında yerellik ilkesi bağlamında ilçe belediyelerini güçlendirici düzenlemeler yapılması gereklidir. İstanbul’da ilçe belediyelerinin nüfusu Avrupadaki çoğu il belediyesinden daha fazladır. Bu açıdan

değerlendirdiğinizde ilçe belediyelerini sadece park yapan, çöp temizleyen bir konumdan çıkarmakta fayda var. Bence ilçe belediyeleriyle il belediyelerinin birlikte sunduğu ve etkisi il genelinde olmayan çoğu hizmet ilçe belediyelerine devredilebilir. Örnek vermek gerekirse sosyal hizmetler, sosyal yardımlar halka daha yakın konumlarından dolayı ilçeler tarafından daha iyi sunulabilir.” (G16).

“Bence metropolitan nitelikte olmayan tüm hizmetler ilçe belediyelerince verilebilir. Faydası ilçe sınırlarını aşmayan mahiyetteki yetkilerin alt kademe olan ilçelere devredilmesi kanunun da açık kapı bıraktığı bir meseledir. Böyle bir devir aslında büyükşehir yönetiminin de üzerindeki yoğun iş yükünü hafifletecektir. Bence mezarlıklar, kültürel hizmetler, yeşil alan ve parklar gibi birkaç hizmet sadece ilçe belediyelerince yürütülerek bir pilot çalışma yapılabilir. Tabi burada bir husus çok önemlidir, hizmetlerle birlikte kaynaklarının da aktarılması gereklidir.” (G22).

“İlçe belediyeleri bana göre potansiyellerini yansıtamıyorlar. Görevlerinin kaynaklarıyla birlikte arttırılmasıyla gerçek potansiyellerini sergileyebilecekleri kanaatindeyim. Mahalli müşterek ihtiyaçların en iyi şekilde sağlanabilecek olduğu yer o hizmete en yakın yerdir. Bu anlamda ilçe belediyeleri büyükşehir belediyelerine nazaran halka daha yakındır. Bir araştırma yapılırsa ilçe belediyelerinde vatandaşın üst düzey bir temas gerçekleştirme sıklığının büyükşehir belediyesine nazaran çok daha fazla olduğu görülebilir. Siz İBB Başkanını nerde bulup da ulaşp da görüşeceksiniz. Ama ilçe belediyesi öyle mi? Hayır. Bir defa direkt olarak ikamet ettiğiniz yerde. Hizmetlerin halka en yakın yerel yönetim unsuruna yapılmasının bir yararı da o hizmetten kaynaklı problemlerin çözüm adresinin de halka en yakın yönetim unsuru olmasıdır. Ben çok kez görmüşümdür vatandaşın kapımıza gelip hakkını aradığını, derdini anlattığını. Çatalca’dan ya da Pendik’ten kalkıp da vatandaş İBB binasına gidip de muhattap bulup da derdini nasıl anlatacak ki mümkün değil. Burada kıstas şu olmalıdır: ulaşım, nazım imar planı vb. makro plandaki tüm hizmetler büyükşehir belediyesince verilmeli fakat buna karşılık etkisi belli bir bölgeyi aşmayan hizmetler örneğin park, sosyal yardım, sosyal hizmet, mezarlık, kültürel işler vb. gibi hizmetler ise ilçe belediyelerince verilirse bence daha yerinde bir uygulama olmuş olur.” (G20).

Yukarıda belirtilen görüşlerden de yola çıkarak üst kademe yönetiminden alt kademe yönetimi olan ilçe belediyelerine yetki ve kaynak aktarımı ile ilgili şu önerilmektedir: Kanun koyucunun İstanbul metropol yönetiminde ilçe belediyelerinin görevlerini arttırıma gitmesi gereklidir. Burada temel kriter kaynak dağıtımında ve hizmetlerin sunumunda yerellik ilkesine uygun bir şekilde bu görev dağıtımının yapılmasıdır.

Bu öneri onbirinci kalkınma planında da şu şekilde karşılık bulmaktadır: *“Büyükşehir belediyeleriyle büyükşehir ilçe belediyelerinin çakışan yetki ve sorumlulukları nedeniyle ortaya çıkan hizmet aksamalarının giderilmesi için görev*

tanımları etkinlik temelli olarak yeniden değerlendirilecektir” (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 197).

4.4. Mali Yapıya Dair Öneriler

Bu çalışma kapsamında kurgulanmakta olan modelin bu bölümünde İstanbul’un metropoliten yönetimi olan İBB’nin gelirlerini arttırıcı birtakım önerilere yer verilecektir. Bu bağlamda metropoliten gelirleri arttırma noktasında iki seçenek bulunmaktadır. İlki merkezden yerele aktarılan gelirlerin arttırılması; diğeri ise metropollerin kendi öz gelirlerinin arttırılması seçenekleridir.

Bu çalışma kapsamında İBB’nin gelirleri için merkezden gelen transferlerden ziyade; çoğunluğu “öz gelirleri” arttırıcı önerilerin üzerinde durulmuştur⁷⁰.

Böyle bir yöneme başvurulmasının esasında şu iki sebep yatmaktadır. İlki merkezi bütçe dengesi açısından Türkiye Cumhuriyeti merkezi bütçe dengesini sağlayamamaktadır. 2018 Yılı resmi verilere bakıldığında merkezi bütçe dengesi tam olarak 124.747.270.429,93 Türk Lirası açık vermiştir (2019 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi, 2020).

Bu durum başta sağlık ve güvenlik vb. gibi kar amacı güdülmeyen kamusal mal ve hizmetleri üreten merkezi yönetim için kısmen de olsa kabul edilebilir bir durum olarak değerlendirilebilir (Eryiğit, 2013). Bu sebeple yöntem olarak çoğunlukla İBB’nin kendi öz gelirlerinin arttırılması yoluna başvurulmuştur.

Daha çok İBB’nin kendi öz gelirlerinin arttırılması üzerinde durulmasında bir diğeri ana etken de bu gelirlerin haczedilemez nitelikte gelirler olmasından kaynaklıdır

⁷⁰ Daha çok merkezi yönetim tarafından oluşan dış kaynaklı olarak tanımlanabilecek durumlar (Örneğin başta Suriyeli sığınmacılar olmak üzere kent nüfusunda sayılmayan tüm kayıt dışı göçmenler için yerel yönetimlere kaynak aktarımı yapılması vb..) ve yerel yönetimlerin performansının teşvik ve takdirine dair birtakım önerilere yer verilmiştir.

(Hasırcı, 2016, s. 2826). Bu durum “Devlet malları ile mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar” ve “mahsus kanunlarında haczi caiz olmadığı gösterilen mallar” ifadesi ile de ilgili kanunda belirtilerek meselenin yasal zemini oluşturulmuştur (İcra ve İflas Kanunu, 1932).

İBB’nin öz gelirlerinin arttırılması için tabiri caiz ise “vatandaşın sırtına biraz daha fazla yük yüklenilmiş olması” gibi bir eleştiri söz konusu olduğunda cevap olarak literatürde şu yanıtla karşılaşılmaktadır: “vergilerin arttırılmasının hizmet olarak geri dönmesi durumunda vatandaşın yararına olacağı vergi hususunda önceden tespit edilmiş bir durumdur” (Burns, 1994, s. 62).

4.4.1. Genel Bütçe Paylarına Dair Durum Değerlendirmesi

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası madde 127’ye göre yerel yönetimlere verilen “görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanır” şeklinde bir ifadeye yer verilmiştir (Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982). Bu ifadenin çıkış noktası “kendi kendine yetebilirlik” olmalıdır. Bilindiği üzere bir yerde nüfus geometrik olarak artarken bununla birlikte sorunlar da geometrik olarak artmaktadır (Güneş, 2009, s. 134).

Kendisiyle görüşülen bir görüşmecinin (G3): “Eğer bir idari yapıya kendisine yüklenen görevi gerçekleştirebilmesi içi yetki verir ve bu görevi layıkıyla icra edebilmesi için gerekli olan ilgili maddi kaynağı kendisine tahsis ederseniz o idari yapıyı hiçbir idari kategoriye muhtaç kılmadan, kendi kendine yeterli bir hale getirmiş olursunuz.” şeklindeki ifadesiyle belirttiği üzere, yerleşme tartışmalarının da bu ekseninde yürütülmesinde fayda bulunmaktadır. Her bir alt kademe ne derece üstündeki kademeye yük olmaksızın kendi kendine yetebilirse, orada bir o derece yerleşme eğilimi sergileniyor demektir ki bu da yerindenlik (*subsidiarite*) prensibinin en temel referanslarından biridir.

En temel anlamda belediyelerin iki farklı geliri bulunmaktadır (Eryılmaz, 2017, s. 196): “Öz Gelirler” ve “Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından Ayrılan Paylar” şeklinde iki farklı gelir kaynağı bulunmaktadır (Belediyelerin Gelirleri Kanunu, 1981).

“Genel Bütçeden Alınan Paylar” Maliye Bakanlığı tarafından tahsil edilerek ilgili belediyenin hesaplarına aktarılmakta iken “Öz Gelirler” ise ilgili belediyeler tarafından bizzat tahsil edilmektedir (Türkoğlu, 2009, s. 98).

Genel olarak belediyelerin statülerine oranla merkezden aldıkları genel bütçe payları ve kendi mntıkalarından kendilerinin temin ettikleri öz gelirlerin oranı yıllar içerisinde değişkenlik gösterse de belediyelerin merkezden kendilerine aktarılan paylar, “2016-2019 Yılları İtibariyle Büyükşehir Belediyeleri Bütçe Dengesi” isimli tablodan da anlaşılacağı üzere kendi öz gelirlerinden elde ettikleri kaynaktan daha fazla olacak şekilde seyretmektedir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü, 2020).

İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun’un ilgili 3 maddesinde (2-4-5 numaralı maddeler) belirtilen hususlar esas alınarak yerel yönetimlerin genel bütçe gelirlerinden alacakları paylar hesaplanmaktadır (5779 Sayılı Kanun, 2008).

Vergi gelirlerinin merkezi idare ve yerel yönetimler arasındaki paylaşımına dair şu tespiti yapmak yerinde olacaktır: Bu iki teşkilatlanma (*merkez ve yerel*) kaynaklar açısından merkez lehine dengesiz kurulmuştur. Merkezin topladığı vergi gelirlerinin yaklaşık %12’si yerel yönetimlere aktarılmaktadır (Esen, A. & Chibli, M; 2020, s. 342).

Bunun yanı sıra merkezden yerele aktarılan payların iki kademeli (*ilçe ve büyükşehir belediyesi*) yerel yönetim unsuru arasındaki taksimi de denge açısından tartışmalara konu olmaktadır. Türkiye genelinde yerel yönetim paylarının kendi içerisindeki dağılımı dikkate alındığında %56 oranında bir pay büyükşehir belediyelerine aktarılırken buna karşılık büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılan pay %23 oranında gerçekleşmektedir (Güngör vd., 2019, s. 9-10).

Bu anlamda ülke genelinde kaynakların merkezileştiği söylenebildiği gibi aynı zamanda yerelde de kaynakların üst kademe yönetimi olan büyükşehir belediyeleri lehine dağıtıldığı söylenebilir. Sadece mali/kaynak aktarımlarına dikkat edersek, eğer

ki iki kademeli yerel yönetim modeli içerisinde alt kademeleri güçlendirecek derecede dengeli bir taksim gerçekleştirilemez ve gelen kaynak üst kademe leyhine taksim edilirse bu durum ekonomik olarak “*yerelde merkezileşme*” tehlikesini de beraberinde getirebilmektedir.

Bu durum yerelde merkezileşmeyi engelleyecek şekilde gözden geçirilmelidir. Bu anlamda ilçe belediyelerin görevlerinin arttırılması ve buna bağlı olarak gelirlerinin de arttırılmış olması hem hizmetlerin yerinden görülmesini sağlayabileceği gibi hem de üst kademe yönetiminin yükünü de hafifletme potansiyeline sahiptir.

Çalışma kapsamında yapılan görüşmelerde en çok dikkat çeken şey İBB tarafından belirlenen İlçe sınırlarındaki hangi alanların vergisinin İBB’ye kalacağına dair meseledir. Bilhassa siyasal olarak iki farklı partinin belediye başkanlarının İBB ve İlçe belediye başkanı olduğu bir doğa durumunda, farklı siyasal partiye mensup olan ilçe belediye başkanlarının genel tespiti şu yöndedir: “*İBB genellikle farklı partinin kazandığı ilçenin sınırları içerisindeki en çok kâr getirecek alanların yönetimini dolayısıyla da vergi gelirini kendisine almıştır*” (G13).

Bu bağlamda çalışmanın önceki bölümlerinde kullanılan İBB’nin 2016-2019 Yılları Bütçe verilerinin analizinden şu tespiti yapabiliriz: İBB’nin gelirleri arasında merkezden aktarılan kaynakların oranı %68 olarak tespit edilmiştir. Bu oran çok ciddi bir orandır. İBB gelirler açısından merkeze bağlı olarak icraatlerini gerçekleştirmektedir.

Aslında bu durumda belirtilmesi gereken bir durum söz konusudur. İstanbul bir metropol olarak yönetilirken her ne kadar gelirlerinin yüzdelik dilimde büyük çoğunluğu merkezden aktarılan vergi paylarından oluşmakta ise de aslında merkezin vergi paylarının büyük bir kısmını Türkiye ekonomisinin çok büyük bir kısmını tek başına oluşturan İstanbul’dan temin ettiği göz önüne alındığında ilginç bir durum tespit edilmiş olur. O tespit şudur ki: Merkez gelirlerinin çoğunu İstanbul’dan toplamış, İBB de gelirlerinin büyük çoğunluğunu merkezden elde etmiş bulunmaktadır.

4.4.2. Güncel Nüfus Verileri Üzerinden Tespit ve Öneriler

Çalışmanın bu kısmında İstanbul metropoliten yönetiminin öz gelirlerini arttırıcı önerilere yer verilecektir. Fakat bu aşamaya geçmeden önce değinilmesi gereken bir husus vardır. O da merkezden aktarılan payların nüfusa oranla aktarıldığı bir sistemde mevcut nüfus verilerinin gerçek nüfusu yansıtmıyor olmasıdır.

İstanbul'un çok sayıda kayıtdışı yaşayan nüfusuna sahip olduğu hemen herkes tarafından bilinmektedir. Bu durum aktüel ve dinamik bir nüfus verisi elde edilmesinin önünde engel oluşturmaktadır. İstanbul'da yaşayan gerçek sayının tespitinin yapılabilmesi gereklidir. Bunu yaparken birtakım güncel teknolojiler ışığında aktüel ve dinamik bir nüfus verisinin temininin artık İstanbul için gerekli olduğu gerçeğiyle yüzleşmek gereklidir. Çalışma kapsamında görüşülen çoğu belediye başkanının en çok şikâyetçi olduğu ana tema “*nüfus verilerinin güncel durumu yansıtmadığı*” üzerinedir. Bir görüşmecinin ifadesiyle örnek vermek gerekirse (G6):

“İstanbul'da öyle ilçeler bulunmaktadır ki gece nüfusu yani ikamet eden nüfusu 200 bin gündüz nüfusu bir milyondan fazla. Şimdi siz bu ilçe belediyesine resmi yani ikamet eden nüfusuna oranla bir vergi geliri sağladığınızda aslında o ilçeyi gerçekte hizmet ettiği kadar kişi üzerinden elde etmesi gereken gelirin çok daha azına mahkûm etmiş oluyorsunuz. Nitekim makro ölçekte aynı durum İstanbul için de geçerlidir. Resmi nüfus 15-16 milyon civarındır İstanbul'un. Fakat siz buna kayıt dışıları eklemesiniz, turistleri eklemesiniz salt resmi nüfus verisi üzerinden gelir tahsis ederseniz aslında kentin hizmet ettiği insan sayısına oranla çok daha az bir kaynak veriş olursunuz.

Günümüzde artık Covid 19 gibi pandemik salgınlarda dahi güncel bir haritalandırma yapılabilir. Virüs gibi gözle görülmeyen bir şey için dahi “*Tehlikeli bölgeler*”, “*virüs bulaş riski yüksek bölgeler*” gibi birtakım tanım ve haritalandırmalar söz konusudur (<https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-istanbulda-korkutan-goruntu-ilce-ilce-koronavirus-haritasi>, Erişim tarihi: 01.03.2020).

Teknolojik imkânların önümüzdeki süreçte hızla geliştiği dünyada İstanbul gibi metropoliten bir şehirde termal kameralar, ısı haritaları, telekomünikasyon verileri

vb. dijital veriler üzerinden bilhassa merkezi konumlardaki nüfus hareketliliği ve nüfus verilerini tespit edilebilmek imkânı bulunmaktadır. Aslına bakılırsa günümüzde dijital ve aktüel teknolojiler devlet tarafından bilhassa ulaşım ağlarında ve denetleme mekanizmalarında kullanılmaktadır (www.hurriyet.com.tr, Erişim tarihi: 01.03.2020).⁷¹

Türkiye’de yaklaşık 4 Milyon yabancı uyruklu mülteci, sığınmacı bulunduğu tahmin edilmektedir (UNHCR Türkiye İstatistikleri, 2020). Bunların büyük bir kısmının İstanbul’da ikamet ettiği düşünüldüğünde İstanbul için merkezden aktarılabilecek paylarda baz alınacak olan nüfusun adrese kayıtlı nüfus verileri üzerinden belirlenmesi durumunda İstanbul aslında aktüel nüfusu üzerinden değil de resmi nüfusu üzerinden bir gelir elde etmiş olacaktır.

Ülkeler öngöremeyeceği dışsalıklar olarak sığınmacı, göçmen ve geçici koruma statüsündeki bir kitleyi isteyerek ya da mecburen ağırlamak zorunda kalmaktadır. Bu kitlenin barınacağı yerler olarak yerel yönetim birimlerine hem yük hem de görev ve sorumluluklar oluşmaktadır.

Eğer bir yerel yönetim birimine sığınmacı/geçici koruma statüsünde kimselerden oluşan bir kitle yerleşmiş ise bu durum dolaylı ya da doğrudan o bölgedeki belediye hizmetlerinin ve maliyetlerinin artmasına sebep olacaktır. Bununla birlikte bu tür bir durumda önceden yerel sakinler için tahsis edilen kaynaklar mecburen bu “yeni gelenler” ile paylaşılacak durumunda olacağı için kentsel yaşam kalitesini olumsuz yönde etkileyecektir. Bu yüzden yerel yönetimler kendilerine ekstra bir yük olarak yüklenmek zorunda kalacakları yeni maliyetler için destek ihtiyacı duyacaklardır.

İstanbul’da yaşayan göçmen, sığınmacı ve geçici koruma statüsündeki toplam insan sayısının tespiti için her ne kadar ilgili kurumlarla iletişime geçilse de net bir veri

⁷¹ İlgili haber sayfası için bkz: <https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/yeni-donem-basliyor-yapay-zekayla-yakalayacak-41705139>, Son görüntülenme 07.07.2020

elde edilememiştir. Fakat toplam kayıt dışı nüfusun önemli bir bölümünü oluşturan Suriyeli geçici koruma statüsündekiler için paylaşılan veriler üzerinden bir tespit yapmak gerekirse; 2020 tarihi itibarıyla İstanbul’da toplam 517.916 “*Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyeli*” bulunmaktadır (<https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638>, Erişim tarihi: 25.12.2020). Bu nüfus verisi İstanbul’daki 31 ilçenin resmi nüfusundan daha fazla bir nüfusa tekabül etmektedir (<http://www.istanbul.gov.tr/ilcelerimiz>, Erişim tarihi: 07.03.2020).

Bu bilgiler ışığında bir öneri olarak İstanbul metropolitan yönetimine genel bütçe vergi gelirlerinden aktarılan paylar hesaplanırken esas alınan “*nüfusa dayalı*” gelirler miktarına İstanbul’daki Geçici Koruma Kapsamında Bulunan Suriyeli sayısı başta olmak üzere diğer tüm göçmen-sığınmacıların eklenmesi yoluyla hesaplanması önerilmektedir. Bu sayede belediyeler reelde barındırdıkları kişi sayısı kadar pay almış olacaktır. Bu aşamada her türlü dijital ve teknolojik veri madenciliğinden ve akıllı şehir uygulamalarına imkân tanıyan her türlü teknolojiden faydalanabilmek gereklidir (Levent Aşkan, 2019).

Çalışma kapsamında merkezden aktarılabilecek paylara dair yapılan tek öneri nüfus baz alınarak yapılan hesaplamaların gerçeği yansıtmayan adrese kayıtlı nüfus verilerinin üzerine bir çeşit “*dışsallık ilavesi*” olarak da tanımlanabilecek bir veri netleştirmesi yapılması şeklindedir. Bir çeşit “*dışsallıkların içselleştirilmesi*” olarak adlandırılabilir olan bu işlemin yolu da vergilerden geçmektedir (Armağan, 2015, s. 17).

Esasen bu öneri Onbirinci Kalkınma Planı’nın “*Pay dağıtımının nüfus ve alan büyüklüğü dışındaki diğer objektif kriterleri gözetmemesinden kaynaklanan sorunlar (nüfus yoğunluğu, dönemsel nüfus artışları, inşaat ruhsatı adedi, üniversite öğrencisi sayısı vs.)*” şeklinde ifade edilen sorunların çözümüne uygun bir öneridir (On Birinci Kalkınma Planı, 2019, s. 95).

4.4.3. İstanbul Metropolitan Yönetiminin Öz Gelirlerine Yönelik Öneriler

Önceki bölümlerde kendisiyle karşılaştırılan Paris ve Londra gibi metropollere nazaran İstanbul metropolitan yönetimi gelirleri açısından merkeze çok fazla bağımlıdır. Gelirlerinin merkezi transferlerden oluşma oranları karşılaştırıldığında Londra %24, Paris %36 iken bu oran İstanbul için %68'dir. Bu sebeple İstanbul'un kendi öz gelirlerinin arttırılması adına çalışmanın bu kısmında İstanbul metropolitan yönetiminin öz gelirlerini arttırıcı birtakım önerilere yer verilmektedir.

Bu öneriler dört kısımdan oluşmaktadır. İlk olarak İÖİ'lerinin kaldırılması ile oluşan kayıpların giderilmesine dair birtakım öneriler bulunmaktadır. İkinci olarak İstanbul metropolitan yönetiminin henüz hayatında olmayan ama Avrupa'da muadili sayılabilecek metropollerde uygulanagelen, İstanbul için yeni gelir/vergi türleri ile ilgili öneriler bulunmaktadır. Üçüncü olarak ise İstanbul metropolitan yönetiminin hali hazırdaki vergi gelirlerine dair birtakım iyileştirici önerilerde bulunmaktadır. Son olarak da mali açıdan iyileştirilebilir diğer alanlara dair önerilerde bulunulacaktır. Bu öneriler, başta ilgili literatür araştırması sonucu olmak üzere bu çalışma kapsamında görüşülen görüşmecilerden elde edilen görüş ve öneriler derlemesinden oluşmaktadır.

Kısaca değinmek gerekirse belediyelerin kendi öz gelirlerine sahip olması anayasal bir durumdur. 5393 Sayılı Belediye Kanunu (59. Madde), 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu ve 2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu gibi yasal dayanaklarla düzenlenen bu gelirler anayasanın 127'nci maddesi çerçevesince “*vergi, harç, teşebbüs, ücret ve kira*” olarak tanımlanmıştır (Belediye Gelirleri Kanunu, 1981; Belediye Kanunu, 2005; Emlak Vergisi Kanunu, 1970).

Avrupalı muadilleriyle karşılaştırma yapıldığında şu açıkça gözlemlenmektedir ki bir metropolitan yönetimi olan İBB, gelirleri açısından Paris Metropolitan Yönetiminden (*Métropole du Grand Paris*) de Büyük Londra Metropol Yönetiminden (*Great London Authorthy*) de daha fazla merkeze bağımlıdır.

Belirtilen bu metropollerin 2019 yılı gelirlerinin merkezi transferlerden oluşma oranı sırasıyla Paris için %36, Londra için % 24 iken bu oran İstanbul için %68 çıkmıştır. Bu durum muadilleri ile mukayese edildiğinde İstanbul'un metropolitan yönetiminin mali özerkliğinin tartışmalı olduğuna işaret etmektedir. Gerek İstanbul halkına daha iyi ve etkin hizmet sunabilmesi gerek ise Avrupa'daki metropollerle yarışabilmesi için İBB'nin kendi öz gelirlerinin arttırılması gereklidir.

Çalışmanın önceki kısmında belirtildiği üzere son 4 yılın (2016-2019) verileri dikkate alındığında İBB'nin öz gelirlerinin güncel ihtiyaçları karşılayabilecek şekilde yeniden düzenlenmesi gerekliliğinden bahsedilmiştir. Var olan gelirlerin dinamik gerçeklikleri de içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi ve alternatif öz gelir arayışlarının geliştirilmesi gereklidir. Dinamik ve aktüel verilerin yakalanabilmesi vergilendirmenin hakkaniyetle yapılmasını da sağlamış olacaktır.

Bu açıdan bakıldığında yasal sınırlılıklar doğrultusunda İBB öz gelirlerine ilişkin harç ve vergilerin miktar ve oranlarının bizzat İstanbullular tarafından seçimle oluşturulan İBB Meclisince, kanun koyucunun belirleyeceği miktarlarda arttırılabilmesi imkânı sunulması da yerinde olacaktır. Buna dair bir örneği Paris il yönetiminde görmekteyiz. Kanun koyucu Paris yönetimine konaklama vergisi için %25 arttırabilme yetkisi vermiştir. Paris yönetimi kanun koyucunun kendisine tanıdığı bu imkanı kullanmış ve Fransa'da tüm belediyeler maksimum 4€ gecelik konaklama vergisi geliri elde ederken Paris yönetimi bu yetkiyi kullanarak maksimum 5€ gecelik konaklama vergi geliri elde etmektedir.

4.4.3.1. Mevzuat Değişikliği İle Oluşan Kayıplara Dair Öneriler

İstanbul için İÖİ'lerinin ve köylerin tüzel kişilikleri 6360 Sayılı Yasa ile kaldırılmıştır (6360 Sayılı Kanun, 2012). İÖİ'lerin ve köylerin bir mahalli idare birimi olduğu göz önüne alındığında (Tortop vd., 2014, ss. 165-403); Tüzel kişilikleri kaldırılmadan önce sahip oldukları gelirler açısından “yerel kaynak” olarak

tanımlanabilecek olan bu iki kurumun gelirlerinin çoğunluklu olarak illerde yeni kurulan Yatırım İzleme Koordinasyon Başkanlıklarına (YİKOB) aktarıldığı görülmektedir.

Çalışmanın bu kısmında YİKOB'ların gelir gider dengeleri ile ilgili olarak bazı istatistiki bilgilere yer vermenin yerinde olacağı düşünülmektedir. Bu durumdan sadece İstanbul değil tüm büyükşehirler etkilenmektedir. YİKOB'lar için Türkiye geneli bir değerlendirme yapmak gerekirse (*Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri - T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü*, 2020):

Tablo 14: Tüm Büyükşehirlerdeki YİKOB'ların 2018 Yılı Bütçe Dengesi⁷²

2018 YILI YİKOB'LARI BÜTÇE DENGESİ	
	2018
Harcamalar	9.932.135
Personel Giderleri	549.335
Sosyal Güv.Kur. Devlet Primi	112.830
Mal ve Hizmet Alımları	372.937
Faiz Harcamaları	0
Cari Transferler	13.878
Sermaye Giderleri	8.736.089
Sermaye Transferleri	140.312
Borç Verme	6.754
Gelirler	10.071.483
Vergi Gelirleri	0
Teşebbüs ve Mülkiyet Gelirleri	32.702
Alınan Bağış ve Yardımlar ile Özel Gelirler	3.974.021
Faizler, Paylar ve Cezalar	6.064.641
Sermaye Gelirleri	119
Alacaklardan Tahsilatlar	0
Bütçe Dengesi	139.348

Kaynak: Muhasebat Genel Müdürlüğü'nün 2018 yılı Büyükşehir YİKOB Bütçe Dengesi verilerinden derlenmiştir⁷³.

⁷² Veriler 1000 TL cinsinden verilmiştir.

⁷³ En son yayımlanan veri 2018 yılı verisidir.

Tablodan da anlaşılabileceği üzere ülke genelindeki tüm YİKOB'ların ortalamaları alındığında bütçe dengelerinin bütçe fazlası verecek şekilde gerçekleştiği görülmektedir. Belediyelerin aşırı borçlu olduğu Türkiye'de bu durum dikkat çekmektedir.

Ülke geneli bu durumun İstanbul için ne şekilde seyrettiğine bakmamız gerekirse Kasım 2019 tarihi itibarıyla yayımlanan 2018 verileri üzerinden hesaplanan Sayıştay Raporu⁷⁴ verileri üzerinden benzer bir durum tespitinde bulunulabilir (*İstanbul Valiliği Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu*, 2019):

Tablo 15: İstanbul YİKOB 2018 Yılı Bütçe Dengesi Tablosu⁷⁵

GELİR BÜTÇE GERŞEKLEŞEN	2018
Vergi Gelirleri	-
Teşebbüs Ve Mülkiyet Gelirleri	1.747
Alınan Bağış Ve Yard. İle Özel Gelirler	670.373
Diğer Gelirler	25.109
Sermaye Gelirleri	-
Alacaklardan Tahsilat	-
Toplam	697.229
Red Ve İadeler	1.230
İadeli Toplam	695.999
Gider Bütçe Gerşekleşen	2018
Personel Giderleri	22.471
Sosyal Güv. Kur. Devlet Primi Giderleri	3.482
Mal Ve Hizmet Alım Giderleri	19.074
Faiz Giderleri	-
Cari Transferler	128
Sermaye Giderleri	650.668
Sermaye Transferleri	-
Borç Verme	-
Yedek Ödenek	
Toplam	695.823
Bütçe Fazlası	176

⁷⁴ Tüm YİKOB'ların bütçesinin karşılaştırması adına 2018 yılı raporu son yayımlanan rapor olduğu için seçilmişti. İstanbul için de aynı yılı baz almak yerinde bir tercih olacağı için 2018 yılı verileri baz alınmıştır.

⁷⁵ Veriler 1000 TL cinsinden verilmiştir.

Kaynak: İstanbul Valiliği Yatırım İzleme Ve Koordinasyon Başkanlığı 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu.

Tablodan da görüldüğü üzere 2018 yılı itibarıyla İstanbul Valiliği YİKOB bütçe fazlası vermektedir. Çalışmanın bu kısmında belirtileceği şekilde önceki düzende Köylere Hizmet Götürme Birlikleri (KHGB)⁷⁶ ve İÖİ'si gibi yerele gidecek olan gelirlerin, Bir anlamda “*Merkezin Taşradaki Temsilcisi*” konumunda bulunan valiliğe bağlı YİKOB'lara iletilmesi yoluyla “*yerel gelirlerin merkezileştirildiği*” görülmüştür. Bu bilgiler ışığında İstanbul'un bir yerel öz gelir kaynağı olarak eskiden KHGB'lerine ve İÖİ'lerine gönderilirken mevcut durumda YİKOB'a aktarılan kaynaklara dair yapılacak olan düzenlemeler ile bu kaynakların yeniden yerelleştirilmesi önerilmektedir.

4.3.3.1.1. Maden Paylarından Alınan Gelirler

İstanbul'da köyler ve İÖİ varken maden gelirlerinden elde edilen kaynağın %25'i köylere hizmet götürme birliklerine, %25'i il özel idarelerine ve son olarak da %50'si hazineye (merkeze) aktarılmaktaydı (Maden Kanunu, 1985). Bilindiği üzere 2012 Tarihli *On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun* ile İÖİ'lerinin ve köylerin tüzel kişiliklerine son verildi. Bununla birlikte köylere hizmet götürme birliklerinin görevleri büyük oranda ilçe ve büyükşehir belediyelerine tevdi edilmesine karşın; maden geliri paylarının büyükşehir ve büyükşehir ilçe belediyelerine aktarılacak yerine YİKOB'a aktarılacak suretiyle merkezileştirildiği görülmektedir.

⁷⁶ İstanbul'da bulunan KHGB'ler için bkz: <https://www.tbb.gov.tr/storage/catalogs/birliklerin-listesi.pdf>, Son görüntülenme 05.06.2019.

İlgili kaynak 7164 Sayılı Kanun gereği mevcut haliyle büyükşehir belediyeleri için %50 Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlıklarına ve %50 Hazineye gönderilecek şekilde düzenlenmiştir. İstanbul’da İÖİ ve köy tüzel kişiliklerinin kaldırıldığı göz önüne alınırsa, İstanbul’un ilgili bu değişiklikten etkilenmemesi mümkün değildir.

Önceden köy olmaları münasebetiyle kendi tüzel kişilikleri üzerinden para toplama hakkı olan eski/köy yeni mahallelerin artık finansal destek için ilgili ilçe ve il belediyelerinin kapısını çalmak durumunda kaldığına tanık olunmaktadır. Bir de daha önce köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerine aktarılan payların ilgili büyükşehir ve ilçe belediyelerine aktarılmadığı göz önüne alınırsa durumun önemi daha iyi anlaşılacaktır. Tabiri caiz ise merkez, yerele (il özel idareleri-köylere hizmet götürme birlikleri) ait bir geliri yatırım izleme ve koordinasyon başkanlıklarına aktarmak yoluyla merkezileştirmiş bulunmaktadır.

Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul metropolitan yönetiminin maden gelirlerinin pay alabilmesi adına şu önerilmektedir: Daha önceden köylere hizmet götürme birlikleri ve il özel idarelerine verilmekte olan maden paylarının İBB ve ilçe belediyelerine aktarılmalıdır. Buradaki YİKOB’a aktarılan payın yarı yarıya ilgili ilçe ve büyükşehir belediyelerine aktarılması önerilmektedir. Çünkü ilgili yerdeki madenlerle alakalı çoğu altyapı hizmeti ve çevresel sorunların ıslahı gibi durumlardan sorumlu olan kurumlar büyükşehir belediyesi ve büyükşehir sınırlarındaki ilçe belediyeleridir. Bir önceki bölümde İstanbul YİKOB’un 2018 yılı bütçe dengesinin 176.000 TL bütçe fazlası verecek şekilde gerçekleştiği belirtilmişti. Bu bilgi ışığında bu önerinin değerlendirilmesi yerinde olacaktır.

4.3.3.1.2. Kültür ve Tabiat Varlıkları Katkı Payı

Belediyelerin görev ve sorumlulukları arasında “*kültür ve tabiat varlıkları ile tarihi dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerin korunmasını sağlayabilir; bu amaçla bakım ve onarımını yapabilir, korunması*

mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir” ifadesi ile belirtilen bir görev ve sorumluluk vardır (Belediye Kanunu, 2005). Bu payın emlak vergisi aracılığıyla taşınmaz varlıklarının muhafaza edilmesine yönelik bir katkı olarak %10 oranında alınması 2863 Sayılı kanun ile gerçekleşmektedir (Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 1983):

“Belediyelerin ve il özel idarelerinin görev alanlarında kalan kültür varlıklarının korunması ve değerlendirilmesi amacıyla kullanılmak üzere 29/7/1970 tarihli ve 1319 sayılı Emlak Vergisi Kanununun 8 inci ve 18 inci maddeleri uyarınca mükellef hakkında tahakkuk eden emlak vergisinin % 10'u nispetinde Taşınmaz Kültür Varlıklarının Korunmasına Katkı Payı tahakkuk ettirilir ve ilgili belediyesince emlak vergisi ile birlikte tahsil edilir...Tahsil edilen miktar, il özel idaresi tarafından açılacak özel hesapta toplanır.”

Fakat yapılan hukuki bir düzenleme ile birlikte bu durum değiştirilmiştir. İstanbul’da İÖİ’nin kaldırılmasıyla birlikte bu paylar YİKOB’a aktarılmıştır. belirtilen katkı payının büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve bunlara bağlı birimlere değil de YİKOB’un gelirleri arasına alınmış bulunmaktadır (6360 Sayılı Kanun, 2012). Bu başkanlık valiliğin bünyesinde bulunmasından ve valiliğin merkezin taşradaki temsilcisi olmasından referans ile şu söylenebilir: *“merkez yasa maharetiyle yerel bir geliri kendisinin taşradaki temsilcisine tevdi ederek yerel bir gelir kaynağını merkezileştirmiştir”*.

Yukarıdaki bu tespitten yola çıkan bir öneri olarak şu tavsiye edilmektedir: Belediyenin görevleri arasında bulunan *“kültür ve tabiat varlıklarının bakımı, onarımını, korunması ve restorasyonu”* şeklinde özetlenebilecek olan görevle bağdaşacak şekilde; taşınmaz kültür varlıklarının korunmasına yönelik katkı payının aynı amaç için kullanılmak şartıyla büyükşehir ve ilçe belediyesi arasında paylaştırılmalıdır.

4.4.3.2. Yeni Gelir/Vergi Önerileri

Çalışmanın bu kısmında İstanbul metropolitan yönetimi için mevcut durumda henüz uygulanmayan yeni ve alternatif öz gelir önerilerine yer verilecektir.

4.3.3.2.1. Konaklama Vergisi

Turizm bölgesi olsun olmasın, tüm konaklama imkânı sunulan yerleşim alanlarında gerçekleşen konaklamalar sebebiyle ilgili yerleşim yerindeki belediye hizmetlerinin iş yükü artmaktadır. Konaklama yapılan yerin nüfusu haliyle artış göstermektedir ve bu bölgedeki tüketimden, temizlik ihtiyacına varıncaya kadar fiil ve hizmetlerde de nüfusa oranla bir artış söz konusu olmaktadır.

Dünyanın hemen hemen gelişmiş tüm ülkelerinde uygulanan bu verginin genel olarak içeriği aynı olmasına karşılık “*Şehir Vergisi/City Tax*”, “*Konaklama Vergisi/Accomodation Tax*”) ya da “*Turizm Vergisi/Tourism Tax*” gibi farklı isimlerle de adlandırılabilmektedir. Avrupa birliği üyesi ülkelerde bu vergilendirme yapılırken ilgili konaklanacak yerin yıldız sayısından tutun da gecelik ücret, oda sayısı gibi kriterlerin esas alınarak aşamalı bir vergilendirme yapıldığı anlaşılmaktadır (Bozdoğanoglu, 2013).

Türkiye’de bu vergi türünün gündeme gelmesi aslında çok da eski sayılmaz. İlk olarak 2004 senesinde gündeme gelen bu vergi türü daha sonra 2008 yılında yapılan bir yasa tasarısında kendine yer bulmuş ve meclis alt komisyonlarında tartışılmıştır. İlgili taslak metnine göre konaklama vergisi “*günlük toplam konaklama bedelinin yüzde 3’ü*” olarak belirlenmiştir. Burdan elde edilecek olan gelirin toplandığı yer eğer bir büyükşehir ise bu gelirin %25’inin ilgili büyükşehir belediyesine “*tahsilâtı izleyen*

ayın yirminci günü mesai saati sonuna kadar” aktarılacağı kararlaştırılmıştır⁷⁷. Fakat bu tasarı meclis alt komisyonunda görüşülürken ilgili sektör temsilcilerinin oluşturmuş olduğu baskılar üzerine ilgili komisyondan geçememiş ve bu haliyle yasalaşamamıştır (Bozdoğanoglu, 2013, s. 148).

2019 yılında çıkarılan bir yasa ile artık Konaklama Vergisi yasallaşmış bulunmaktadır. 7 Aralık 2019 Cumartesi günü resmî gazetede yayımlanan 7194 Sayılı “*Dijital Hizmet Vergisi İle Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun*” ile hayatımıza girmiş bulunan bu vergi türü içinde bulunduğumuz yüzyılın en büyük sorunu olarak da adlandırılan Covid-19 Pandemisi sebebiyle uygulanmasının ertelenmesine karar verilmiştir.

Eğer ertelenme olmasaydı bu yeni vergi türü 2020 yılının nisan ayında ilk kez alınmış olacaktı. Covid 19 Pandemi sebebinden ötürü yasanın uygulanmaya başlama tarihi eğer yeniden ertelenmez ise 2021 yılının başı olarak öngörülmüştür (<https://www.gib.gov.tr/konaklama-vergisinin-uygulama-tarihi-1/1/2021e-ertelenmistir>, Erişim tarihi: 25.10.2020). İlgili kanunda konaklama vergisinin oranı % 2 olarak belirlenmiş bulunmaktadır (7194 Sayılı Kanun, 2019).

7194 Sayılı Kanun’un dördüncü bölümün dokuzuncu maddesinde: “*Hazine ve Maliye Bakanlığı, konaklama vergisi beyannamesinin şekil, içerik ve ekleri ile uygulamaya ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkilidir*” denilerek bu vergi adı altında tahsil edilecek olan miktarın hangi kurum ve kuruluşlara ne oranlarda aktarılacağı belirtilmemiştir.

Bu durum ilk etapta buradan elde edilecek olan gelirin Avrupa’daki uygulamaların aksine büyük oranda merkeze aktarılması ihtimali üzerinde düşündürmektedir. Bir önceki kanun tasarısında “*vergi tahsilinin gerçekleştiği yer*

⁷⁷ İlgili tarasıya ulaşmak için bakınız:

https://www.verginet.net/Dokumanlar/%C4%B0L%20%C3%96ZEL%20%C4%B0DARES%C4%B0%20VE%20BELED%C4%B0YE%20GEL%C4%B0RLER%C4%B0%20KANUNU%20TASARISI%20VE%20GEREK%C3%87ES%C4%B0%20_2_.pdf , son görüntülenme 10.10.2020

Çalışma kapsamında oluşan bu kanaatin teyit edilebilmesi adına yazar tarafından Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER) üzerinden Bilgi Edinme Hakkı Kanunu'na istinaden bu vergi kapsamında tahsis edilen kalemlerin merkez ve yerel arasında nasıl dağıtılacağına dair bir bilgi edinme talebinde bulunulmuştur. CİMER'den gelen yanıt şu şekildedir (2004782667 No'lu Cimer Başvurusu, 2020):

 **CİMER** | CUMHURBAŞKANLIĞI
İLETİŞİM MERKEZİ

Sayın MUSTAFA DEMİRKOL,

T.C. Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi (CİMER)' ne 28.10.2020 tarihinde yapmış olduğunuz 2004782667 sayılı başvurunuz 06.11.2020 tarihinde DİJİTAL HİZMET VERGİSİ, ÖZEL İLETİŞİM VERGİSİ, KONAKLAMA VERGİSİ VE ŞANS OYUNLARI VERGİSİ MÜDÜRLÜĞÜ tarafından cevaplanmıştır:

Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezine yapmış olduğunuz başvuru incelenmiştir.

7/12/2019 tarihli ve 30971 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 7194 sayılı Dijital Hizmet Vergisi ile Bazı Kanunlarda ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 9 uncu maddesiyle yeniden düzenlenen 6802 sayılı Gider Vergileri Kanununun 34 üncü maddesinde ihdas edilen Konaklama Vergisinin yürürlük tarihi, 25/3/2020 tarihli ve 7226 sayılı Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanunun 51 inci maddesi ile 1/4/2020 tarihinden 1/1/2021 tarihine ertelenmiştir.

Konaklama vergisi, genel bütçe gelirleri içerisinde sınıflandırılmıştır.

Bilgilerinize sunulur.

Oysaki ilgili literatürde bu gelir kaleminin ilgili yerel yönetim unsularına bırakılmasının daha faydalı olacağı belirtilmektedir (Batista e Silva vd., 2018, s. 110).

Avrupa’da gelişmekte olan ülkelere bakıldığında bu vergilerin çoğunluklu olarak ilgili yerdeki belediyelere aktarıldığı (Ulusoy & Tekdere, 2020); merkeze aktarılan payların da kültür-turizm bakanlığı gibi merkezi kurumlar üzerinden tarihi eserlerin restorasyonu, turizm bölgelerine yapılacak olan kamusal yatırımlar vb.. gibi aslında yerelin de ihtiyaçları çerçevesince harcandığı görülmektedir (Bozdoğanoglu, 2013, s. 132; Sakal & Demirhan, 2015, s. 412).

Mevcut düzenlemede konaklama tesisleri için bir kategorizasyona gidilmemiş olması, her yer için standart bir vergi oranı belirlenmiş olması, konaklama dışında kalan birtakım hizmetlerin de ilgili vergi matrahına eklenmesi gibi sebeplerden ötürü bu verginin önümüzdeki süreçte uygulanışı Avrupa’daki ülkelere nazaran farklılıklarımız olarak tespit edilmiştir. Zaten ilgili sektör temsilcilerinin de yoğunluklu itirazları bu noktalardan dolayıdır.

Konaklama vergisine dair bir diğer belirtilmesi gereken meselede de hali hazırda uygulana gelen “*Turizm Payları*” meselesidir. 2019 Temmuz ayında kurulan Türkiye Turizm Tanıtım Ve Geliştirme Ajansı için Türkiye’deki tüm turizm işletmeleri ve acenteler bir pay ödemekle yükümlü kılınmıştır. İlgili kanun 6. Maddesinde belirtilen Turizm payları şu şekildedir (Türkiye Turizm Tanıtım Ve Geliştirme Ajansı Hakkında Kanun, 2019):

- a) Bileşik tesisler ile konaklama tesislerinden binde yedi buçuk,
- b) Bakanlıktan belgeli yeme-içme ve eğlence tesislerinden binde yedi buçuk,
- c) Deniz turizmi tesisleri ile Bakanlıktan belgeli deniz turizmi araçlarından binde yedi buçuk,
- ç) Seyahat acentalarından (münferit uçak bileti satışları hariç) on binde yedi buçuk,
- d) Havayolu işletmelerinden (ticari yolcu taşımacılığı faaliyetlerinden) on binde yedi buçuk,
- e) Devlet Hava Meydanları İşletmesi Genel Müdürlüğü tarafından işletilenler hariç olmak üzere havalimanı ve terminal işletmelerinden binde iki, oranında olmak üzere bu ticari işletmelerin yatırımcısı veya işletmecisi olan gerçek veya tüzel kişilerin bu işletmelerdeki faaliyetleri sonucunda elde ettikleri net satış ve kira gelirlerinin toplamı üzerinden alınır. Kış, termal, sağlık, kırsal ve nitelikli spor turizmi gibi Bakanlık tarafından teşvik edilmesi uygun görülen turizm türlerinde faaliyet gösteren tesisler için bu oranlar yüzde elli indirimli olarak uygulanır.

Bu bilgilerin ışığında şu tespit edilmiştir. Hali hazırda var olan Turizm payı ile Konaklama vergisi hemen hemen aynı şeyi çağrıştırmakta olup bir kavram kargaşasına sebebiyet vermektedir. Muhasebe sektöründe bu ayrım ilk etapta anlaşılamamış ve şirketler bu konu ile ilgili vergi borcu almışlardır. Bu durum kendisiyle görüşme gerçekleştirilen bir Serbest Muhasebeci Mali Müşavir (SMMM) tarafından da şu şekilde ifade edilmiştir: *“Konaklama vergisinin ertelendiği duyurulunca tüm muhasebe defteri tutanlar olarak biraz rahatladık. Sonra defterini tuttuğumuz turizm işletmeleri maliyeden ‘turizm payı ödemesi yapılmadığı’ gerekçesiyle ceza alınca anladık ki bu vergi (turizm payı) o vergi (konaklama) değilmiş. Ceza Ödedik.”* (Bektaş B., kişisel iletişim, 30.10.2020)

Bütün bu bilgilerin ışığında konaklama vergisi ile ilgili şunlar önerilebilir: Öncelikle konaklama yerleri arasında bir tasnif yapılmalıdır. Bu sınıflandırma noktasında bölgeler ve turist sayıları baz alınabilir. Akabinde kalınacak konaklama merkezinin yıldız sayısı, oda sayısı, gecelik konaklama ücreti vb. kriterler baz alınıp bir sınıflandırma yapılması yerinde olacaktır.

Özetlemek gerekirse, konaklama vergisi her ay için ayrı ayrı tahsil edilmektense tıpkı motorlu taşıtlar vergisi gibi 6’şar aylık aralarla yılda iki kere tahsil edilebilir. Bu sayede vergi beyannamesi verilmesi işlemlerinin senede 12 kere yapılmak yerine 2 kere yapılarak bu süreçte oluşacak olan ilgili bürokratik işlemler de azaltılmış olunacaktır⁷⁸. Son olarak da “Konaklama Vergisi” ve “Turizm Payı” ayrımının giderilmesi yerinde olacaktır. Mevcut haliyle tıpkı Çevre temizlik vergisi ve katı atık ücreti gibi aynı hizmeti çağrıştıran iki aynı kalem için ayrı ayrı tahsilat yapıldığı imajı çizmektedir. Bu kalemden elde edilen gelirin tamamıyla merkeze değil

⁷⁸ Konuyla ilgili istişare amaçlı görüşülen SMMM’nin ifadesine göre: “Devletin bu vergiyi aylık almak istemesiyle altı ayda bir istemesi arasında tahsilat açısından hiçbir fark olmamaktayken muhasebeciler ve beyanname verecek olan işletmecilerin iş yükleri bürokratik olarak altı kat artmaktadır.” (Bektaş B., kişisel iletişim, 30.10.2020)

yerele aktarılması daha doğru olacaktır (Arıkboğa, 2016, s. 294). Eğer bir paylaşım söz konusu olacak ise de bu paylaşımın yerel leyhine uygulanması daha doğru olacaktır. Bir ilave öneri olarak da bu vergi kalemi için İstanbul özelinde kanun koyucunun belirleyeceği yasal mevzuat dahilinde, tıpkı Paris’te uygulandığı gibi belirtilen orana ek bir %25’lik fazla uygulanabilir⁷⁹ (<https://En.Parisinfo.Com/Practical-Paris/Money/Tourist-Tax>, 2020). Konaklama vergisinden belediyelere pay verilmesi her gruptan görüşmecinin ifade ettiği bir öz gelir önerisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.3.3.2.2. MTV Gelirlerinden Pay Verilmesi

Motorlu taşıtlar vergisi, dünya genelinde en çok uygulanagelen vergi türlerinden biridir. Yerel yönetimlerin en önemli öz gelirlerinden biri motorlu taşıtlar vergisi üzerinden alınan yol ve trafik katkı paylarıdır. Hemen her ülkede ortak olarak alınan bu vergi tarifesinin belirlenmesinde ülkeler arasında farklılıklar bulunmaktadır (Ulusoy & Akdemir, 2013, s. 89). Türkiye’de MTV merkezi idare tarafından “*Motorlu taşıtlar vergisi her yıl Ocak ve Temmuz aylarında iki eşit taksitte ödenir*” hükmü kapsamında 6 ayda bir toplanmaktadır (İpek, 2018, s. 15; Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 1963).

Günümüzde MTV gelişmiş birçok ülkede bir çeşit “*servet vergisi*” olmaktan ziyade bir çeşit “*çevre vergisi*” gibi değerlendirilmektedir. Bu sebeptendir ki vergi miktarının tespiti noktasında sadece motorlu aracın (silindir hacmi vb.) fiziki nitelikleri değil onun yakıt tüketimi, Co₂⁸⁰ Egsoz emisyon oranı vb. gibi kavramlar dikkate alınarak bir değerlendirme yapılmaktadır (Yalçın, 2013, s. 142).

⁷⁹ Paris Metropolitan Yönetim Meclisi kanun koyucunun kendisine tanımladığı bir hak olarak “normal konaklama vergisinin Paris ili özelinde %25’lik bir oranda daha fazla uygulanmasını” kararlaştırmıştır. Ocak 2020 itibariyle, Fransa’da belediyeler minimum 0,20€, maksimum 4€’luk bir konaklama vergisi uygulamaktadır. Paris yönetimi ise maksimum 5€ konaklama vergisi alabilmektedir.

⁸⁰ Karbondioksit

Co2 emisyonunun da dikkate alındığı MTV'nin uygulama alanlarının başında Avrupa Birliği üyesi ülkeleri gelmektedir. Buna bir de henüz birlikten yeni ayrılmış Birleşik Krallık'ı da ilave ettiğimizde toplam 28 ülkenin sadece 5 tanesinde⁸¹ bu verginin Co2 kriterleri baz alınmadan temin edildiği görülmektedir (ACEA, 2020).

Peki Türkiye'de durum nedir? Türkiye'de MTV belirlenmesi sırasında Co2 baz alınmamaktadır. Baz alınan kıstaslar şunlardır: “*Motor Silindir Hacmi (cm³)*”, “*Taşıt Cinsi ve Oturma Yeri/Azami Toplam Ağırlık*”, “*Taşıt Cinsi ve Azami Kalkış Ağırlığı*” (Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, 1963). MTV oranlarının belirlenmesi noktasında Avrupa uygulamalarına bakıldığında çoğunluklu olarak “*Co2 Emisyonu*” ya da “*çevresel etkiyi*” referans alan bir yaklaşım sergilenmektedir (Aykın, 2017). Türkiye'de zaman zaman tartışıl原因mekte olan bu çevresel etkenlerin de MTV değerlendirme süreçleri içerisine dâhil edilmesinin yerinde bir uygulama olacağı belirtilmektedir (Mock, 2016, s. 13).

Bu çalışmanın üzerine kurgulanmış olduğu ana unsurlardan biri olan ve aynı zamanda da metropolitan yönetimlerin en spesifik özelliklerinden biri olan yerel özerklik kavramı üzerinde durulduğu vakit, MTV'nin en azından bir kısmını yerel yönetim birimlerine bırakılmasının yerel yönetimlerin işlemleriyle ilgili gerekli kaynağın sağlanmasına katkı sunacağı ifade edilmiştir (McLure & Vazquez, 2000, s. 12). Özellikle de İstanbul gibi bir metropoldeki motorlu taşıt sayısının 4 Milyonun⁸² üzerinde olduğu dikkate alınır, İBB'nin bu kalem üzerinden ciddi bir öz gelir elde etme imkânı olabilecektir (<https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Motorlu-Kara-Tasitlari-Eylul-2020-33657>, 2020).

Günlük trafik dolaşımında bulunan taşıtlar ilk olarak trafik yoğunluğu, ulaşım, çevre (kalabalık-kirlilik-gürültü vb..) ve otopark ihtiyacı olarak belediye hizmetlerinin maliyetini direkt olarak ya da endirekt olarak kesin bir şekilde etkilemektedir. Bu

⁸¹ Bu ülkeler sırasıyla Bulgaristan, Estonya, İtalya, Litvanya ve Polonya'dır.

⁸² Eylül 2020 itibarıyla tam sayı 4.306.532'dir.

bağlamda “Motorlu taşıtlardan mahalli idarelere de pay aktarılması meselesi zaman zaman ilgili komisyonlarda da gündeme gelmektedir. Belediyelerin özgelirlerinin arttırılmasına dair yapılan birtakım taslak çalışmalar söz konusudur.” (G1).

Bu konu ile ilgili olarak 2008 yılında bir kanun tasarısında “MTV tahsilatı toplamının %50’sinin mahalli idareler payı olarak ayrılması ve bu payın %40’ının İÖİ’lerine, %60’ı belediyelere dağıtılır” şeklinde bir düzenlemeye gidildiği bilinmektedir. Nitekim bu tasarıda “belediyelerinin bu paydan alacağı miktarın %65’i Büyükşehir Belediyelerine kalan %35’inin ise ilgili ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfusları baz alınarak aktarılacağı” ifade edilmektedir (Sakal & Demirhan, 2015, ss. 413-414).

Merkezi yönetim tarafından motorlu taşıtların satışından KDV ve ÖTV şeklinde bir vergi geliri elde edildiği gibi, bir de servet vergisinin bir kolu olarak bilinen motorlu taşıtlar vergisi de merkezi yönetim tarafından tahsil edilmektedir. Motorlu taşıtların çevreye olan etkileriyle en çok ilgilenen unsurun yerel yönetimler olduğu dikkate alındığında bu vergi kaleminden belediyenin pay alabilmesi gerekliliği açıktır. Belediyelerin hizmet maliyetlerin en azından bir kısmının finanse edilmesi ve yerel yönetim birimlerine bir öz gelir imkânı oluşturmaya imkân sağlaması açısından motorlu taşıtlar vergisi üzerinden belirli bir oranda pay temin edilmesi yerinde bir uygulama olacaktır (Demirbaş & Çetinkaya, 2010, ss. 124-125).

Bu bağlamda motorlu taşıtlar vergisi üzerinden yol ve trafik katkı payına dair bir iyileştirme önerisi olarak şu tavsiye edilebilir: Motorlu taşıtlar vergisinin belirlenmesi sırasında çoğu AB üyesi ülkesinde görüldüğü gibi CO2 emisyonu oranlarının da dâhil edilebilmesi ve Motorlu taşıtlar vergisinin bir kısmının “Yol ve Trafik Katkı Payı” vb. bir isimlendirme altında yerel yönetimlerin trafik, ulaşım, alt-üst yapı hizmetleri gibi alanlarda kullanılmak üzere bir tahsilat yapılabilmesi önerilmektedir (Arıkboğa, 2016, s. 294).

Bu paylaşımın büyükşehir yönetimi leyhine dağıtımı yerinde olacaktır. Örneğin %75’i büyükşehirlere ve %25’i ilçelere ilgili ilçelerin nüfusları baz alınarak taksim edilebilir. Özellikle İstanbul gibi bir metropol için bu önerinin uygulanması

durumunda ildeki araç sayısının çokluğu göz önüne alınarak başta İBB'nin öz gelirlerinde akabinde ilçe belediyelerinin öz gelirlerinde ciddi bir miktarda artış olacağı tahmin edilebilmektedir. MTV'den belediyelere pay verilmesi her gruptan görüşmecinin ifade ettiği bir öz gelir önerisi olarak karşımıza çıkmaktadır.

4.3.3.2.3. Tüm Taşınmaz Satışlarından Pay Verilmesi

2001 Yılında çıkarılan bir kanunda şu şekilde bir ifadeye yer verilmiştir (4706 Sayılı Kanun, 2001):

“Belediye ve mücavir alan sınırları içindeki Hazineye ait taşınmazların satış bedellerinin tahsil edilen kısmından öncelikle yerinde muhafaza edilemeyen yapıların tasfiyesinde kullanılmak şartıyla % 10'u, ilgili belediyelerin 20.7.1966 tarihli ve 775 sayılı Kanun hükümlerine göre oluşturulan fon hesabına aktarılır. Kalan kısmından ise ilgili belediyeye %30, varsa büyükşehir belediyesine %10 oranında pay verilir.”

Tıpkı bu kanunda hazineye ait satışların gelirlerinden ilgili belediyeye pay verildiği gibi şahıslar arasındaki satışlardan da belediyelere pay verilmesi yerel yönetimlerin öz gelirlerinin arttırılması açısından yerinde bir uygulama potansiyeli olarak görülmektedir (G9): *“bir yerde devlet arazisi satışından belediyeye pay verilip normal satışların pay verilmemesi tuhaf bir durum. Önemli olan satışın kendisi ise şahıslar arası satışlardan maktu da olsa bir pay verilebilmesi İstanbul gibi bir metropolde belediyelerin gelirlerine ciddi katkı sunacaktır.”* Büyükşehir belediyesi il sınırlarında yapılan yapılar ilgili yerel yönetim birimlerinin altyapı-üst yapı, park ve bahçe, su ve kanalizasyon hizmetleri ve toplu taşıma gibi birtakım temel yerel hizmetlerinin yükünü ve doğrudan bununla ilişkili olarak bu tür hizmetlerin maliyetlerinde bir artışa neden olmaktadır.

Emlak vergisi aracılığıyla alınmakta olan esas değer, reel rayiç beldelere göre genellikle hep daha düşük bir seviyede belirlenmekte olduğundan hizmet maliyetlerine sağladığı katkı yeterli olamamaktadır. Bu sebeple eğer belediyelere, ilgili yerleşim yerlerinde gerçekleşen taşınmaz ticaretinden belirli bir miktar pay tahsis edilmesi ve

ilgili belediyelerin yerel hizmetlerin maliyetlerinin finansmanında kullanılabilmesi önemli bir mali katkı sağlayacaktır (Güngör vd., 2019, s. 31).

Bu bağlamda İstanbul il sınırları içerisinde gerçekleştirilecek olan tüm taşınmaz ticaretlerinden İBB'nin belli bir oranda pay alabilmesi ve bu payın ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında gerçekleşecek olan sorumluluk-yetki-görev-kaynak bağlamlarından kopuk olmayan bir paylaşıma gidilmesi önerilmektedir. Yine bu öneride de nüfus baz alınarak ilçe payları oluşturulabilir.

4.3.3.2.4. Tüm Sigorta Primlerinden Pay Verilmesi

Belediyeler su baskını, sel, heyelan, deprem, kaza, terör saldırısı, yangın, fırtına vb. bir doğal afet ve sabotaj şeklinde maruz kalınan felaketler neticesinde oluşan durumun telafisi ve oluşacak zararların minimize edilmesi noktasında ana hizmet sağlayıcı kurumlardır. Bunun en önemli sebeplerinden biri vatandaşın kendisine en yakın ve nispeten en ulaşılabilir kamu hizmeti sağlayıcısı olarak belediye yetkililerini görmesi yatmaktadır. Kaldı ki buna bağlı olarak kurtarma, itfaiye, ambulans, acil-ilk yardım vb. birtakım hizmetler belediyelerin sorumluluk alanında da bulunan hizmetlerdir (Belediye Kanunu, 2005).

Belediyelerin mali yönden geliştirilmesi ve daha çok kendi kendine yeterli bir vaziyette işlerini yürütebilmesi bu tür acil/elzem hizmetlerin sağlanması noktasında son derece önemli bir konudur. Örnek vermek gerekirse günümüzde bir pandemi şeklinde seyreden Covid-19 salgını sürecinde İstanbul gibi büyük metropollerde belediyelerin sosyal mesafeli bir toplu ulaşım ağı sağlamakta yaşadığı mali zorluklar zaman zaman ulusal haber kanallarında kendine yer bulabilmiştir (<https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-vatandaslar-metrobus-yogunlugu-icin-tedbir-istiyor>, Erişim tarihi: 28.03.2020).

Eğer itfaiye hizmeti özelinde örnek vermek gerekirse; yangın sigortası vergisi için sigorta şirketleri tarafından yapılmakta olan sigorta poliçelerinde su baskını, sel, fırtına, çığ düşmesi, terör saldırısı gibi yangına sebep olabilecek olan kloxlar

belirtilerek tanzim edilen ya da yangın klozunun sigorta poliçelerinde olması gereken miktardan daha düşük belirtilmesi gibi sebeplerden ötürü yeterince tahsilat yapılamamaktadır (Güngör vd., 2019, s. 31). Dolayısıyla mevcut durumda diğer çoğu kalemdede olduğu gibi aslında belediyelerin temin edebileceği ortalama meblağın altında miktarlar anca tahsil edilebilmektedir.

Hâlbuki bu kaynak, ilgili kanun maddesinde bu vergi türünün konusu, mükellefi, matrahı ve nispeti şu şekilde belirtilmiştir (Belediye Gelirleri Kanunu, 1981):

3.Yangın sigortası vergisi:

“Konu:

Madde 40 – Belediye sınırları ve mücavir alanlar içindeki menkul ve gayrimenkul mallar için yapılan yangın sigortaları dolayısıyla alınan primler; Yangın Sigortası Vergisine tabidir.

Mükellef:

Madde 41 – Yangın Sigortası Vergisini, sigorta şirketleri ödemekle mükelleftir.

Matrah:

Madde 42 – Yangın Sigortası Vergisinin matrahı, yapılan yangın sigorta muameleleri dolayısıyla alınan primlerin tutarıdır. Sigorta şirketleri vergilendirme dönemi içinde iptal edilen yangın sigorta muamelelerine ait primleri, iptalin vuku bulunduğu döneme ait matrahtan indirilebilirler.

Nispet:

Madde 43 – Yangın Sigortası Vergisinin nispeti yüzde 10'dur.”

Bu konuda İstanbul için bir öneri olarak şu sunulabilir: İstanbul il sınırlarında, kişi ve sigorta şirketi arasında gerçekleşen tüm sigorta poliçesi ve sigorta işlemlerinden⁸³ sağlanan primlerden – bu poliçe gayrimenkul mallar ya da menkul mallar için tertip edilmiş olabilir – İBB’ye bir miktar pay aktarılması ve bu sayede İBB’nin istenmeyen durumlardaki mali yükünün hafifletilmesi sağlanacaktır. Bu

⁸³ Konut Sigortası, Zorunlu Deprem Sigortası (DASK), Trafik sigortası vb.

bağlamda İstanbul sınırları içerisinde gerçekleştirilecek olan sigorta işlemlerinden İBB belli bir oranda pay alabilmesi ve İBB'ye tahsis edilecek olan bu payın ilgili büyükşehir ve ilçe belediyesi arasında gerçekleşecek olan sorumluluk-yetki-görev-kaynak bağlamlarından kopuk olmayan bir paylaşıma gidilmesi önerilmektedir. Bu görüşler sahada şu şekilde tespit edilmiştir: *“belediyeler nasıl ki yangın sigortasından bir pay alabiliyorsa tüm sigorta türlerinden de pay alabilmelidir”* (G16), *“belediyeler konut sigortası, deprem sigortası gibi diğer sigortalardan da pay almalıdır”* (G24).

4.3.3.2.5. Şehirler ve Ülkeler Arası Taşıma Vergisi

Bilindiği üzere şehirler ve ülkeler arası tren istasyonları, otobüs terminalleri, deniz limanları ve havaalanları bilhassa büyükşehirlerde ilgili ildeki belediye hizmetlerine ciddi bir yük oluşturmaktadır. Aslında şehirler ve ülkeler arası olan bir ulaşım meselesinin şehrin iç meselesine dönüştüğünü söylemek yerinde bir tespit olacaktır. İlgili kurumların sağlamış olduğu taşıma süreçlerinin neticesinde artmakta olan hizmet maliyetlerinin belediyelerce karşılanması noktasında belediyelere bir pay aktarımının yapılması yerinde bir uygulama olarak belediyelerce zaman zaman talep edilmektedir (Güngör vd., 2019, s. 34).

Bir görüşmecinin de (G17): *“İstanbul’un Türkiye’nin dünyaya kapısı olduğu dikkate alındığında bu şehrin başta uluslararası ulaşım ve şehirlerarası ulaşımdan hasıl olan gelirin bir kısmından pay alması metropol yönetimi için ciddi bir gelir kapısı oluşturabilir”* şeklinde ifade ettiği üzere, başta yolcu taşımacılığı ve yük taşımacılığı gibi birtakım hizmetlerden *“Taşıma Vergisi”* adı altında bir miktar vergi alınabilir. İstanbul gibi çok sayıda şehirler ve ülkeler arası yolculuğa ev sahipliği yapan bir metropolün gelirleri kalemine bu türden bir ek kaynak oluşturulması önerilmektedir.

4.4.3.3. Mevcut Gelir ve Vergilere Dair Öneriler

Çalışmanın bu bölümünde İstanbul metropolitan yönetiminin hali hazırda var olan öz gelirlerine dair birtakım iyileştirici önerilere yer verilmektedir:

4.3.3.3.1. Emlak Vergisi Uygulamasına Dair Öneri

Servet vergisi türlerinden biri olan emlak vergisi kişinin sahip olduğu mülk üzerinden ilgili belediyeye verdiği bir vergi türüdür (Emlak Vergisi Kanunu, 1970). İlgili kanuna göre emlak vergisinin matrahı ilgili taşınmazın (arsa, bina, arazi vb..) rayiç bedelidir. Bu rayiç bedel her 4 yılda bir bu değerlendirme işlemi yapmak üzere tesis edilen bir takdir komisyonu tarafından yapılmaktadır (Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği, 2017; Şin, 2018, s. 163).

Yeniden değerlendirme için belirlenen sürenin 4 yıl gibi uzun bir süre olmuş olması ilgili yazımda ciddi bir problem olarak tespit edilmiş ve bu durumun iyileştirilmesi gerekliliğinin altı çizilmiştir (Çiftçi & Organ, 2019, s. 99; Şataf & Aygün, 2019, s. 95). Altı çizilen tespitler arasında tüm mahalle, semt ya da ilçelerin sosyal gelişmişlik ve ekonomik gelişim hızının aynı olmayacağı gibi durumlar bulunmaktadır. Aktüel bir emlak vergisi değerlemesinin yapılmış olduğu bir doğa durumunda gerçekleştirilecek reel emlak vergisi tahsilatının ciddi bir oranda artabileceği belirtilmektedir.

İstanbul gibi son derece kozmopolit ve küresel kent olarak tanımlanabilen bir metropolde emlak değerleri çok kısa sürede çok ciddi oranda artış sergileyebilmektedir (<https://emlakkulisi.com/kanal-istanbul-ile-22-bolge-degerlendi/568422>, Erişim tarihi: 29.03.2020). Dolayısıyla gerek rayiç bedel değerlemesinin 4 yılda bir yapılması gerek ise 2017 yılında yayımlanan 7061 Sayılı kanun ile emlak vergisi matrah artışının maksimum yüzde elli olarak belirlenmesi (7061 Sayılı Kanun, 2017) İstanbul gibi hızla gelişen ve artan emlak değerlerine sahip bir metropolün bu vergi kalemi üzerinden aslında elde edebileceği öz gelirin çok daha altında bir meblağ elde etmesine sebep olmaktadır (Güngör vd., 2019, s. 26).

Emlak vergisi ile ilgili son bir tespit olarak şu söylenebilir: 1319 Sayılı Emlak Vergisi Kanunu’nda, 7033 Sayılı Kanun’un 10. Maddesine eklenen “*organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme ve sanayi sitelerinde yer alan binalar*” ibaresi ile bir değişiklik yapılmıştır (7033 Sayılı Kanun, 2017). Yapılan bu düzenleme ile belirtilen yerlerdeki ilgili yapılar emlak vergisinden sürekli olarak muaf kılınmıştır. Eski sistemde belirtilen bu yerlerden bazılarının muafiyet süresi 5 sene iken yeni düzenleme ile bu durum süresiz hale getirilmiştir. Buna ilaveten bir de önceki sistemde muafiyetleri söz konusu bulunmayan teknoloji geliştirme bölgelerine ve endüstri bölgelerine de yine sürekli muafiyet statüsü kazandırılmıştır.

Düzenlemenin mevcut haliyle birlikte oluşan emlak vergisi reel getiri kaybı gerek alt kademe belediyeleri olan ilçelerin gerek ise İstanbul metropolitan yönetiminin bütçe dengesi üzerinde belirgin oranda olumsuz etki yapmaktadır. Bu sebeple oluşan mali eksikliklerin telafisine dair herhangi bir çaba da gözlemlenememektedir. Nitekim belirtilen bu alanlar aynı zamanda da birer istihdam alanıdır. Bu vesile ile bu bölgelere başta İSKİ maharetiyle su ve kanalizasyon, ulaşım/trafik, konut ve çevre gibi birtakım belli başlı belediye hizmetlerinin metropolitan yönetimince yapılması durumunda kalınmasından dolayı ya da doğrudan hizmet yükünün artmasına sebep olmaktadır. Bir görüşmecinin ifadesiyle (G6): “*Emlak vergisi uygulamasında 4 yılda bir değil de yıllık olarak rayiç bedel değerlendirilmesi yapılmasının bu kalemden elde edilen gelirleri arttıracakı açıktır*”.

Emlak vergisi gelirlerinin iyileştirilmesine dair öneriler şu şekilde özetlenebilir: Emlak vergisini değerleme sisteminin iyileştirilmesi ve rayiç bedel belirlemenmesinin düzenli olarak her sene yapılması önerilmektedir. Mevcut haliyle İBB verilerinde 2020 yılı için 12.000.000 TL olarak değerleştiği belirtilen (*İBB 2020 Mali Yılı Bütçesi*, 2020) Emlak Vergisi kaleminin belirtilen şekilde güncel veriler üzerinden ve 4 yılda bir değil her yıl yapılan bir değerlendirme yapısı içerisinde bu rakamın ciddi şekilde artacakı düşünülmektedir. Bununla birlikte kanunda belirtildiği şekilde “*Organize sanayi bölgeleri, serbest bölgeler, endüstri bölgeleri, teknoloji geliştirme bölgeleri ve sanayi sitelerinin emlak vergisi muafiyetinin*” daha önce olduğu

gibi beş senelik bir süre zarfında sınırlandırılması önerilmektedir. Bu öneri İstanbul'un Paris ve Londra gibi metropollerle kıyaslandığında oldukça makul bir öneri olmaktadır. Çünkü belirtilen bu iki metropolde de yerel gelirlerin en yüksek kalemi oluşturduğu gelir türü "servet vergisi"⁸⁴ olarak tabir edilen mülk (emlak, araç vb.) vergileridir.

OECD 2018 yılı verileri esas alındığında şu görülmektedir ki Fransa'da servet vergisinin tüm vergi gelirleri içerisindeki oranı %8,9, İngiltere'de ise servet vergisinin tüm vergi gelirleri içerisindeki oranı %12,5 iken bu oran Türkiye için sadece %4,3'tür. Bu oran OECD ortalaması olan %5,6'lık oranın da altında kalmaktadır. Yine aynı veriler ışığında, bu üç ülkenin servet vergilerinin bir başka değer olarak gayrisafi yurt içi hasıllarına (GSYİH) oranına baktığımızda tablo benzer şekildedir: Fransa ve İngiltere'de servet vergisinin GSYİH'ya oranı %4,1 iken Türkiye'de ise bu oran OECD ortalaması olan yaklaşık %1.85'lik değer de altında sadece yaklaşık %1 olarak gerçekleşmektedir (<https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm>, 2020). Hâlbuki emlak vergisinin yerel ve ulusal kalkınmada ne denli etkili olduğu ilgili yazımda belirtilmiş bir husustur (Dye & Sundberg, 1998).

4.3.3.3.2. Doğalgaz Tüketim Vergisi

Belediyeler "Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi" adında ve 2464 Sayılı Belediyelerin Gelirleri Kanununa dayanan bir şekilde konutlar için elektrik ve havagazı tüketiminden %5 oranında; sanayiciler için ise elektrik ve havagazı tüketiminden %1 oranında bir vergi almaktadır (Belediye Gelirleri Kanunu, 1981).

⁸⁴ Servet vergisi, mülkün kullanımı veya devri ile ilgili mükerrer ve mükerrer olmayan vergiler olarak tanımlanır. Bunlar, taşınmaz mal veya net servet vergilerini, miras veya hediye yoluyla mülkün mülkiyetinin değiştirilmesine ilişkin vergileri vb.. vergileri kapsamaktadır. Türkiye'de uygulanan servet vergileri şunlardır: Veraset vergisi, İntikal vergisi, MTV ve Emlak vergisi.

Günümüzde artık ilgili vergi hukukunu oluşturacak olan havagazı neredeyse hemen hiçbir yerde kullanılmamaktadır. Bunun yerini günümüzde artık doğalgaz almış bulunmaktadır. Her sene bir önceki seneye göre yüzde 8 artan abone sayısı işaret etmektedir ki: doğalgaz kullanımını artarak devam edecektir. 2019 Yılı itibariyle mevcut doğal gaz kullanıcısı abone sayısı on beş milyonu aşmış bulunmaktadır (TRT Haber, 2019). İstanbul ilinde kayıtlı doğal gaz kullanıcı sayısı ise 6.414.324 kişidir (<https://www.igdas.istanbul/grafiklerle-igdas>, Erişim tarihi: 05.04.2020).

Son olarak Avrupa Birliği istatistik kurumu Eurostat'ın 2019 yılı verilerine bakıldığında, mevcut doğalgaz fiyatları açısından satın alma gücüne göre Türkiye'de gaz fiyatı AB ortalamasında bulunmaktadır. Fakat Fransa ile neredeyse aynı fiyattan doğal gaz satışı yapan Türkiye'nin bu satıştan elde ettiği geliri Fransa'nın yarısı kadardır (Günaydın, E., 2020).

Bu bilgiler ışığında şu şekilde bir öneri sunulabilir: Bu gelir ile ilgili olarak yasal mevzuatın Doğalgaz Tüketimini de içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi yoluna başvurulabilir (Arıkboğa, 2016, s. 294). Bu anlamda İBB'nin bu kalemden pay alabilmesinin yasal zeminin hazırlanması önerilmektedir. İstanbul'un hâlihazırda 6 milyondan fazla kullanıcıdan elde edeceği bu yeni gelir İstanbul'un özgelirlerini arttırma noktasında ciddi bir oranda katkı sağlayacaktır. Bu öneri sahada kendisine şu şekilde yer edinmektedir (G22): *“Belediyelerin Gelirleri Kanunu güncellenmelidir. Gelir getirici bir kalem olarak havagazı tüketim vergisi var kanunda. Hava gazı kullanımı günümüzde ne kadar kullanılıyor ki, bunun yerini doğal gaz gibi çokça kullanılan ve belediyeye alt yapı sağlama yükü oluşturan bir kalemin eklenmesi yerinde olacaktır”*.

4.3.3.3. Haberleşme Vergisinde Kapsam Genişletilmesi

Belediyelerin Gelirleri Kanunu'nun ilgili maddelerince⁸⁵ belirlenmiş olan ve Posta ve Telgraf Teşkilatı (PTT) tarafından alınmakta olan gelirler⁸⁶ üzerinden belediyeler %1 oranında bir vergi almaktadırlar. Bu verginin adı haberleşme vergisidir. Bu haberleşme vergisi adı altında alınmakta olunan verginin kapsamının ve konusunun benzer hizmetlerle aynı içeriklere sahip olan internet ve cep telefonundan bu bağlamda herhangi bir vergi alınmamaktadır.

Fiber internet ya da telefon hizmetlerinin yer altına indirildiği günümüzde, yapılan tüm kazı çalışmaları sonrası oluşan hasarın da ıslahının belediyelerce yapıldığı bilinmektedir. Bu mevcut durum tespiti ile ilgili olarak, belediyelerin hali hazırda almakta oldukları haberleşme vergisinin konusu ve kapsamının günümüz dünyasının en çok kullanılan hizmetlerinden olan internet, telefon ve cep telefonu kullanımının da dâhil edilecek şekilde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir.

2020 Yılı İstanbul İstatistik Ofisi verileri dikkate alındığında İstanbul'da kayıtlı sabit telefon kullanıcısı sayısı 3.022.476 kişi, cep telefonu abone sayısı 22.298.624 ve son olarak da internet abone sayısı 19.484.356 kişidir (<https://istatistik.istanbul/bulten.html?id=29>, 2020).

Görüldüğü üzere cep telefonu ve internet kullanıcısı sayısı İstanbul şehrinin resmi nüfusunu bile geçmiş bulunmaktadır. Geliri iletişim, haberleşme ve bu hizmetlerin altyapısında kullanılmak üzere haberleşme vergisinin kapsamının internet ve cep telefonunu kalemlerini içerecek şekilde yeniden düzenlenmesi önerilmektedir (Arıkboğa, 2016, s. 294). Böyle bir durumda İstanbul için çok ciddi bir gelir kaynağı oluşmuş olacaktır. Bu görüş sahada kendisine “*haberleşme alanında artık pek de*

⁸⁵ Madde 29 ve Madde 32

⁸⁶ Data, teleks, telefon vb..

kullanılmayan telgraf ve posta gibi kalemlerin yerini güncelde kullanılan cep telefonu ve internet kalemlerinin alması gerektiği” şeklinde yer bulmaktadır (G12).

4.3.3.3.4. Müze Ücretlerinden Alınan Paylar

2464 Sayılı Kanun’da müze ücretlerinden alınan paylar ile ilgili hüküm şu şekildedir: *“Cumhurbaşkanlığına bağlı milli saraylar hariç belediye ve mücavir alan sınırları içinde gerçek ve tüzelkişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %5’i belediye payı olarak ayrılır.”* (Belediye Gelirleri Kanunu, 1981).

İlgili kanun maddesinde belirtilen %5’lik payın önceden %40 oranında alındığı ve 1998 yılında çıkarılan bir kanun ile bu oranın %40’tan %5’e düşürüldüğü tespit edilmiştir (4369 Sayılı Kanun, 1998). Belirtilen sadece bir kanuni değişiklikle belediyenin gelir kalemlerinin birinin sekizde bir oranında azaltıldığı görülmektedir.

Çalışma kapsamında İBB’nin öz gelirlerini arttırabilmek bağlamında şu önerilmektedir: Türkiye’nin en çok turist çeken şehirlerinden biri olan ve henüz sadece 10 yıl önce Avrupa Konseyi tarafından *“Kültür Başkenti”* ilan edilen İstanbul için belirtilen bu payın arttırılması yerinde bir uygulama olacaktır. Bu görüş sahada *“müze gelirlerinden yerel yönetimlere aktarılan payların mümkün olduğunca arttırılması gerektiği”* (G17); *“bu müzelerin insan yoğunluğu ve buna bağlı olarak yerel yönetimlere hizmet yoğunluğu oluşturduğu”* gibi ifadelerle yer bulmaktadır (G10).

4.4.4. Mali İyileştirme Yapılabilir Diğer Öneriler

Çalışmanın bu kısmında belediyelerin gerek merkezden aktarılan payları gerek ise öz gelirleri kapsamında bulunmayan diğer açılardan maruz kaldıkları uygulamalara dair birtakım alternatif iyileştirme ve öz kaynak oluşturma önerileri verilmektedir.

4.4.4.1. Yatırım Hizmeti Harcamaları ve KDV'lerinin Borçlara Mahsup Edilmesi

Belediyeler tarafından yapılan yol, köprü, ibadethane, okul, tünel, park ve bahçeler vb. şeklindeki, gelir getirmeyen kamu hizmetleri ve yatırımları ile bu hizmet ve yatırımların inşası, onarım ve bakımları gibi giderleri için ödenmekte olan %18'lik Katma Değer Vergisi oranı ciddi bir yatırım maliyeti oluşturmaktadır.

Bu tür gelir getirmeyen yatırımlar için belediyelerce ödenmekte olunan katma değer vergilerinin ilgili belediyelerin hali hazırda mevcut bulunan vergi borçlarına sayılması (mahsup edilmesi) en başta belediyeleri bu tür yatırımlara yönelik motive edici bir unsur olacak ve belediyelerin mali yönden güçlenmesine katkı sunacaktır. Bu düşünce sahada *“metropolitan yönetimlerin kamu yatırımlarının bir kısmının ya da bunlara ödenen KDV'lerin metropol yönetiminin kamuya olan borçlarına sayılabilmesi gerekliliği”* şeklinde kendine yer edinmektedir (G22).

Bu bağlamda şu öneriler sunulmaktadır: Öncelikle İBB'nin gelir sağlamadığı bu türden kamu yatırımları ve yerel hizmetler çerçevesince oluşan ve İBB tarafından ödenen katma değer vergisi oranının %18'den daha aşağı bir miktara çekilmesi ve bu matrahın İBB'nin vergi borçlarına sayılması; İBB tarafından inşa edilen eğitim (okul) ve sağlık (hastane) tesislerinin yapımı sırasında gerçekleştirilen harcamaların en azından bir kısmının İBB'nin kamuya olan mevcut borçlarından düşülmesi bu çalışma kapsamında sunulan bir diğer öneridir. Özellikle İstanbul gibi nüfusu çok ve buna bağlı olarak da kamusal hizmet harcamalarının yüksek olduğu bir metropolde İBB'nin gelirlerini doğrudan arttırmamakla birlikte borçlarının azlatılması adına faydalı olacak *“alternatif bir gelir önerisi”* olarak bu öneriler sunulmaktadır.

4.4.4.2. Toplu Taşıma ile İlgili Mali Öneri

Bilindiği üzere belediyeler şehir içi toplu taşımada asli görevlidirler. Günümüzde sürekli artan bir grafik seyreden benzin/yakıt maliyetleri belediyeler

üzerinde ciddi bir mali yük oluşturmaktadır. Ticari amaç gütmeyen bu toplu taşıma hizmetlerinin icrası için kullanılmakta olan benzin/yakıtların tabi oldukları Katma Değer Vergisi oranı %18 olarak belirlenmiş bulunmaktadır.

Buna karşılık belediyenin sağlamış olduğu ulaşım hizmetine nispeten çok daha ticari bir faaliyet imajı çizen okul servis araçlarının tabi olduğu Katma Değer Vergisi oranı %8'dir (<https://www.gib.gov.tr/yardim-ve-kaynaklar/yararli-bilgiler/kdv-oranlari-listesi>, Erişim tarihi: 08.05.2020).

Sahada görüşme gerçekleştirilen bir yerel yönetim aktörünün ifadesiyle (G10): *“belediyelerin gelirlerinin arttırılması kadar, giderlerinin de azaltılmasını gerekmektedir. Örneğin toplu taşıma için yakıttan kdv daha düşük alınabilir.”*

Yukarıda belirtilen hususlar ışığında bir öneri olarak şu sunulmaktadır: İBB'nin toplu ulaşım hizmetleri kar amacı güdülmeyen bir kamu hizmetidir. Bununla birlikte benzin/yakıttan alınan katma değer vergisi oranlarının İBB için %18'den daha düşük bir seviyeye çekilmesi tavsiye edilmektedir.

4.4.4.3. Yargı Harcı Muafiyeti

Günümüzde kamu kurumlarının çoğu ilgili kanunun *“genel bütçeye dâhil idarelerin yargı harcından muaf tutulması”* hükmü gereğince yargı harcı ödememektedirler (Harçlar Kanunu, 1964). Belediyelerin kamu tüzel kişisi oldukları 5393 Sayılı kanunda *“Belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini ifade eder”* şeklinde; 1982 Anayasasının 127. Maddesinde ise *“Mahallî idareler; il, belediye veya köy halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileridir.”* İfade edilmektedir (Belediye Kanunu, 2005; Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 1982).

Kamu tüzel kişilikleri “*kamu hukuku kurallarına göre kurulan ve bu kurallar çerçevesinde faaliyette bulunan tüzel kişilerdir*” (Öztan, 1998; Aktaran: Çağlayan, 2016, s. 377). Bir diğer ifade ile Kamu tüzel kişileri; “*idareye özgü bir kuruluş (teşkilat) yapısına sahip olan ve bundan ötürü kuruluşları idare hukukunca düzenlenen tüzel kişiler*”dir (Balta, 1972; Aktaran: Ağar, 2006, s. 284).

Bu açıdan bakıldığında kamu tüzel kişilikleri olması münasebetiyle yerel yönetimlerin de yargı harcı muafiyetine sahip olmaları beklenmektedir. Bu düşünce sahada da şu şekilde karşılık bulmaktadır (G13) : “*belediyelerin kamu tüzel kişiliği taşımasından ötürü tıpkı diğer kamu kurumları gibi yargı harcından muaf olmaları gereklidir*”.

Fakat ilgili mevzuat belediyelere yargı muafiyeti tanımamıştır. Belediye yönetiminin insan hayatına en yakın ve en çok kullanılan hizmetleri sağladığı göz önüne alınırsa bu hizmetlerden kaynaklı olan uzlaşmazlıklarda yargı yolu son noktada karar verici rolü üstlenmektedir. İstanbul’un nüfusu da göz önüne alındığında vatandaşların en temel hakkı olan hak arama hürriyetlerini yargı yoluna başvurarak kullanmalarının mali yönden yük oluşturmaması adına İstanbul metropolitan yönetiminin yargı harçlarından muaf tutulması önerilmektedir.

SONUÇ

Ülkelerin kendine has bir yönetim anlayışı vardır. Bu anlayış o ülkenin kendi tarihinden, kültüründen, sosyal ve siyasal gerçeklerinden etkilenmektedir. Bu durumu doğal bir olgu olarak kabul etmekle birlikte bir taraftan da her ülkenin yönetimin bir diğerine iyi ya da kötü örnek teşkil edebileceği de açıktır. Karşılaştırma çalışmaları bu sebeple son derece önemlidir. Bu çalışmada İstanbul özelinde bir karşılaştırma sunmak ve bu anlamda karşılaştırmalı metropol yönetimi çalışmalarına dair katkı sağlamak amaçlanmıştır.

Bu çalışma İstanbul metropolitan yönetiminin Avrupa'daki metropolitan yönetimlere nazaran ne durumda olduğuna dair kişisel bir ilginin ürünüdür. Bu ilgi üzerine çalışma yapabilmek için öncelikle karşılaştırılacak olan metropol sayısında anlamlı bir sınırlandırmaya gidilmeliydi. Bu sebeple çalışmayı sınırlandırmak adına İstanbul metropolitan yönetimi, Londra metropolitan yönetimi (*Greater London Authority*) ve Paris metropolitan yönetimi (*Metropol du Grand Paris*) ile karşılaştırılmıştır. Bu iki metropol de iki kademeli modelle yönetildiği, üniter bir devlet bünyesinde bulunduğu ve Avrupa'da bulunduğu için seçilmiştir.

İstanbul'da uygulanmakta olan metropolitan yönetim modelinin ilgili literatürde “*iki kademeli metropolitan yönetim modeli*” şeklinde ifade edilen model olduğu görülmektedir. Anwar Shah'ın tasnifine göre ise İstanbul'da “*dikey koordinasyona dayalı metropolitan yönetim*” uygulanmaktadır. Bu modelin etkinliği üst kademe yönetim olan metropolitan yönetimin koordinasyonuna dayanmaktadır. İstanbul metropolitan yönetiminin hangi metropolitan yönetim yaklaşımına daha yakın olduğuna bakıldığında; Metropolitan Reform Geleneği ve Kamu Tercihi Teorisinin bazı özelliklerini içerdiği görülmektedir.

Örneğin Metropolitan Reform Geleneği yaklaşımının temel argümanı yerel hizmetlerin sunumunda verimlilik ve planlamada etkinlik sağlanabilmesi için büyük ölçekli metropolitan alanların gerekli olduğudur. Kübler ve Heinelt'e göre metropolitan alandaki yönetim yapısı 2 kademeli bir yapı olmalı ve metropolitan

alandaki tüm fonksiyonları içeren bir özerkliğe ve geniş yetkilere sahip olmalıdır (Heinelt & Kübler, 2005, s. 9). Bu açıdan bakıldığında İstanbul'un metropolitan yönetimi 1984 yılından bu yana büyükşehir modeli adı altında iki kademeli bir yapı ile yönetilmektedir.

Yine Kamu Tercihi Teorisi'nin en temel argümanı olan yerel yönetim birimlerinin farklı alternatifler sağlaması ve halkın tercihlerini etkileyebilmek adına birbirleriyle rekabet içerisinde bulunacağı, bu rekabetin de sunulan hizmetlerin kalitesini ve çeşitliliğini yükselteceği vurgusunun İstanbul metropolitan alanında alt kademe sayısı açısından sağlandığı görülmektedir. Mevcut haliyle İstanbul'da toplam 39 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır.

İstanbul metropolitan yönetiminin Yeni Bölgecilik yaklaşımına diğer iki yaklaşıma nazaran daha uzak kaldığı görülmektedir. Bölgesel/yerel kaynakları temel olarak oluşturulan ekonomik kapsamlı bir yönetim yaklaşımını ifade eden yeni bölgecilik yaklaşımı, ekonominin gün geçtikçe daha da küreselleşmesi ve ekonomik kalkınma hedefleri kapsamındaki rekabetin beraberinde getirdiği bir yaklaşımdır (Amin, 1999, s. 375). Bu yaklaşım yerel kaynakların etkin kullanımını hedeflemektedir. Yeni bölgecilik bir bölgeye aktarılan kaynak ve yetkiyle kuşatılmış, kurumsal kapasiteye sahip bir yapıyı oluşturma girişimi olarak da tanımlanabilir. Bu yaklaşımın savunucularının odak noktası özel sektörün ve yerel yönetim birimlerinin karşılıklı işbirliği yaparak bölgesel ölçekteki meselelere çözüm üretmesidir. Bu yaklaşım tüm metropoller için geçerli bir yapı arayışında değildir. Tüm metropollerin bölgelerinin kimliğine has bir yönetim yapısına sahip olabileceğini ifade etmektedir (Hamilton vd., 2004, s. 154). Bu açılardan değerlendirildiğinde İstanbul'un kendine has-özgün bir yönetim modelinin olmaması ve ekonomik kalkınma açısından Londra ve Paris gibi metropolitan yönetimlerine göre daha geride kalması, yeni bölgecilik yaklaşımdan biraz uzak bir görünüm sergilediğine işaret etmektedir. Eğer tabiri caiz ise dünya metropollerin devler liginde boy gösterecekse İstanbul'un metropolitan yönetiminin yeni bölgecilik yaklaşımı açısından yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir. Gelecekte İstanbul'un metropolitan alanının daha da genişleyeceği

düşünülmektedir. Buna bağlı olarak İstanbul'un mevcut metropoliten yönetiminin gözden geçirilmesi ve yeni bölgecilik ve iki kademeli modelin koordine edici unsurları kapsamında yeniden değerlendirilmesi önemlidir. İstanbul'un bu yaklaşımdan uzak kaldığı bir doğa durumunda Londra ve Paris gibi metropollerle aynı klasmanda yer edinmesi mümkün gözükmemektedir.

Çalışmanın en temel varsayımları olarak İstanbul'un Türkiye çapındaki diğer tüm metropollere nazaran iktisadi açıdan istisnai bir konumunun bulunduğu, bu açıdan değerlendirildiğinde ülkedeki diğer tüm metropollerden ayrı ve özgün bir metropoliten kimliğe sahip olduğu, bu sebeple nüfusu 750.000'in üzerinde olan herhangi bir metropolle aynı kurallarla yönetilmesinin rasyonel bir temelini bulunmadığı, Ülkedeki konumu üzerinden değerlendirildiğinde Londra ve Paris gibi Avrupa'nın önemli metropollerleriyle benzer nitelikte bir kimlik taşıdığı ve hâlihazırda uygulanmakta olan iki kademeli modelin İstanbul için en uygun model olduğu varsayımları bulunmaktadır.

Çalışmanın soruları Londra ve Paris metropoliten yönetimleriyle kıyaslandığında İstanbul'un yönetim organları, alt-üst kademe ilişkileri, metropoliten hizmetler, denetim, mali durum, örnek alınabilecek uygulamalar, gelirler açısından merkeze bağımlılık durumunun ne olduğuna ve özgelirlerinin nasıl arttırılacağına yöneliktir.

Belirtilen varsayım ve sorular üzerine kurgulanan bu çalışmada kısaca özetlemek gerekirse; öncelikle metropoliten yönetim, model ve yaklaşımlara dair ilgili kavram ve literatüre yer verilmiş ve akabinde karşılaştırma kısmına geçilmiştir. Bu çalışma kapsamında İstanbul metropoliten yönetimi özelinde iki aşamalı bir karşılaştırma yöntemi kullanılmaktadır.

İlk olarak İstanbul metropolünün Türkiye'deki diğer tüm metropollerle mali açıdan karşılaştırılmak suretiyle Türkiye'deki diğer tüm metropollerden farklı bir konumda olduğu belirlenmiştir. Bu aşamada sadece mali yönden karşılaştırma yapılmasının sebebi Türkiye'deki yasal mevzuatın 750.000 nüfuslu bir metropol

yönetimi ile yaklaşık 15 milyon nüfuslu bir metropol yönetiminin görevlerinin ve yetkilerinin aynı kurallar bütünüyle belirlenmesinden kaynaklanmaktadır.

İkinci aşama olarak da tez çalışması kapsamında İstanbul'un metropoliten yönetimi Londra ve Paris metropoliten yönetimleri ile karşılaştırılmıştır. Karşılaştırma İstanbul, Londra ve Paris metropoliten yönetimlerinin tarihi gelişimi, mevcut durumu, yönetim organları, alt kademe ve üst kademe arasındaki ilişkileri, metropoliten hizmetlerin hangi kademe tarafından verildiği, denetim unsurları ve mali durumları esas alınarak gerçekleştirilmiştir.

Karşılaştırma kısmı sonucunda elde edilen bulgulara ilaveten İstanbul'un mevcut metropoliten yönetimine dair tespit ve önerilerin oluşturulabilmesi açısından nitel bir yöntem kullanılarak bir saha çalışması yapılmıştır. Çalışmada nitel bir araştırma yöntemi olarak veri kaynaklı üçgenleme tekniği kullanılmış ve oluşturulan 25 kişilik bir örneklem ile derinlemesine görüşmeler gerçekleştirilmiştir. Görüşmelerden elde edilen veriler kodlanıp Maxqda 2020 Programı kullanılarak değerlendirilmiştir. Akademisyenler, merkezi yönetim aktörleri ve yerel yönetim aktörlerinden oluşan bu örneklemle gerçekleştirilen görüşmelerden elde edilen bulgular karşılaştırma kısmında elde edilen bulgular çerçevesinde değerlendirilmiş ve öneriler kısmına geçilmiştir. Yerel yönetim aktörlerinin seçiminde siyasal aidiyetler açısından sayısal bir eşitlemeye gidilmesindeki amaç görüşmecilerin siyasal aidiyetlerinden kaynaklanabilecek görüşlerini dengeleyebilmektir.

Çalışma kapsamında elde edilen bulgu ve öneriler şu şekilde özetlenebilir: İstanbul metropoliten yönetimi Türkiye'deki diğer tüm metropol yönetimleriyle karşılaştırıldığında, tüm metropollerin yıllık ortalama giderlerinin %34'ünün; yıllık ortalama gelirlerinin %32'sinin; yıllık ortalama bütçe açıklarının %43'ünün tek başına İstanbul'a ait olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında İstanbul'un diğer tüm metropol yönetimlerinin yıllık ortalama açıklarının neredeyse yarısına yakını tek başına oluşturmakta olduğu söylenebilir. İstanbul'un GSYİH'sının Türkiye'nin GSYİH'na oranı %31 olarak tespit edilmiştir. Ülke nüfusunun yaklaşık %19'unun İstanbul'da yaşadığı tespit edilmiştir. Bu bilgiler ışığında İstanbul'un ülkedeki diğer

tüm metropolitan yönetimlere nazaran çok daha fazla bir oranda metropolitan nitelik taşıdığı görülmektedir. Metropolitan bir kent olmanın gerektirdiği tüm iktisadi ve nüfus gerekliliklerini ülkedeki diğer tüm metropollere nazaran fazlasıyla karşılaması sebebiyle İstanbul'un tıpkı *Büyük Paris Metropolü (Métropole du Grand Paris)* ve *Büyük Londra Yönetimi (Greater London Authority)* gibi kendine has bir konumlandırmayı hakettiği tespit edilmiştir. İngiltere, Londra için Büyük Londra Yönetimi adıyla son derece öznel bir metropolitan yönetimi sergilemektedir. Hatta bu metropolitan yönetimi Büyük Londra Metropol Yasası (*Greater London Authority Act 1999*) olarak Türkçeye çevirebilen ve ismini bizzat Londra'dan alan bir hukuki metne dayanmaktadır. Fransa ise Paris ili dışında kalan metropolitan alanı da içeren ve toplamda 131 belediyeden (Paris ve 130 comune) oluşan Büyük Paris Metropolü'nü 2016 yılında kurmak suretiyle büyük ölçekli bir metropolitan alan yönetimine geçmiştir. Bu iki metropoldeki durum incelendiğinde Gerek Paris gerek ise Londra metropolitan yönetimlerinin özgün bir yönetim arayışı içerisinde olduğu tespit edilmiştir.

İstanbul metropolitan yönetimine esas oluşturan Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 750.000 nüfuslu bir kent ile İstanbul'u aynı mevzuata tabi tutmaktadır. Fakat buna karşılık Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 127. Maddesindeki "*kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" ifadesinden referansla şu söylenebilir: İstanbul da tıpkı Londra gibi kendine has birtakım yasal düzenlemeler ile yönetilebilir ve yönetilmelidir. Hatta ismi de tıpkı Londra'da olduğu gibi "*Büyük İstanbul Metropolitan Kanunu*" olabilir. Eryılmaz'ın da ifade ettiği üzere: "...bugün büyükşehirler ile ilgili olarak tek bir kanun var ama her bir büyükşehir için ayrı ayrı statüler, yapılar ve gelir kaynakları olabilir. Özellikle İstanbul gibi nüfusu 14 milyon, ilerde 20 milyona dayanacak olan bir şehir için bu konunun çok önemli olduğunu düşünüyorum" (Eryılmaz, 2016, s. 147). Bu açıdan değerlendirildiğinde Türkiye'de kentlere yönelik özgün bir yaklaşım olmadığı görülmektedir. Aslında yakın tarihte birden çok kenti diğerlerinden ayıran uygulamalara tanık olunmaktadır. Örneğin ilk

kez hayata geçirilen büyükşehir modeli uygulanırken 3 kent⁸⁷ diğer tüm kentlerden ayrı tutulmuştur. Kent ve metropolitan yönetim sınırları ilk kez iki kent⁸⁸ için eşitlenirken diğer kentler ayrı tutulmuştur. Yine denizlerde denetim yetkisi 4 metropolitan yönetime⁸⁹ verilirken denize kıyısı olan diğer kentler ayrı tutulmuştur. Ama ne zaman tek başına İstanbul kentine yönelik bir uygulama tasarlansa bir şekilde hayata geçirilememektedir. Örneğin 2007 yılında trafik polisliği uygulamasının ülke genelinde sadece İstanbul metropolitan yönetimine özel olacak şekilde devredilmesi önerisinin Emniyet Genel Müdürlüğü'nün oluru üzerine, TBMM Trafik komisyonundan geçmiş olmasına rağmen yasalaşmamış olmasında görüldüğü gibi.

İstanbul'un Paris ve Londra metropol yönetimleri ile kıyaslandığındaki konumuna dair elde edilen bulgular şu şekildedir: Nüfus verileri açısından karşılaştırıldığında İstanbul metropolitan yönetimi resmi veriler itibarıyla 15.5 Milyonluk bir nüfusa hizmet sunarken; Londra metropolitan yönetimi 9 Milyon, buna karşın Paris metropolitan yönetimi ise 7,2 Milyon gibi bir nüfusa hizmet sunmaktadır. Belirtilen metropollerdeki nüfusun ülkelerindeki toplam nüfusa karşılığı İstanbul için %19 iken; Londra için %13 ve Paris için %11'dir. Bu açıdan değerlendirildiğinde şu tespit edilmiştir: İstanbul metropolitan yönetiminin üzerindeki nüfus yükü Londra ve Paris metropolitan yönetimlerine nazaran oldukça fazladır.

Bu üç metropolitan yönetimi hizmet sunduğu yüz ölçümü açısından karşılaştırıldığında da İstanbul'un Londra ve Paris metropolitan yönetimlerine kıyasla oldukça geniş bir yüz ölçümüne hizmet sunmak durumunda olduğu görülmektedir. Paris için bu yüz ölçümü verisi 814 km², Londra için 1.572 km² iken; İstanbul için bu veri 5.460 km²'dir. İstanbul'da kilometre başına 2.841 kişi düşerken; Londra'da 5.725 kişi ve son olarak da Paris'te 8.598 kişi düşmektedir. Bu veriler ışığında İstanbul'da

⁸⁷ İstanbul, Ankara ve İzmir

⁸⁸ İstanbul ve Kocaeli

⁸⁹ İstanbul, Kocaeli, Mersin ve Antalya BŞB

metropolitan hizmetleri vatandaşa ulaştırmanın Paris ve Londra'ya nazaran daha meşakkatli olduğu tespit edilmiştir.

Bu üç metropolün ülkeleri için iktisadi olarak ne derece önemli olduğu açısından şu tespit edilmiştir: “*İstanbul’un Türkiye için iktisadi açıdan önemi Londra’nın ve Paris’in ülkeleri için olduğundan daha büyüktür*”. Bu üç metropolün ülkelerinin GSYİH’sının ne kadarını tek başlarına oluşturdukları üzerinden bir karşılaştırma yapıldığında; Londra için %24, Paris için %25 olarak belirlenen bu oran İstanbul için %31 çıkmıştır.

İstanbul, Londra ve Paris metropolitan yönetimleri sahip oldukları yönetim organları açısından karşılaştırıldığında elde edilen bulgular şu şekildedir: Üç metropol yönetiminde de *başkan* ve *meclis* organları bulunmaktayken *encümen* yapılanması olarak tanımlayabileceğimiz organ sadece Paris ve İstanbul için bulunmaktadır. Paris yönetimi için encümen benzeri bir yapılanma olan Metropolitan Office (*Bureau Métropolitain*) hepsi meclis üyelerinden oluşan 20 başkan yardımcısı ve 23 delegeden oluşmaktadır. İstanbul’daki encümen yapılanması ise meclis üyelerinden seçilmiş 5 üye ve ikisi mali hizmetler birim amiri ve genel sekreter olmak şartıyla başkanın atayacağı 5 birim amirinden oluşan toplamda 10 kişilik bir kadrodan oluşmaktadır. Londra metropolitan yönetiminde her ne kadar encümen yapılanması bulunmasa da 10 adet başkan yardımcısının bulunduğu toplam 20 kişilik bir başkanlık ekibi yapılanmasıyla İstanbul ve Paris’e göre farklılık göstermektedir.

Bu çalışma kapsamında gerçekleştirilen saha çalışması olarak yapılan derinlemesine görüşmeler neticesinde encümen yapılanmasına dair bir değişiklik ihtiyacı tespit edilmemiştir. Görüşmeciler yoğunlukla meclis başkanlığı ve personel yönetimi üzerine yoğunlaşmışlardır. Encümenlik organının mahiyeti göz önüne alındığında hem seçilmişlerden hem de atanmışlardan oluşması sebebiyle mevcut halinin devamının uygun bulunduğu görülmüştür.

Bu üç metropolün başkanlık organının oluşumu ve görev süresi açısından şu şekilde bir farklılık bulunmaktadır: Başkanların görev süreleri sırasıyla Londra için 4, İstanbul için 5, Paris için ise 6 yıl olarak belirlenmiştir. Paris’te başkan meclis üyeleri

tarafından seçilmekte iken; İstanbul ve Londra’da başkan doğrudan halk tarafından seçilmektedir.

Londra metropolitan yönetimi İstanbul ve Paris’e nazaran çok daha az sayıda meclis üyesine sahiptir. İstanbul’da 312 meclis üyesi bulunmaktayken Paris’te 208 ve son olarak Londra’da 25 adet meclis üyesi bulunmaktadır. Londra meclis oluşumu açısından da İstanbul ve Paris’e nazaran farklılık sarf etmektedir. İstanbul ve Paris metropolitan yönetimlerinde meclisler alt kademe meclislerinden gelenlerden belirli bir oran-sayı ile oluşmaktadır. İstanbul’da ilçe meclis üyelerinin beşte biri metropolitan yönetim meclisi üyesi olurken Paris’te 1 adet il (*Ville de Paris*) ve 130 adet belediyenin (commune) meclis üyelerinden en az bir adet üyeyi göndermesi ile metropolitan yönetim meclisi oluşmaktadır. Buna karşılık Londra metropolitan yönetimi meclisinin 14 adet üyesi özel seçim bölgelerinden seçilirken; 11 üyesi ise Londra genelinden halk tarafından seçilmektedir. Londra’da il genelinden bir seçim kontenjanı açılarak il geneli ve seçim bölgelerinin meclis içerisinde dengelenmeye çalışıldığı düşünülmektedir. Böyle bir uygulamanın seçim sistemleri üzerine gerçekleştirilecek olan sonraki çalışmalara da ışık tutma ihtimali bulunmaktadır. Nüfuslarına oranlandığında bu üç metropol yönetimi başına düşen meclis üyesi temsiliyetleri şu şekildedir: Bir meclis üyesi Londra’da yaklaşık 360.000 kişiyi temsil etmekteyken bu rakam İstanbul için 50.000 Paris için ise 35.000 kişidir. En düşük temsiliyet oranı Londra’da bulunmaktadır. Meclis toplantı sıklıkları İstanbul ve Londra metropolitan yönetimleri için her ay bir kere olmak üzereyken; Paris için ise meclis, en az 3 ayda bir toplantı yapmak zorunluluğundadır. Her ay toplantı yapan bir meclisin üç ayda bir toplantı yapan bir meclise nazaran daha işlevsel olacağı söylenebilir. 2020 yılı itibariyle metropolitan meclislerindeki komisyon sayısı sırasıyla Paris için 9, Londra için 14 ve son olarak da İstanbul için 26 adettir. Bu anlamda İstanbul metropolitan meclisinin komisyonlar açısından daha spesifik bir iş bölümüne gittiği tespit edilmiştir.

İstanbul metropolitan yönetiminin organlarının teşkilatlanması açısından Paris ve Londra ile kısmi benzerlikler taşımaktadır. Örneğin İstanbul’da metropolitan meclis

tıpkı Paris’te olduğu gibi alt kademe meclislerinden gelenlerden oluşurken belediye başkanı ise Londra’da olduğu gibi doğrudan halk tarafından seçimle belirlenmektedir. Paris metropolitan yönetimi başkanı metropolitan meclis üyeleri içerisinde seçilmektedir. Paris’te meclis başkanlığı makamı, aynı zamanda meclis tarafından seçilen metropolitan yönetiminin başkanına aittir. Buna karşılık Londra’da ise meclis kendi meclis başkanını kendi üyeleri içerisinde seçer. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul’un metropolitan yönetiminin karar alma/denetim (meclis) ve yürütme (başkan) açısından kendine has bir durumu söz konusudur. İstanbul metropolitan yönetim başkanı aynı zamanda meclise de başkanlık etmektedir. İstanbul için başkan tıpkı Londra’daki gibi kurgulanmış olmasına rağmen meclis başkanlığı makamı tıpkı Paris’teki gibi kurgulanmıştır.

Belediye meclislerinin dünyanın hemen her yerinde seçimle oluştuğu ve belediyeye asıl meşruiyet kaynağını sağlayan organ oldukları ve karar almak kadar aynı zamanda denetlemekle de görevli oldukları göz önüne alındığında şu tespit edilmiştir: İstanbul metropolitan yönetim yapılanması meclis başkanlığı özelinde karar alma/denetim ve yürütme ayrımı açısından yürütme leyhine bir dengesizlik oluşturmaktadır. Bu dengesizliğin giderilmesi adına Londra metropolitan yönetiminden örnek alınabilecek bir uygulama olarak, İstanbul metropolitan yönetiminde karar alma/denetim ve yürütme ayrımının tahsis edilebilmesi adına “*meclis başkanının meclis üyeleri içerisinde seçilmesi*” önerilmektedir. Türkiye genelinde metropolitan nitelikte olmayan şehirlerde İl Genel Meclislerinin meclis başkanı bizzat meclis üyelerinden seçilirken; makro ölçekte bir örnek vermek gerekirse TBMM’de meclis başkanı bizzat meclis üyelerinden seçilirken; metropolitan yönetimlerde/belediyelerde meclis başkanının meclisin kendi üyeleri içerisinde seçilmesi daha uygun olacaktır.

Bu önerinin gerçekleştirilen saha çalışmasındaki karşılığı şu şekildedir: Görüşmecilerden akademisyen ve merkezi yönetim aktörleri çoğunluklu olarak bu önerinin uygun olduğu yönünde görüş belirtmekteyken, yerel yönetim aktörleri arasında siyasi parti aidiyetleri açısından tespit edilen tek anlamlı görüş farklılığı bu

öneriye dairdir. 2019 yerel seçimlerine *Cumhur İttifakı* ve *Millet İttifakı* olarak girilmiştir. Bu soruya verilen yanıtlar açısından *Cumhur İttifakı* üyelerinde anlamlı bir fark gözlemlenmemiştir. Buna karşılık seçim sonucunda İstanbul’u kazanan *Millet İttifakı* üyelerinde anlamlı bir görüş farklılığı tespit edilmiştir. *Millet İttifakı*’nı oluşturan partiye üyelikleri bulunan yerel yönetim aktörlerinin çoğunluklu olarak bu öneriyi “*belediye başkanının yetkilerini zayıflatmak*” şeklinde algıladıkları gözlemlenmiştir. Bu sebeple de bu öneriye sıcak bakmamaktadırlar. Fakat bu gruptan gerekli demokratik zemin ve gelişmişliğe ulaşırsa ve dengeli bir yapı kurgulanırsa bu önerinin uygulanabilir olduğunu da ifade edenler olmuştur.

Yönetim kadar önemli bir diğer husus da denetimdir. Bu çalışma kapsamında yapılan karşılaştırmada üç metropoliten yönetimin de idari, mali açıdan benzer denetimlere tabi olduğu görülmüştür. Farklılık sarfeden tek denetim unsurunun ombudsman yapılanması olduğu tespit edilmiştir. İstanbul metropoliten yönetiminin tabi olduğu ombudsman (KDK) denetimi merkezi bir ombudsman denetimidir. Parlamento ombudsmanı olarak da bilinen bu yapıda ülke merkezinde tek bir ombudsman bulunur ve yerel yönetimler ile ilgili başvurular - diğer tüm kurumlarla ilgili yapılan başvurular gibi - bu merkezi ombudsmana yapılmaktadır. Buna karşılık İngiltere’de merkezi bir “Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı” kurumu vardır ve yerel yönetimlerle ilgili başvurular merkezdeki bu yerel yönetim ombudsmanına yapılmaktadır. Son olarak da Paris’te yerel seviyede bir yerel yönetim ombudsmanı (*médiateur*) bulunmaktadır. Paris ombudsmanı, Paris’teki 30’dan fazla şubesiyle başvuruları yerinde değerlendirirken; Londra için başvurular merkezdeki yerel yönetimler ile ilgili ayrı bir ombudsmanlık kurumunda değerlendiriliyor; buna karşılık İstanbul için ise merkezde tüm başvurular tek bir havuza alınıp tek bir merkezden değerlendiriliyor. 2019 yılı için Londra metropoliten yönetimi hakkında İngiltere Yerel Yönetimler ve Sosyal Bakım Ombudsmanı’na 1.948 başvuru yapılması; buna karşılık kent seviyesine indirilmiş bir yapının olduğu Paris yerel yönetim ombudsmanına 2019 yılı için 2.794 başvuru yapılmış olması durumu, ombudsmanlık kurumunun yerindenliğinin arttırılmasının halkın hak arama imkânını ve eylemlerini de doğrudan arttırabilme potansiyeline dair ipuçları vermektedir. Her

ne kadar KDK'raporlarında İstanbul metropolitan yönetimine dair yapılan yıllık ombudsman başvuru sayısı belirtilmese de kuruma yapılan en çok başvurunun yerel yönetimler ile ilgili olması, en çok yapılan başvurunun İstanbul kentinden yapılması ve kurumun merkezi teşkilatı dışında sadece İstanbul'da bir adet iletişim ofisi açmış olması gibi durumlar İstanbul'un metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanına ihtiyaç duyduğunu göstermektedir. Bu noktada gerek Paris metropolitan yönetiminden örnek alınabilecek bir uygulama olarak gerek ise daha önce 2004 yılında TBMM'de kabul edilen bir yasa teklifinde “*her ilde bir mahalli idare ombudsmanlığı kurulması*” şeklinde kendine yer bulduğu üzere, İstanbul için metropolitan seviyede bir yerel yönetim ombudsmanlığının kurulması önerilmektedir. Metropolitan seviyedeki bu yerel yönetim ombudsmanlığının seçiminin İstanbul Kent Konseyince yapılması önerilmektedir. Bu önerinin temelinde de kent konseylerinin hem iyi bir yönetim alanı olması hem de “*kentin hak ve hukukunun korunması*”, “*hesap sorma ve hesap verme*” gibi görevlerinin bulunmasından kaynaklanmaktadır. Bu sayede İstanbul'un yerel hizmetlerine dair İstanbulluların yaşadığı sorunlar, yerindenlik ilkesi çerçevesince başkentte değil bizzat İstanbul'da ve yerinde çözüme kavuşturulmak üzere görüşülmüş olacaktır. Bu öneri 11. Kalkınma Planı'nda ifade edilen “*...yerel yönetimlerde denetim ve hesap verilebilirlik mekanizması güçlendirilecektir...*” hedefiyle de örtüşmektedir.

Çalışma kapsamında gerçekleştirilen saha çalışmasında görüşmecilerde kuvvetli bir görüş birliğinin hâkim olduğu tespit edilen bir durum olarak “*İstanbul metropolitan yönetiminin personel sisteminin gözden geçirilmesi*” gerekliliğinden bahsedilebilir. Görüşmeciler liyakat temelli bir personel yönetimi yaklaşımının gerekliliğini vurgulamışlardır. Metropolitan yönetimin en önemli unsurlarından biri olan personelin aynı zamanda kurumun hafızasını, kültürünü oluşturan bir mahiyet taşıdığı ve bu sebeple siyasi saikler gözetmeksizin bir belediye personel rejiminin nasıl mümkün olabileceğinin tartışılması gerekliliği ifade edilmiştir. Siyaseten iş başına gelen ve giden kadroların belirli bir miktarı aşmamasının sahadaki tüm aktörler tarafından önerildiği, bunun da başkanın kendi çalışma ekibini oluşturabilmesinin önünde bir engel olmayacağı şekilde çerçevelendirilmesinin yerinde olacağı görüşü

sahada hâkimdir. Üst kademe yöneticilerin dışındaki belediye çalışanlarını siyasi müdahalelere karşı koruyacak bir kamu personel sisteminin oluşturulabilmesi adına bu tespitlerin özellikle gelecekteki personel yönetimi çalışmalarına ışık tutması umulmaktadır.

İstanbul, Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin görev ve sorumlulukları açısından karşılaştırıldığında ayırt edici farklar tespit edilmiştir. Genel hatlarıyla üç metropol de birtakım hizmetleri sunmak ve genel olarak metropolitan hizmetlerin koordinasyonunu sağlamakla yükümlüdür. Bu noktada belirleyici unsur metropolitan seviyedeki hizmetlerin kim tarafından verildiğidir. Sunduğu hizmetler açısından bir karşılaştırma yapıldığında Paris metropolitan yönetiminin İstanbul ve Londra'ya kıyasla çok fazla görev tanımı bulunmamaktadır. Paris metropolitan yönetimi için genel hizmet alanları “*Metropolitan alanın planlaması ve gelişimi*”, “*Ekonomik, sosyal ve kültürel gelişme*”, “*Yerel konut politikası*”, “*Çevrenin korunması, iyileştirilmesi ve yaşam kalitesi politikası*” ve “*Sulak alanların yönetimi ve taşkın önleme*” şeklinde beş başlık altında toplanabilir. Paris metropolitan alanı içerisindeki diğer tüm hizmetler alt kademe unsurları, ya da bunların oluşturduğu birlikler veyahut da direkt olarak merkezi yönetim unsurları tarafından sağlanmaktadır. Örnek vermek gerekirse Paris'te İtfaiye teşkilatı Londra ya da İstanbul'daki gibi metropol yönetimine ait değildir.

Doğrudan merkezi devlet kurumu olan emniyet birimlerine bağlı olarak hizmet vermektedir. Ulaşım da çok belirgin bir fark olarak dikkat çekmektedir Paris özelinde. Metropolitan seviyeyi birbirine bağlayan ulaşım hatları ve yapıları merkezi yönetime bağlıdır. Bu amaçla yürütülen özel projeler de devlet koordinasyonunda yapılmaktadır.

Londra metropolitan yönetiminin “*ulaşım, planlama, ekonomik kalkınma, konut, çevre, polislik, itfaiye*” gibi birtakım genel hizmet alanları bulunmaktadır. Metropolitan alan içerisindeki diğer tüm hizmetler alt kademe unsurları tarafından sunulmaktadır ve bunların çoğu Londra yönetiminin planlaması doğrultusunda gerçekleştirilmektedir. Londra yönetimi bu hizmetlerin sunumundan daha çok koordine eden ve denetleyen şeklinde konumlanmıştır. Londra özelinde ana hizmetler “*arm's length*” olarak tanımlanan bağlı kuruluşlarca verilmekteyken bunlara dair yine

tüm sorumluluk metropol yönetiminindir. Londra'nın İstanbul ve Paris ile kıyaslandığında kendine has bir özelliği olarak valilik kurumunun bulunmaması söylenebilir. Emniyet müdürü ve yardımcısının merkezi yönetim tarafından atandığını polislik hizmeti direk olarak metropol yönetimince sunulmaktadır.

İstanbul metropoliten yönetiminin Londra ve Paris metropoliten yönetimlerine nazaran daha fazla göreve sahip olduğu tespit edilmiştir. Bu açıdan üzerindeki görevleri gerçekleştirmenin yanı sıra “koordine eden” kimliğini sergilemesine engel olabilecek derecede fazla görevi bulunmaktadır. İstanbul metropoliten yönetimi için “*Stratejik plan, nazım imar planı, ulaşım ana planı ve berterafi, toplu taşıma, içme suyu ve kanalizasyon, doğal afet yönetim planı, katı atık yönetimi, itfaiye hizmetleri, kültür ve spor hizmetleri, zabıta hizmetleri, coğrafi kent-bilgi sistemleri, çevre koruma ve ağaçlandırma, su havzalarını ve tarım alanları koruma, ruhsatlandırma işlemlerini yürütmek ve denetlemek, yük ve yolcu terminalleri yapmak, mezarlık ve mezbaha yapmak, hal ve otoparklar yapmak, cadde ve bulvar vb. ulaşım ihtiyacını gidermek, sağlık merkezleri, mesleki eğitim hizmetleri ve birtakım sosyal kültürel hizmetler*” şeklinde kısaltarak ifade edilebilecek görev ve sorumluluktan bahsedilmektedir. Listeleme yönteminin getirdiği çokluk algısına rağmen İstanbul metropoliten yönetiminin görev tanımının Londra ve Paris metropoliten yönetimleri ile kıyaslandığında çok geniş olduğu söylenebilir. Burada asıl önemli husus İstanbul özelinde alt kademe belediyelerinin sadece kendilerinin yürüttükleri görevler için karşılaştırılan metropollerin alt kademe unsurlarına nazaran daha az görev ve sorumluluğa sahip olmasıdır. İlçeler başta sosyal ve kültürel alanlardaki hizmetler olmak üzere metropoliten yönetimle aynı mahiyette birtakım hizmetleri de sunmaktadırlar. Gerçekleştirilen görüşmelerde görüşmecilerin en çok üzerinde durduğu ve kategori ya da politik aidiyet farketmeksizin çoğunluklu olarak ifade ettikleri bir diğer husus, alt kademe yapılanması olan ilçe belediyelerinin görevlerinin arttırılarak metropoliten yönetiminin daha çok iş yapan değil koordine eden bir kimliğe kavuşturulması gerekliliğidir. Genel olarak bütün İstanbul’a ilişkin ve bölünmez nitelikteki mahalli müşterek hizmetlerin İstanbul metropoliten yönetimi tarafından verilmesinin; daha küçük ölekte ve faydası sınırlı bir alanı aşmayan mahalli müşterek

nitelikteki hizmetlerin ise alt kademe yönetimi olan ilçe belediyeleri tarafından sunulmasının yerinde bir uygulama olacağını görüşmeciler tarafından da belirtilmiştir. Eğer mevcut haliyle İstanbul metropolitan yönetiminden alt kademe yapılanması olan ilçe belediyelerine görev-yetki ve kaynak aktarımı gerçekleşmiyorsa bu noktada kanun koyucunun İstanbul metropol yönetiminde ilçe belediyelerinin görevlerini arttırıma gitmesi de bir öneri olarak sunulabilir. Burada temel kriter kaynak dağıtımında ve hizmetlerin sunumunda yerellik ilkesine uygun bir şekilde bu görev dağıtımının yapılmasıdır.

Çalışma kapsamında merkezi yönetimden İstanbul metropolitan yönetimine trafik ve çevre uygulamalarının aktarılması önerilmiştir. Bu önerinin temelinde hizmetlerin senkronizasyonu ve etkinliği bulunmaktadır. Paris’te ana ulaşım ve polislik hizmetleri merkezi kurumlarca icra edilmekteyken; Londra’da bu iki hizmet de metropol yönetimi tarafından icra edilmektedir. Türkiye’de ise bu iki hizmetten ulaşım metropolitan yönetime verilmişken, polislik merkezi yönetim tarafından icra edilmektedir. Ulaşım dair polislik hizmeti olarak *trafik polisliğinin* metropolitan yönetime devredilebilmesinin trafik uygulama ve hizmetlerinin etkinliğini arttırabileceği düşüncesi sahada da karşılığı olan bir düşünce olarak gözlemlenmiştir. Bu anlamda trafik alanında polislik hizmetlerinin İstanbul metropolitan yönetimi tarafından sağlanması, ulaşım koordinasyon ve trafik hizmetlerinin senkronizasyonu açısından makul bir öneri olarak karşımıza çıkmaktadır. Trafik hizmetleri açısından altyapı-yönetim-denetim bütünlüğünün tek elde toplanması hizmet etkinliğini arttıracaktır. Bu önerinin zaman zaman gündeme geldiği fakat “*güneydoğu*” hassasiyeti nedeniyle her zaman askıya alındığı bilinmektedir. İstanbul’un ülkenin en müstesna kenti olduğu ve coğrafi konumu değerlendirildiğinde bu önerinin uygulanmasının önündeki engel olan hassasiyetin İstanbul özelinde tutarlı olmadığı söylenebilir.

Çevre ile ilgili olarak merkezden “*yetki devri*” ile devredilen görev ve sorumluluğa istinaden İstanbul metropolitan yönetiminin gerçekleştireceği çevre denetim uygulamalarında kestiği idari para cezasından hâsıl olan tutarın yarısını

merkezi yönetime iade etmesi gerekmektedir. İşi yapan kim ise karşılığını da onun alması makbuldür. Çevre denetim hizmetinin tümüyle İstanbul metropolitan yönetimine devri de bir öneri olarak tartışılabilirdir.

İstanbul, Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin sunmuş oldukları hizmetler ve oluşturdukları yapılar karşılaştırıldığında İstanbul'un Londra ve Paris'e nazaran kalkınma konusunda geride kaldığı söylenebilir. Özellikle Londra'da eskiden merkezi hükümete bağlı olan Londra Kalkınma Ajansı'nın 2012 yılında kapatılıp yetkileri ile birlikte Londra metropolitan yönetimine "*London Legacy Development Corporation*" adıyla devredilmiş olması, Başkana belediye geliştirme şirketleri kurma yetkisi verilmesi, ekonomik lobcilik olarak "*London & Partners*" girişimi, ve "*Londra Ekonomik Eylem Ortaklığı*" gibi birtakım yapıların mevcut bulunması bu izlenimi güçlendirmektedir. Nitekim Paris özelinde 2016 Yılında Büyük Paris Metropolü'nün kurulduğu ve bu yeni yapıya metropolitan seviyede kalkınma açısından önemli görevler verildiğine tanık olunmaktadır. Özellikle İngiltere'nin BREXIT süreci sonrası Londra merkezli şirketleri Paris'e yatırım yapmaya teşvik etmek üzere ekonomik lobcilik için "*Paris Bölgesini Seçin - Büyük Paris'e Hoş Geldiniz*" ajansı ve "*Büyük Paris Metropol Alanını İcat Etmek*" girişimi; "*Döngüsel Ekonomi*" adında bir çalışma grubu ve yerel yatırımları fonladığı "*Metropolitan Yatırım Fonu*" şeklinde yapı ve girişimler mevcut bulunmaktadır. Buna karşılık İstanbul metropolitan yönetiminin ana görev tanımını oluşturan Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda "*kalkınma*" kelimesi yalnızca iki yerde ve tali anlamda geçmektedir. Bu tespitin İstanbul'un metropolitan yönetiminin kalkınma temelli olarak nasıl geliştirilebileceğine dair sonraki çalışmalara ışık tutması umulmaktadır. Örneğin İstanbul'un bölgesel ve küresel bir finans merkezi olmasını hedefleyen ve şuan yapımı devam etmekte olan İstanbul Finans Merkezi Projesi'nin Londra özelinde uygulanmakta olan "*City of London*" yapılanmasından ilham alacağı bir takım uygulamalar olabilir. Bu açıdan başta iktisatçılar olmak üzere yönetim bilimleri alanında multidisipliner çalışmalara ihtiyaç duyulduğu görülmektedir.

Çalışma kapsamında İstanbul, Londra ve Paris metropolitan yönetimlerinin mali durumu ve gelirlerinin ne kadarının merkezi transferlerden oluştuğu ve buna bağlı olarak da merkeze bağımlılıklarının karşılaştırması yapıldığında elde edilen sonuç şu şekildedir: 2019 yılı itibariyle İstanbul ve Londra metropolitan yönetimleri bütçe açığı vermektedirken, Paris metropolitan yönetimi bütçe fazlası vermektedir. Bunun en önemli sebebi Fransa’da yerel yönetimlerin bütçe denkliğinin esas olması ve kamu harcamalarının yarısına yakınının yerel yönetimlerce yapılmasıdır.

Bu üç metropolitan yönetiminin 2019 yılı bütçe verileri⁹⁰ incelendiğinde, merkezi transferlerin tüm gelirlere oranı Londra için %24 ve Paris için %36, İstanbul için %68 olarak belirlenmiştir. Bu açıdan değerlendirildiğinde İstanbul metropolitan yönetimi gelirleri açısından Londra ve Paris’e kıyasla çok daha fazla bir oranda merkeze bağımlıdır. Bu denli merkeze bağımlı bir yönetimin mali özerkliği de tartışmalıdır. İstanbul metropolitan yönetiminin merkeze bağımlılığını azaltmak adına çoğunluğu özgelir arttırıcı şu öneriler sunulmaktadır: Nüfus esas alınarak aktarılan merkezi transfer payları için nüfus verileri hesaplanırken teknolojinin ve dışallıkların dikkate alındığı güncel ve aktüel bir nüfus verisi oluşturulmalıdır. İstanbul’da yaşayan herkesin dikkate alındığı, günlük yoğunlukların belli bölgelerde yoğunlaştığı durumlarda teknolojinin de imkânlarıyla yaklaşık bir gerçek nüfus belirlenmelidir. İÖİ’lerin kaldırılmasıyla oluşan yerel özgelir kayıpları giderilmelidir. İstanbul metropolitan yönetiminin yeni özgelir kaynakları olarak konaklama vergisinden, MTV’den, tüm taşınmazların satışından ve tüm sigorta primlerinden pay alabilmesi ve şehirler-ülkeler arası taşımacılık hizmetlerinden vergi geliri elde edebilmesi önerilmektedir. İstanbul metropolitan yönetiminin mevcut durumda temin ettiği

⁹⁰ Çalışma kapsamında İstanbul, Londra ve Paris metropollerinin konsolide bütçeleri esas alınmıştır. Bu noktada belirtmek gerekir ki belediye şirketlerinin bütçeleri için ayrı ayrı çalışmalar yapılması yerinde olacaktır. Zira İstanbul özelinden örnek vermek gerekirse İSPARK gibi bir kurumun nasıl bütçe açığı verdiği incelenmeye değer bir durumdur. Bu noktada belediye şirketlerinin hukuki statüleri ve bağlı oldukları yasal mevzuat gereği belediye meclisleri tarafından denetlenmiyor olması da ayrıca üzerine çalışmayı gerektirmektedir. Aslında İstanbul Metropolitan Yönetimi’nin bütçe açığının büyük bir kısmını belediye şirketleri oluşturmaktadır.

gelirlere birtakım güncellemeler (zaman, içerik, vb.) yapılması önerilmektedir. Örneğin Emlak vergisinin tespiti için rayiç bedel belirlenmesinin sıklığını 4 yıldan 1 yıla indirilmesi, elektrik ve havagazı tüketim vergisinin kapsamına doğal gaz tüketiminin de ilave edilmesi, haberleşme vergisinin kapsamına internet ve cep telefonu kullanımının da ilave edilmesi, müze ücretlerinden alınan payın yükseltilmesi önerilmektedir. Son olarak da İstanbul metropolitan yönetiminin her ne kadar doğrudan gelir getirici nitelikte olmasa da alternatif gelir önerileri olarak yatırım hizmeti harcamaları ve KDV'lerinin borçlara mahsup edilmesi, toplu taşımada KDV'nin düşürülmesi ve bir kamu tüzel kişisi olan İstanbul metropolitan yönetiminin tıpkı genel bütçeli çoğu kamu kurumu gibi yargı harcından muaf tutulması önerileri sunulmaktadır.

Gerçekleştirilen saha çalışmasında mevcut iki kademeli modelin İstanbul için en makul, alışılmış model olduğu ve bu açıdan herhangi bir değişikliğe ihtiyaç duyulmadığının ifade edildiği gözlemlenmiştir. İki kademeli mevcut modelin ana amacının koordinasyon sağlamak olduğu ve buna imkân tanıyacak şekilde bir kademeler arası görev dağıtımının gözden geçirilmesi gerektiği görüşü sahada hâkimdir.

Türkiye'de yakın zamanda gerçekleştirilen siyasal sistem değişikliği ve bunun İstanbul metropolitan yönetimine ne şekilde etki etmesi gerektiğine dair görüşmecilerden net bir yoğunlukta görüş belirtilmediği gözlemlenmiştir. Bu değişikliğin metropolitan ve yerel yönetimlerle ilişkilendirilmemesi gerektiğini savunanlar olduğu gibi, bu siyasal sistem değişikliğinin yereli de güçlendirecek uygulamalara imkan sunacağını ifade edenler de olmuştur. Bu değişikliğin İstanbul metropolitan yönetimine etkilerine dair elde edilen görüşlerde anlamlı bir fark gözlemlenememiştir. Sistem değişikliği sonrasında gerçekleştirilen ilk yerel seçimlerde Türkiye yeni bir uygulama ile karşılaşmış bulunmaktadır. İtifaklar kurularak yerel seçimlere girilebilmektedir artık. Bu değişiklik bile göstermektedir ki bu siyasal sistem değişikliğinin metropolitan yönetimlere dair etkileri olabilmektedir. Gerçekleştirilebilecek potansiyel değişiklikler ile İstanbul metropolitan yönetiminin

idari ve mali açıdan kendi kendine yetebilirliğinin sağlanması, alt kademe yönetimlerinin güçlendirilmesi ve üst kademe yönetiminin koordine edici niteliğinin artırılması yerinde olacaktır.

İstanbul metropolitan yönetimi ile Paris ve Londra metropolitan yönetimleri arasında bir temel fark olarak şu da belirtilmelidir ki Londra ve Paris aynı zamanda ülkelerinin başkentleridir. İstanbul ise başkent değildir. Merkez ve yerel arasındaki ilişki bağlamında bu açıdan da bir farklılık söz konusudur. İstanbul'un Türkiye'nin en büyük metropolitan kenti olması, ülke ekonomisine can vermesi, ülkenin en çok vatandaşına ev sahipliği yapmasından kaynaklı olarak idari ve mali yönden kendi ayakları üzerinde durabilmesi son derece önemlidir. Kaldı ki önümüzdeki dönemde İstanbul'un etrafındaki kentleri de içine alan bir megapolleşmeye sahne olacağı öngörülmektedir. Esasen bu süreç başlamış bulunmaktadır. Bugün İstanbul merkezli birçok şirketin üretim tesislerinin Tekirdağ ve Kocaeli gibi kentlerin sınırlarında bulunduğu bilinmektedir.

Bu açıdan İstanbul'un metropolitan yönetiminin tespit edilen sorunlarına dair çözüm arayışları devam etmelidir. Bu bağlamda çalışmanın İstanbul metropolitan yönetim modeline dair anayasaya uygun, üniter devlet sistemiyle ters düşmeyen ve uygulanabilir öneriler içermesi, İstanbul ile ilgili olarak gelecekte yapılacak olan çalışmalara katkı sunması açısından önemlidir.

KAYNAKÇA

ACEA.: 2020	CO2 Based motor vehicle taxes in the European Union. ACEA - European Automobile Manufacturers' Association. https://www.acea.be/publications/article/overview-of-co2-based-motor-vehicle-taxes-in-the-eu
Ağar, S.: 2006	Kamu Kurumları (Hizmet Yerinden Yönetim Kuruluşları) Teorisi. TBB Dergisi , 65, 277-310.
Akbaş, İ.: 2015	Yerel Girişim Ortaklıkları ve İngiltere’de Kalkınma Ajansları’nın Kapatılması. Journal of Business Economics and Political Science , 4(8), 83-96.
Aktan, C. C.: 2019	Kamu Tercihi Teorisi. http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/kamu-tercihi.htm Erişim tarihi: 07.09.2019
Alıcı, O. V.: 2013	Büyükşehir İlçe Belediyelerinin İdari ve Mali Özerkliği. Yerel Politikalar , 3, 127-152.
Alıcı, O. V., & Özaslan, R. K.:2020	İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Sisteminin Yargı Kararları Kapsamında İncelenmesi. İçinde Belediyelerin Geleceği ve Yeni Yaklaşımlar (C. 2, ss. 255-267). Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
Alıcı, O. V., & Şatır, A. İ.:2012	Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropolitan Yönetim Kuruluşlarının Analizi. Mevzuat Dergisi , 15(174). https://www.mevzuatdergisi.com/2012/07a/01.htm
Altan, Y., & Karaca, F.: 2016	Türk Metropolitan Şehir Yönetim Sistemindeki Değişime 6360 Sayılı Kanun’un Etkileri: Samsun Büyükşehir Belediyesi Örneği. Yönetim Bilimleri Dergisi , 14(28), 553-585.

Amaral-Garcia, S.: 2014	Administrative Courts. İçinde J. Backhaus (Ed.), Encyclopedia of Law and Economics (ss. 1-8). Springer New York. https://doi.org/10.1007/978-1-4614-7883-6_578-1
Amin, A.: 1999	An Institutional Perspective on Regional Economic Development. International Journal of Urban and Regional Research , 23(2), 365-378. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00201
anayasa.gen.tr: 2020	Anayasa Hukukunun Genel Teorisi - İngilizce ve Fransızcadan Türkçeye Anayasa Hukuku Terimleri Sözlüğü. https://www.anayasa.gen.tr/ahgt-sozluk-tr-ing-fr.htm
Angel, S., Parent, J., Civco, D. L., Blei, A., & Potere, D.: 2011	The dimensions of global urban expansion: Estimates and projections for all countries, 2000-2050. Progress in Planning , 75(2), 53-107. https://doi.org/10.1016/j.progress.2011.04.001
Angel, S., Parent, J., Daniel, L. C., & Alejandro, M. B.: 2011	“ Making Room for a Planet of Cities ” (Policy Focus Report/Code PF027; s. 72). Routledge. https://doi.org/10.4324/9780429261732-77
Arap, S. K.: 2015	40. Yılında İngiltere’de Yerel Yönetim Ombudsmanı. Ege Akademik Bakış , 15(1), 65-80.
Arıbaş, N. N.: 2015	İngiltere ve Fransa’da Merkez – Yerel İlişkilerini Yerellik (Subsidiarity) İlkesi Üzerinden Karşılaştırmak. Akademik Yaklaşımlar Dergisi 6(1), 1-17.
Arıkboğa, E., Oktay, T., & Yılmaz, N.: 2007	Yeni Yapılandırma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği (1. Baskı). BETA.
Arıkboğa, E.: 2008	Yerel Yönetimler Ve Organları: Organlar Arası İlişkilerin Üç Boyutlu Analizi. İçinde R. Bozlağan & Y. Demirkaya

	(Ed.), Türkiye’de Yerel Yönetimler (1. Baskı, ss. 157-203). Nobel Yayınları
Arıkboğa, E.: 2013	Geçmişten Geleceğe Büyükşehir Belediye Modeli. Yerel Politikalar , 3, 48-96.
Arıkboğa, E.: 2018	Yerinden Yönetim ve Merkezileşmiş Büyükşehir Sisteminde Yetkilerin Dağıtılması. Marmara Üniversitesi Siyasal Bilimler Dergisi , 6(1), 1-34. https://doi.org/10.14782/marusbd.412624
Arıkboğa, Ü.: 2016	Türkiye’de Belediyelerin Gelir Yapısı: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 13(33), 276-297.
Armağan, R.: 2015	Kamu Ekonomisinde Dışsalıklar ve Dışsalıkların İçselleştirilmesi. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 9.
Ateş, H., Çöpoğlu, M., & Bıykoğlu, M. (Ed.): 2008	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Merkezi İdare ve Yerel Yönetimlerin Geleceği: Yeni Sistemde Yerel Yönetimler (1. Baskı). Savaş Yayınevi.
Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı: 1992	https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/21364.pdf
Aydın, A.: 2018	Desentralizasyon (Decentralisation). İçinde Y. M. Işıkcı & E. Alacadağlı (Ed.), Kamu Yönetimi Ansiklopedisi (1. bs, C. 2). Astana Yayınları.
Aykanat, M.: 2019	Ombudsmanlık Kurumunun Osmanlı Kökleri. Turkish Studies , 14(1), 91-110. https://doi.org/10.7827/TurkishStudies.14948
Aykın, H.: 2017	Dünya Otomobili Nasıl Vergiliyor? Vergi Dosyası. https://vergidosyasi.com/2017/01/15/dunya-otomobili-nasil-vergiliyor/

Bağış, M., & Hızıroğlu, M.: 2018	Stratejik Yönetim'in Kaynaklara Dayalı Yaklaşımı - Ekonomik, Sosyolojik, Psikolojik Temeller. Nobel Akademik Yayıncılık.
Bairoch, P.: 1988	Cities and Economic Development: From The Dawn Of History To The Present. The University of Chicago Press.
Baltacı, A.: 2019	Nitel Araştırma Süreci: Nitel Bir Araştırma Nasıl Yapılır? Ahi Evran Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 5(2), 368-388. https://doi.org/10.31592/aeusbed.598299
Basın İlan Kurumu. (2019, Eylül 6).	Dünyanın en çok turist çeken şehirleri açıklandı. Basın İlan Kurumu. https://www.bik.gov.tr/dunyanin-en-cok-turist-ceken-sehirleri-aciklandi/
Başkale, H.: 2016	Nitel Araştırmalarda Geçerlik, Güvenirlik ve Örneklem Büyüklüğünün Belirlenmesi. Dokuz Eylül Üniversitesi Hemşirelik Fakültesi Elektronik Dergisi 2016, 9(1), 23-28
Batista e Silva, F., Marín Herrera, M. A., Rosina, K., Ribeiro Barranco, R., Freire, S., & Schiavina, M.:2018	Analysing spatiotemporal patterns of tourism in Europe at high-resolution with conventional and big data sources. Tourism Management , 68, 101-115. https://doi.org/10.1016/j.tourman.2018.02.020
Batmaz, N. Y.: 2010	Küresel Kentlerin Yönetimi Ve İstanbul İçin Bir Model Önerisi [Doktora Tezi]. Gazi Üniversitesi.
BBC News Türkçe: 2019	İstanbul Büyükşehir Belediyesi: Türkiye'nin en büyük yerel yönetimi. (2019, Mayıs 8). BBC News Türkçe. https://www.bbc.com/turkce/haberler-turkiye-48180564
BBC News: 2020	BBC News Türkçe. https://www.bbc.com/turkce/haberler-dunya-42834982

Beatley, T.: 2012	Green Cities of Europe: Global Lessons on Green Urbanism. Island Press.
Becermen, M.: 2015	Kent ve Felsefe İlişkisi Üzerine. Kaygı Uludağ Üniversitesi Fen-Edebiyat Fakültesi Felsefe Dergisi , 25, 9-18. https://doi.org/10.20981/kaygi.288011
BELBİM 2020	BELBİM Elektronik Para ve Ödeme Hizmetleri A.Ş. https://www.belbim.istanbul/hakkimizda
Bengli, V.: 2013	Yerel Yönetim Ombudsmanı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği [Doktora Tezi]. Marmara Üniversitesi.
Bird, R. M.: 2001	Setting the stage: Municipal and intergovernmental finance. İçinde M. Freire & R. Stren (Ed.), The Challenge Of Urban Government: Policies And Practices. The World Bank Institute.
Biricikoğlu, H.: 2020	Kamu Denetçiliği Kurumunun Toplumsal Cinsiyet Eşitliğini Sağlamadaki Rolü: Yıllık Raporlar Üzerinden Bir Değerlendirme. Kafkas Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 11(Ek Sayı-1), 30-59. https://doi.org/10.36543/kauibfd.2020.Ek1.002
Bish, R. L.: 2001	Local Government Amalgamations: Discredited Nineteenth-Century Ideals Alive in the Twenty-First. C.D. Howe Institute.
Bongwa A.: 2011	Decentralization And Service Delivery in Ethiopia. Shaker Publishing B V. https://www.researchgate.net/publication/295813423_D decentralization_and_Service_Delivery_in_Ethiopia#fullTextFileContent
Bourne, H. E.: 1906	Municipal Politics in Paris in 1789. The American Historical Review , 11(2), 263-286. https://doi.org/10.2307/1834644

Boyne, G. A.: 1992	Local Government Structure and Performance: Lessons from America? Public Administration, 70(3), 333-357. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1992.tb00942.x
Bozdoğanoglu, B.: 2013	Konaklama Vergisi Uygulaması ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Maliye Dergisi , 164, 19.
Breuillard, M.: 2012	From Paris to Greater Paris: An Old Project, a New Approach. Croatian And Comparative Public Administration , 12(1), 41-69.
Buchoud, N.: 2017	Grand Paris , Metropolitan Governance By Design? İçinde D. Gómez-Álvarez, R. Rajack, E. López-Moreno, & G. Lanfranchi (Ed.), Steering the Metropolis: Metropolitan Governance for Sustainable Urban Development Publications (ss. 405-413). Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/en/steering-metropolis-metropolitan-governance-sustainable-urban-development
Bulgan, E.: 2008	Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu [Doktora Tezi]. Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
Burns, N.: 1994	The Formation of American Local Governments Private Values in Public Institutions. Oxford University Press.
Can, O.: 2017	Şehir Hepimizin: Anayasalarda Yerellik Konuk: Osman Can (2017, Ocak 19). https://www.youtube.com/watch?v=qgLmjw5LmZE
Cansever, T.: 2009	İslamda Şehir ve Mimari. Timaş Yayınları.
Cimer: 2020	Cumhurbaşkanlığı İletişim Merkezi. https://www.cimer.gov.tr/Basvuru/Basvurularim#2004782667

Clark, D.: 1982	The City of Paris Médiateur—An Ombudsman à la Française. Local Government Studies , 8(5), 45-65. https://doi.org/10.1080/03003938208433033
Clifford, D. L.: 2001	Can the Uniform Make the Citizen? Paris, 1789-1791. Eighteenth-Century Studies , 34(3), 363-382.
CNN Türk: 2020	[Haber Kanalı]. İstanbul’da korkutan görüntü! İlçe ilçe koronavirüs haritası. https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-istanbulda-korkutan-goruntu-ilce-ilce-koronavirus-haritasi
CNN Türk: 2020	[Haber Kanalı]. CNN Türk. https://www.cnnturk.com/turkiye/son-dakika-vatandaslar-metrobus-yogunlugu-icin-tedbir-istiyor
Cole, A.: 2005	French Politics and Society (2nd ed). Pearson Longman.
Cole, A.: 2012	The French State and Its Territorial Challenges. Public Administration , 90(2), 335-350. https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2011.01955.x
Corporate Finance Institute: 2020	Externality-Definition, Categories, Causes and Solutions. https://corporatefinanceinstitute.com/resources/knowledge/economics/externality/
Coşkun, B., Pank, Ç., & Şen, E.: 2019	Metropolitan Kent Yönetimine Geçiş: Türkiye ve İtalya Örnekleri. Uluslararası Yönetim Akademisi Dergisi , 2(2), 301-314. https://doi.org/10.33712/mana.606152
Cömertler, S.: 2020	Covid-19 Küresel Salgın Krizi Nedeniyle Sağlık ve Ekonomi Kısılacındaki Kentsel Dünyanın Seyahat ve Turizm Açmazı. İçinde S. Yardımlı (Ed.), Mimarlık, Planlama ve Tasarım Alanında Akademik Çalışmalar (1. Baskı, ss. 85-108). Gece Kitaplığı. https://www.gecekitapligi.com/Webkontrol/uploads/Fck/mimarlik_tr_yayin_1.pdf

Çycak, W.: 2018	Intelligent and Sustainable – The Grand Paris Metropolis. http://euap.hkbu.edu.hk/main/wp-content/uploads/2018/03/Dossier-Paris-15.03.18-1.pdf
Çağlayan, R.: 2015	İdare Hukuku Dersleri (3. Baskı). Adalet Yayınevi.
Çağlayan, R.: 2016	Hukukumuzda Kamu Tüzel Kişiliği Kavramı ve Kıstasları. Uyuşmazlık Mahkemesi Dergisi , 7, 373-398.
Çaha, Ö.: 2008	Siyasi Düşüncelere Giriş. Dem Yayınları.
Çalışkan, E. T., & Kaya, A. A.: 2018	Yeni Ekonomik Coğrafya Ekosistemi ve Akış Diyagramları. Finans Politik & Ekonomik Yorumlar , 644, 77-100.
Çelik, A.: 2013	Kent Yönetimi Bağlamında Kent Konseyinin İşlevleri Üzerine Bir Değerlendirme. Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi , 14(2), 215-229.
Çelik, B.: 1995	Türk Belediyeciliğinin Tarihi Gelişimi. Yeni Türkiye, Yönetimde Yapılanma Özel Sayısı , 95(4), 588-597.
Çelikkaya, F., & Yayar, R.: 2017	Türkiye’deki Büyükşehir Belediyelerinin Etkinlik Analizi. İçinde Yerel Yönetimler Üzerine Seçme Yazılar (s. 254). PESA.
Çelikyay, H.: 2010	Avrupa Birliği Ülkelerinde Metropolitan Kent Yönetim Sistematiği: İstanbul Ve Londra Kentleri İncelemesi [Yüksek Lisans, Bahçeşehir Üniversitesi]. http://acikerisim.bahcesehir.edu.tr:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/335/084915C1.pdf?sequence=1&isAllowed=y
Çetin, S.: 2008	İngiltere’de “En İyi Değer” Rejimi ve Denetim Sistemi. Sayıştay Dergisi , 68, 47-63.
Çiftçi, T. E., & Organ, İ.: 2019	Emlak Vergisi Özelinde Vergi Güvenlik Önlemlerinin Değerlendirilmesi. Selcuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 81-107. https://doi.org/10.15337/suhfd.545160

Çoban, A., & Kılıç, S.: 2009	Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Çevreye Yönelik Politikaları: Konya Selçuklu Belediyesi SELKAP Örneği. Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 0(22), 117-130.
Çobangil, O.: 2016	Yerel Hizmetlerin Etkinliğinin Sağlanmasında Uzlaşmacı Politikalar: Yerel Yönetimler Ombudsmanı ve Etkinlik Sağlayıcı Teknolojik Boyutlar, Web Düzenlemeleri. İçinde Z. T. Karaman, Y. E. Özer, İ. G. Yontar, & G. Teknikler (Ed.), Büyükşehir Yönetimi ve İl Yönetiminin Yeni Yüzü (KAYSEM 10) (ss. 703-730). Dokuz Eylül Üniversitesi Rektörlüğü. https://drive.google.com/file/d/0BzcleOJwPH26NTdKdWthdkdBZms/view?usp=sharing&usp=embed_facebook
Çobanoğulları, G., & Yereli, A. B.: 2017	Katılımcı Demokrasi ve Bütçeleme. Sosyoekonomi , 25(31), 109-125. https://doi.org/10.17233/sosyoekonomi.288626
Çoker, Z.: 2003	Mülki Yönetim Ve Yerel Yönetimlerde Yeniden Yapılanma . Türk İdareciler Derneği Yayını.
Daraio, C., & Simar, L.: 2007	Advanced Robust And Nonparametric Methods In Efficiency Analysis Methodology And Applications . Springer International Publishing.
Darling, L. T.: 2008	Political Change and Political Discourse in the Early Modern Mediterranean World. Journal of Interdisciplinary History , 38(4), 505-531. https://doi.org/10.1162/jinh.2008.38.4.505
Daul, K.: 2020	Paris Definition, Points of Interest, Facts, & History. İçinde Encyclopedia Britannica . Encyclopædia Britannica. https://www.britannica.com/place/Paris
Daver, B.: 1993	Siyaset Bilimine Giriş . Siyasal Kitapevi.

Demirbaş, T., & Çetinkaya, Ö.: 2010	Belediye Gelir Türü Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisinin Tartışılması. İçinde F. Altuğ, Ö. Çetinkaya, & S. İpek (Ed.), Mahalli İdareler Maliyesi Üzerine Yazılar (ss. 117-130). Ekin Kitabevi.
Demirel, D.: 2011	Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma (1839—1923). Türk İdare Dergisi , 473, 97-111.
Demirel, S.: 2014	Yeni Yönetimin Ana Unsurları: Yerelleşme, Demokratikleşme ve İl Özel İdaresi. Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 2(2), 173-187.
Demirkaya, Y.: 2011	Osmanlı Devletinde Belediye (Hisbe) Teşkilatı. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi , 41-42, 303-318.
Desjardins, X.: 2018	Greater Paris and its lessons for metropolitan strategic planning. Town Planning Review , 89(1), 1-22. https://doi.org/10.3828/tp.2018.1
Dinçer, Ö.: 2016	[Haber Kanalı]. Yerel yönetim özerkliği mi? Yerel özerklik mi? https://www.haberturk.com/yazarlar/omer-dincer/1192273-yerel-yonetim-ozerkligi-mi-yerel-ozerklik-mi
Dinler, Z.: 2012	Mikro Ekonomi (23. Baskı). Ekin Yayınları.
Dodman, D.: 2009	Blaming cities for climate change? An analysis of urban greenhouse gas emissions inventories: Environment and Urbanization . https://doi.org/10.1177/0956247809103016
Dye, R. F., & Sundberg, J. O.: 1998	A Model of Tax Increment Financing Adoption Incentives. Growth and Change , 29(1), 90-110. https://doi.org/10.1111/1468-2257.00077
ec.europa.eu 2020	https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/regional-innovation-monitor/base-profile/london

Eke, A. E.: 1982	Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
Eken, M., Köseoğlu, Ö., & Tuzcuoğlu, F.: 2019	Dünyada Metropolitan Kent Yönetimi: Modeller, Yaklaşımlar ve Uygulamalar (Sy 20; s. 56). Marmara Belediyeler Birliği.
Ekici, B.: 2004	İngiltere’de Yerel Yönetimlerin Uyguladığı Başarı Ölçüm Sistemi ve Denetimi. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , 13(3), 37-61.
Ekici, B.: 2019	Karşılaştırmalı Büyükşehir Yönetimi (1. Baskı). Marmara Belediyeler Birliği Kültür Yayınları.
Eliçin, Y.: 2017	Fransa’da Yerelleşme Reformları: Türkiye Üzerinden Bir Değerlendirme. KTÜ Sosyal Bilimler Enstitüsü Sosyal Bilimler Dergisi , 7(13), 37-54.
Eliçin, Y.: 2020	The Unbearable Failure of Decentralisation in Turkey. Croatian and Comparative Public Administration , 20(3), 497-522.
Emlak Kulisi, 2020	Kanal İstanbul ile 22 bölge değerlendirildi! https://emlakkulisi.com/kanal-istanbul-ile-22-bolge-degerlendi/568422
Encyclopedia Britannica: 2020	Encyclopedia Britannica. https://www.britannica.com/biography/Jean-Sylvain-Bailly
Encyclopedia Britannica: 2020	Encyclopedia Britannica. https://www.britannica.com/biography/Ken-Livingstone
Encyclopedia Britannica: 2020	Encyclopedia Britannica. https://www.britannica.com/place/France
Encyclopedia Britannica: 2020	Encyclopedia Britannica. https://www.britannica.com/topic/prefect-French-political-history

Ergin, O. N.: 1995	Mecelle-i Umur-i Belediye : C. 1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi Kültür İşleri Daire Başkanlığı Yayınları.
Eryılmaz, B.: 2016	Belediyeciliğin Gelişimi. İçinde UCLG-MEWA Yerel Yönetim Söyleşileri (2016. bs, ss. 142-157). UCLG-MEWA Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı.
Eryılmaz, B.: 2017	Kamu Yönetimi (10. Baskı). Umuttepe Yayınları.
Eryiğit, B. H., & Özaslan, R. K.: 2017	Türk Belediyecilik Sisteminde Uygulanan Hükümet Sistemi ve Bir Model Önerisi. Strategic Public Management Journal , 3(6), 116-123. https://doi.org/10.25069/spmj.350607
Eryiğit, B. H.: 2013	Yerel Mal Ve Hizmetlerin Kapsamındaki Değişimin İktisadi Açıdan Değerlendirilmesi. Mevzuat Dergisi https://www.mevzuatdergisi.com/2013/01a/01.htm
Eryiğit, B. H.: 2017	Türkiye’de Metropolitan Alanların İç İç Geçmesi Sorunu ve Bölgesel Yönetim Üzerine Bir Model Önerisi. Siyaset, Ekonomi ve Yönetim Araştırmaları Dergisi , 5(4), 129-135. https://doi.org/10.25272/j.2147-7035.2017.5.4.09
Eryiğit, B. H.: 2018	Metropolitan Alanların Yönetimine Dair Kuramlar Ekseninde Türkiye’de Büyükşehir Belediye Mevzuatının İrdelenmesi. TESAM Akademi , 51-76. https://doi.org/10.30626/tesamakademi.419238
Es, M., & Ateş, H.: 2004	Kent Yönetimi, Kentleşme ve Göç: Sorunlar ve Çözüm Önerileri. Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi , 48, 205-248.
Esen, A.: 2008	Kent Yönetimlerinde Katılım . 87-90. http://www.mku.edu.tr/files/1005-4fa1127c-c164-4503-ac88-1cec563e4f8b.pdf

Esen, A.: 2016	Metropollerde Yönetişim. İçinde UCLG-MEWA Yerel Yönetim Söyleşileri (2016. bs, ss. 99-111). UCLG-MEWA Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı.
Esen, A. & Chibli, M.; 2020	Orta Doğu ve Batı Asya'da Yerel Yönetim Sistemleri. UCLG-MEWA Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı
European Charter of Local Self-Government 1988	European Charter of Local Self-Government, ETS No.122 (1988).
European Commission.: 2011a	Cities of Tomorrow: Challenges, Visions, Ways Forward. European Commission. Directorate-General for Regional Policy. https://data.europa.eu/doi/10.2776/41803
European Commission.: 2011b	The EU Corporate Governance Framework (Green Paper Sy 164). European Commission. https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0164:FIN:EN:PDF
European Commission.: 2017	European Semester Thematic Factsheet Sustainability Of Public Finances. European Commission. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-semester_thematic-factsheet_public-finance-sustainability_en_0.pdf
Evans, M. & Zimmermann, A.: 2014	Global Perspectives on Subsidiarity (C. 37). Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-94-017-8810-6
Falleti, T. G.: 2005	A Sequential Theory of Decentralization: Latin American Cases in Comparative Perspective. American Political Science Review , 99(3), 327-346. https://doi.org/10.1017/S0003055405051695

Frey, W. H., & Zimmer, Z.: 2001	Defining the City. İçinde R. Paddison (Ed.), Handbook of Urban Studies (ss. 14-35). SAGE Publications. https://www.doi.org/10.4135/9781848608375.n2
Garipağaoğlu, N.: 2010	Türkiye’de Kentleşmenin, Kent Sayısı, Kentli Nüfus Kriterlerine Göre İncelenmesi ve Coğrafi Dağılışı. Marmara Coğrafya Dergisi , 22, 1-42.
Gelir İdaresi Başkanlığı: 2007	KDV Oranları Listesi Gelir İdaresi Başkanlığı. https://www.gib.gov.tr/yarim-ve-kaynaklar/yararli-bilgiler/kdv-oranlari-listesi
Gelir İdaresi Başkanlığı: 2020	[Kamu Kuruluşu]. Konaklama Vergisinin Uygulama Tarihi 1/1/2021’e Ertelenmiştir. Gelir İdaresi Başkanlığı. https://www.gib.gov.tr/konaklama-vergisinin-uygulama-tarihi-1/1/2021e-ertelenmistir
Genç, Ç.: 2016	Kurum Kültürü ve Değerlerine Yönelik Çalışan Farkındalığı: Özel Bir Eğitim Kurumunda Uygulama Örneği. Selçuk Üniversitesi İletişim Fakültesi Dergisi , 9(2), 116-137. https://doi.org/10.18094/si.42906
Geray, C.: 1995	Yerel Demokrasi Özerklik ve Halk Katılımı. Yeni Türkiye , 1(4), 72-75.
Göç İdaresi Genel Müdürlüğü: 2020	Göç İdaresi Genel Müdürlüğü. https://www.goc.gov.tr/gecici-koruma5638
Görmez, K.: 1997	Kent ve Siyaset . Gazi Kitabevi.
Gözler, K.: 2007	İdare Hukukuna Giriş (7. Baskı). Ekin Kitabevi Yayınları.
Gözübüyük, Ş.: 2005	Yönetim Hukuku (22. Baskı). Turhan Kitabevi.
Greater London Authority Act 1999	https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/contents

Griffith, J.: 2017	The French Metropole: How it Gained Legal Status as a Metropolis. Journal of Comparative Urban Law and Policy , 2(1), 20-43.
Grubler, A., Fisk, D., & Fisk, D.: 2012	Energizing Sustainable Cities: Assessing Urban Energy. Routledge. https://doi.org/10.4324/9780203110126
Gül, H., & Batman, S.: 2013	Dünya ve Türkiye Örneklerinde Metropolitan Alan Yönetim Modelleri ve 6360 Sayılı Yasa. Yerel Politikalar , 3, 7-47.
Gül, H., Özgür, H., & Efe, S.: 2017	Niçin ve Nasıl Bir Büyükşehir Belediye Reformu? Yüzüncü Yıl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 1(4). http://www.yyusbedergisi.com/dergiayrinti/nicin-ve-nasil-bir-buyuksehir-belediye-reformu_350
Gülener, S.: 2014	Ombudsman-Yargı İlişkileri ve Yargı Ombudsmanlığı Sistemi: Karşılaştırmalı Bir İnceleme. Akademik İncelemeler Dergisi , 8(1), 1-27.
Güler, B.: 1987	Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları. Türk İdare Dergisi , 59(374), 117.
Günaydın, E.: 2020	Avrupa’da geçen yıl elektrik ve gaza en fazla zam Türkiye’de oldu [Haber Kanalı]. euronews. (2020, Mayıs 7). https://tr.euronews.com/2020/05/07/avrupa-da-gecen-yil-elektrik-ve-dogal-gaz-fiyatlarina-en-fazla-zam-turkiye-de-oldu
Günaydın, H., & Coşkun, B.: 2018	İsveç Kralı XII. Charles’ın (Demirbaş Şarl) Osmanlı Devleti’ne İlticası (1709-1714) ve iltica Sürecinde Ülkesinde Ombudsman Görevlendirmesine İlişkin Bir Değerlendirme. Ombudsman Akademik , 5(9), 15-73.
Güneş, H. H.: 2009	İktisat Tarihi Açısından Nüfus Teorileri Ve Politikaları. Elektronik Sosyal Bilimler Dergisi , 8(28), 126-138.

Güngör, H., Mercimek, Z., Okay, A., Sezgin, N. Y., Görgün, N., & Özkan, T.: 2019	Belediyelerin Sorunları ve Çözüm Önerileri. Türkiye Belediyeler Birliği. https://www.tbb.gov.tr/online/kitaplar/belediyelerin_once_likli_sorunlari_ve_cozum_onerileri/html5forpc.html?page=10&bbv=0&pcode=
Güven, A., & Dülger, B.: 2017	Osmanlı'dan Günümüze Yerel Hizmet Sunan Klasik Kurumların Dönüşümü. Enderun Dergisi , 1(1), 44-53.
Güven, A., Karkacier, A., & Şimşek, T.: 2017	Merkezileşme Yerelleşme Tartışmaları Kapsamında Yerel Yönetimlerde Vesayet Denetimi Sorunu. Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi , 12(2), 189-208.
Haldun, İ.: 2004	Mukaddime: C. 1. (H. Kendir, Çev.). Yeni Şafak Yayınları.
Hamilton, D. K., Miller, D. Y., & Paytas, J.: 2004	Exploring the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions. Urban Affairs Review , 40(2), 147-182. https://doi.org/10.1177/1078087404268077
Harvey, D.: 2013	Sosyal Adalet ve Şehir (M. Moralı, Çev.; 4. Baskı). Metis Yayınları.
Hasırcı, H.: 2016	Belediye Mallarının Haczi. Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 4(65), 2821-2865.
Heddebaut, O.: 2017	The Evolution of Public Transport Contracts in France (Discussion Paper Sy 2017-11; International Transport Forum, s. 23). OECD. https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/public-transport-contracts-france.pdf
Heinelt, H., & Kübler, D.: 2005	Metropolitan Governance: Capacity, Democracy and the Dynamics of Place. 224.
Heywood, A.: 2013	Politics (4th edition). Palgrave Macmillan.
Hirschl, R.: 2020	Constitutions and the Metropolis. Annual Review of Law and Social Science , 16(1), 59-77.

	https://doi.org/10.1146/annurev-lawsocsci-051920-020619
Işıkçı, Y. M.: 2018	Avrupa Birliği'nde Bölge Yönetimleri: İki Örnek ve Türkiye İçin Bir Değerlendirme. Adıyaman Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 2018(28), 202-236. https://doi.org/10.14520/adyusbd.311094
İBB 2020 Mali Yılı Bütçesi.: 2020	İstanbul Büyükşehir Belediyesi. https://www.ibb.istanbul/Uploads/2020/1/2020-mali-yili-butcesi.pdf
İBB AĞAÇ A.Ş.	https://agac.istanbul/detay/sirket-profil-33
İBB BİMTAŞ	BİMTAŞ. https://bimtas.istanbul/bimtas-hakkinda.aspx
İBB Deniz Hizmetleri Müdürlüğü 2020	Deniz Kirliliği Denetimi Deniz Hizmetleri Müdürlüğü. https://denizhizmetleri.ibb.istanbul/neler-yapiyoruz/deniz-kirliligi-denetimi/
İBB İstatistik. 2020	https://istatistik.istanbul/bulten.html?id=29 . (2020).
İBB İtfaiyesi	http://itfaiye.ibb.gov.tr/tr/gorevlerimiz.html
İBB: 2020	https://www.ibb.istanbul/News/Detail/36243
İBB: 2020	https://cevrekoruma.ibb.istanbul/denetimler/
İBB: 2020	İstanbul Büyükşehir Belediyesi. https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/82
İBB: 2020	Meclis Komisyonları. https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/185
İBB: 2020	Bütçe ve Yatırımlar. https://www.ibb.istanbul/SitePage/Index/108
İGDAŞ: 2020	Grafiklerle İgdaş - İgdaş. https://www.igdas.istanbul/grafiklerle-igdas
İmar A.Ş: 2020	https://www.imar.istanbul/tr/kurumsal/hakkimizda
İnaç, H., & Ünal, F.: 2006	İngiltere'de Yerel Yönetimler. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 16, 125-140.

İpek, E. A. Ş.: 2018	Türkiye’de Belediye Gelirlerinin Değerlendirilmesi. Afyon Kocatepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 20(2), 19.
İSBAK : 2020	İSBAK İstanbul Bilişim ve Akıllı Kent Teknolojileri A.Ş. https://www.isbak.istanbul/hakkimizda/
İSFALT	http://isfalt.istanbul/kurumsal/isfalttan
İspark: 2020	İSPARK İstanbul Otopark İşletmeleri Tic. AŞ. https://ispark.istanbul/ispark-hakkinda/
İSTAÇ A.Ş.: 2020	İSTAÇ A.Ş. https://www.istac.istanbul/tr/hakkimizda/bizi-taniyin
İstanbul Valiliği YİKOB 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu. (2019).	İstanbul YİKOB 2018 Yılı Sayıştay Denetim Raporu https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/62643830/files/raporlar/kid/2018/Belediyeler/%C4%B0STANBUL%20VAL%C4%B0L%C4%B0%C4%B0%C4%9E%C4%B0%20YATIRIM%20%C4%B0ZLEME%20VE%20KOORD%C4%B0NASYON%20BA%C5%9EKANLI%C4%9EI.pdf
İsveç Ankara Büyükelçiliği: 2020	İsveç Ankara Büyükelçiliği Resmi Facebook Hesabı. https://www.facebook.com/SwedeninAnkara/photos/a.510791145639441/617559531629268
John, P.: 2001	Local Governance in Western Europe . SAGE Publications. https://doi.org/10.4135/9781446217788
Jones, M. T.: 2009	Governing London: The evolving institutional and planning landscape. İçinde R. Imrie, L. Lees, & M. Raco (Ed.), Regenerating London . Routledge. http://library.lol/main/DC3C782F70B6BC05D6819A751795CA9E
Kala, E. S.: 2020	Fatih Külliyesi ve Ayasofya-i Kebir Vakfı (Hayır Müesseseleri, Hizmetleri, Görevlileri ve Yönetimi). FSM İlmî Araştırmalar İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi , 15, 99-130. https://doi.org/10.16947/fsmia.758040

Kalabalık, H.: 2000	Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi. Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi , 8(1-2 (Milenyum Armağanı), 237-265.
Kara, H., & Karakılçık, Y.: 2016	5018 Sayılı Kanun Kapsamında Yerel Yönetimlerin Denetimi: Getirdiği Yenilikler, Uygulamalar ve Karşılaşılan Eksiklikler. Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi , 6(3), 727-738.
Karahanoğulları, O.: 2013a	Fransa’da Kamu Yönetimi. İçinde Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri (3. Baskı, ss. 41-143). İmge Kitabevi.
Karahanoğulları, O.: 2013b	Yerel Özerklik: Mahalli Müsterek İhtiyaçların Yerinden Yönetimi. Beşinci Ulusal Yerel Yönetimler Sempozyumu , Ankara, 2013. 65-97. http://80.251.40.59/politics.ankara.edu.tr/karahan/makale/yerelozerklik.htm
Karakılçık, Y.: 2016	Yeni Yerel-Bölgesel Gelişmeler Işığında: Yerel Yönetimler (3. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
Karanfiloğlu, A. Y.: 2000	Yerel Yönetimlerin Denetimi . Sayıştay Yayınları. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/yerelyonetim_denetimi.pdf
Karataş, M., & Çankaya, E.: 2010	İktisadi Kalkınma Sürecinde Beşeri Sermayeye İlişkin Bir İnceleme. Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 2(3), 29-55.
Kaya, E.: 2008	Yerel Kalkınma ve Siyaset. Yerel Siyaset , 115-124. http://www.mku.edu.tr/files/1005-4fa1127c-c164-4503-ac88-1cec563e4f8b.pdf
Keene, D.: 2004	Metropolitan comparisons: London as a city-state. Historical Research , 77(198), 459-480. https://doi.org/10.1111/j.1468-2281.2004.00218.x

Keleş, R.: 1995	Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler. Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi , 4(1), 3-14.
Keleş, R.: 2012	Yerinden Yönetim ve Siyaset . Cem Yayınevi
Keleş, R.: 2016	Kentleşme Politikası (15. Baskı). İmge Kitabevi.
Kettl, D. F.: 2002	The Transformation of Governance Public Administration for Twenty-First Century America . The Johns Hopkins University Press.
Köse, H. Ö.: 2007	Dünyada ve Türkiye’de Yüksek Denetim (2. Baskı). T.C. Sayıştay. https://www.sayistay.gov.tr/tr/Upload/95906369/files/yayinlar/Dunyada_Turkiyede_Yusek_Denetim.pdf
Köseoğlu, Ö.: 2019	Metropolitan Kentlerin Geleceği Yeni Yaklaşım, Model Ve Uygulamalar (s. 63). SETA. https://setav.org/assets/uploads/2019/03/R132_metropolit an.pdf
Kuhlmann, S.: 2011	Decentralisation in France: The »Jacobin« State Stuck between Continuity and Transformation . Hrvatska i Komparativna Javna Uprava : 11(2), 311-336.
Kutlu, Ö., Örselli, E., & Kahraman, S.: 2018	Türkiye’de Yerel Ombudsmanlığın Uygulanabilirliği: İtalya Yerel Ombudsmanlığı Üzerinden Bir Analiz. Ombudsman Akademik , 8, 15-38. https://doi.org/10.32002/ombudsmanakademik.443437
Kübler, D., & Schwab, B.: 2007	New Regionalism in Five Swiss Metropolitan Areas: An Assessment of inclusiveness, Deliberation and Democratic Accountability. European Journal of Political Research , 46(4), 473-502. https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.2007.00697.x

Lang, C. M.: 2011	A Western King and an Ancient Notion: Reflections on the Origins of Ombudsing. Journal Of Conflictology , 2(2), 56-65.
Lefèvre, C.: 1998	Metropolitan government and governance in western countries: A critical review. International Journal of Urban and Regional Research , 22(1), 9-25. https://doi.org/10.1111/1468-2427.00120
Lefèvre, C.: 2008	Democratic Governability of Metropolitan Areas: International Experiences and Lessons for Latin American Cities. İçinde Governing the Metropolis: Principles and Cases Publications. Inter-American Development Bank. https://publications.iadb.org/publications/english/document/Governing-the-Metropolis-Principles-and-Cases.pdf
LEP: 2020	The London Economic Action Partnership. https://lep.london/ . (2020).
Levent Aşkan: 2019	Akıllı Şehirler ve Dünyadaki Örnekleri. Teknolo. 2019, Şubat 1: http://www.teknolo.com/akilli-sehirler/
Local Government Act 1974. (1974)	Local Government Act 1974; Statute Law Database. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1974/7/contents
London Government Act 1963	https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1963/33
Mallin, C. A.: 2006	Handbook on International Corporate Governance: Country Analyses . Edward Elgar Publishing.
Martin, J., & Aulich, C.: 2012	Political Management in Australian Local Government Exploring Roles and Relationships between Mayors and CEOs. Australian Centre of Excellence for Local Government University of Technology, 1-29.

Mays, N., & Pope, C.: 2000	Qualitative research in health care Assessing quality in qualitative research. BMJ , 320(7226), 50-52. https://doi.org/10.1136/bmj.320.7226.50
McLure, C. E., & Vazquez, J. M.: 2000	The Assignment of Revenues and Expenditures in Intergovernmental Fiscal Relations (s. 40). World Bank Institute. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/PEAMMarch2005/AssignmentRevenues.pdf
Mediation de la Ville de Paris: 2020	https://mediation.paris.fr/mediation/documentation.html . (2008, Kasım 25). Statut du Mediateur de la Ville de Paris.
Mediation de la Ville de Paris: 2020	https://mediation.paris.fr/mediation/le-mediateur.html . Mediation de la Ville de Paris.
Mediation de la Ville de Paris: 2020	https://mediation.paris.fr:443/mediation/le-mediateur.html
Metropol du Grand Paris: 2020	https://metropolegrandparis.fr/fr/les-commissions-thematiques-414 , Erişim tarihi: 02.03.2020
Métropol du Grand Paris: 2020	Greater Paris Metropolis in Action. Métropol du Grand Paris. https://metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2020-01/1903_MGP-plaquetteBDweb.pdf
Métropole Du Grand Paris	https://metropolegrandparis.fr/fr/competences-141
Métropole Du Grand Paris	http://metropolegrandparis.fr/fr/services-331
Métropole Du Grand Paris	http://metropolegrandparis.fr/fr/une-metropole-mondiale-142

Métropole Du Grand Paris: 2020	http://metropolegrandparis.fr/fr/elus-41
Métropole Du Grand Paris: 2020	https://metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2020-01/1903_MGP-plaquetteBDweb.pdf . (2020). 2020
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/recueil-des-actes-administratifs-201
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/budget
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/bureau-metropolitain-39
Métropole Du Grand Paris: 2020	http://www.metropolegrandparis.fr/fr/competences-141
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/fonds-dinvestissement-metropolitain-83
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/habitat-et-hebergement-25
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole Du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/president-40
Métropole Du Grand Paris: 2020	Métropole du Grand Paris. http://www.metropolegrandparis.fr/fr/une-metropole-mondiale-142
Mock, P.: 2016	Türkiye’de Karayolu Taşımacılığı Sektörü Kaynaklı Emisyonların Azaltılmasına Yönelik Politikalar (s. 20). Sabancı Üniversitesi.

	https://ipc.sabanciuniv.edu/Content/Images/CKeditorImages/20200313-11030597.pdf
Mollan, S., & Michie, R.: 2012	The City of London as an International Commercial and Financial Center since 1900. Enterprise & Society , 13(3), 538-587. https://doi.org/10.1017/S1467222700010867
Montesquieu.: 2014	Kanunların Ruhu Üzerine (Ş. Özbilen, Çev.; 1. Baskı). Seçkin Yayıncılık.
Montgomery, M. R., Stren, R., Charles, M. B., & Brennan-Galvin, E. M.: 2004	Cities Transformed: Demographic Change and Its Implications in the Developing World . 551. Washington, DC: The National Academies Press. https://doi.org/10.17226/10693 .
Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020).	Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri—T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020). https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri
National Research Council.: 1999	Governance and Opportunity in Metropolitan America (s. 6038). National Academies Press. https://doi.org/10.17226/6038
OECD 2020	https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm .
OECD.: 2006	Competitive Cities in the Global Economy . OECD.
OECD.: 2015	The Metropolitan Century Understanding Urbanisation and its Consequences . OECD Publishing. https://read.oecd-ilibrary.org/urban-rural-and-regional-development/the-metropolitan-century_9789264228733-en
OECD.: 2016	The Role of Ombudsman Institutions in Open Government . OECD Working Paper on Public Governance. https://doi.org/10.1787/9789264268104-en

OECD.: 2018	Working Together for Local Integration of Migrants and Refugees in Paris. OECD. https://doi.org/10.1787/9789264305861-en
OECD.: 2020a	OECD Territorial Reviews: Istanbul, Turkey. https://www.oecd.org/turkey/oecdterritorialreviews-istanbulturkey.htm
OECD.: 2020b	OECD Regions and Cities at a Glance 2020. OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/959d5ba0-en
OICOA.: 2014	Conference on Networking of Ombudsmen in the OIC Member States [Conferance Report]. Forum of Pakistan Ombudsman. http://www.fpo.org.pk/downloads/OICOA_Conference_Report_2014.pdf
Oktay, T.: 2001	Tanzimat Dönemi İstanbul’da Bir Belediye Örgütlenmesi Örneği “Altıncı Daire-i Belediye”. Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 4 (15), 157-166.
Oktay, T.: 2008	Belediyenin Tarihsel Gelişimi. İçinde Türkiye’de Yerel Yönetimler (1., ss. 119-156). Nobel. http://www.tarkanoktay.net/index_htm_files/tarkan%20oktay-belediyenin%20tarihsel%20gelisimi.pdf
Oktay, T.: 2016a	6360 Sayılı Kanuna Dayalı Büyükşehir Belediye Reformunu Anlama ve Anlamlandırma. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi (İSMUS) , 71-131.
Oktay, T.: 2016b	Metropol Kent Yönetimi Yaklaşımları ve Uygulama Modelleri. Strategic Public Management Journal , 2(4), 49-71. https://doi.org/10.25069/spmj.290642
On Birinci Kalkınma Planı.: 2019	[11. Kalkınma Planı]. Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı Strateji Ve Bütçe Başkanlığı.

	http://www.sbb.gov.tr/wp-content/uploads/2019/07/OnbirinciKalkinmaPlani.pdf
Orfield, L. B.: 1966	The Scandinavian Ombudsman. Administrative Law Review , 19(1), 7-74.
Ortaylı, İ.: 2008	Türkiye Teskilat ve İdare Tarihi . Cedit Nesriyat.
Ortaylı, İ.: 2010	İmparatorluğun En Uzun Yüzyılı (30. Baskı). Timaş.
Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R.: 1961	The Organization Of Government In Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry . The American Political Science Review, 12.
Ökmen, M., & Parlak, B.: 2010	Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler: İlkeler Yaklaşımlar ve Mevzuat . Alfa Aktüel.
Öner, E.: 2008	İstanbul Şehremaneti (Belediyesi)'nin Kuruluşu ve 1917 Yılı Bütçesi . Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı. https://ms.hmb.gov.tr/uploads/2019/09/%C4%B0stanbul-%C5%9Eehrem%C3%A2neti-Belediyesinin-Kurulu%C5%9Fu-Ve-1917-Y%C4%B1l%C4%B1-B%C3%BCt%C3%A7esi.pdf
Öner, Ş.: 2019	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminin Yerel Yönetim Mevzuatına Etkileri. Çanakkale Onsekiz Mart Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi , 4(2), 303-332. https://doi.org/10.31454/usb.634731
Önver, Ş. B.: 2019	Altıncı Daire-i Belediye ve Günümüz Belediye Hizmetleriyle Karşılaştırılması. Takvim-i Vekayi , 7(1), 37-72.
Örs, B.: 2006	Siyasal Temsil. I.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , 35. 1-22 . https://dergipark.org.tr/tr/pub/iusiyasal/issue/601/6051
Özcan, G.: 2018	Doğu Ve Batı Arasında Şehir (1. Baskı). Yeditepe Yayınevi.

Özdem, A. R.: 2008	Kentleşme ve Kentsel İstihdam, Ekonomik Büyüme İçin Önemli Bir Potansiyel midir? Maliye Dergisi , 155, 51-71.
Özden, P. P.: 2006	Türkiye’de Kentsel Dönüşümün Uygulanabilirliği Üzerine Düşünceler. İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi , 35, 215-233.
Özgür, H., & Yavuzçehre, P. S.: 2016	Türkiye’nin Büyükşehir Belediyesi Sistemi:1982-2015. Çankırı Karatekin Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 7(1), 903-926.
Özgür, H.: 2008	Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları. Yerel Siyaset , 125-165. http://www.mku.edu.tr/files/1005-4fa1127c-c164-4503-ac88-1cec563e4f8b.pdf
Paris Fire Bridgade: 2020	https://no-fearproject.eu/partners/paris-fire-brigade-pfb/
Parisin Info 2020	https://en.parisinfo.com/practical-paris/money/tourist-tax
Police Reform And Social Responsibility Bill: 2010	https://publications.parliament.uk/pa/cm201011/cmbills/116/en/2011116en.htm
Prat, P.: 2016	The Greater Paris debate: The French state and its capital region. İçinde Cities as Political Objects Historical Evolution, Analytical Categorisations and Institutional Challenges of Metropolitanisation (ss. 56-78). Edward Elgar Publishing.
Pustu, Y.: 2018	Türkiye’nin İdari Reform Deneyimi. İçinde M. A. Özer & U. Ayhan (Ed.), Kamu Yönetimi Tartışmaları (ss. 301-336). Gazi Kitapevi.

Rao, N.: 2006	Introducing the New Government of London. Local Government Studies , 32(3), 215-221. https://doi.org/10.1080/03003930600693088
Rao, N.: 2007	Cities in transition: Growth, change and governance in six metropolitan areas . Routledge.
Rapport D'activité 2019: 2020	Rapport D'activité 2019 (s. 117). (2020). [Faaliyet Raporu]. Métropole du Grand Paris. https://metropolegrandparis.fr/sites/default/files/2020-12/MGP%20RA2019_77%20COMPLET%20BD%20_.pdf
Rasch, D. (2018).	A Meatball by Any Other Name. Journal of the International Ombudsman Association , 1-6
RATP Group 2020	RATP Group Homepage - Moving towards a Better City. https://ratpgroup.com/en/
RATP Group.: 2019	2018 Financial and CSR Report (s. 196). RATP Group. https://s3-us-west-2.amazonaws.com/ungc-production/attachments/cop_2019/474707/original/2018_Financial_and_CSR_Report.pdf?1558366033
RATP Group: 2020	https://www.ratp.fr/en/groupe-ratp/group-presentation/essence-our-group
Remac, M.: 2013	Standards of Ombudsman Assessment: A New Normative Concept? Utrecht Law Review , 9(3), 62-78. https://doi.org/10.18352/ulr.237
Sager, F.: 2005	Metropolitan Institutions and Policy Coordination: The Integration of Land Use and Transport Policies in Swiss Urban Areas. Governance , 18(2), 227-256. https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2005.00274.x
Sakal, M., & Demirhan, H.: 2015	Yerel Yönetimlerin Gelir Toplama Zorunluluğu, Finans Sorunları Ve Yeni Kaynak Arayışları. İçinde M. Mecek, M. Doğan, & B. Parlak (Ed.), İdari Ve Mali Açidan

	Türkiye’de Yerel Yönetimler (ss. 405-416). BEKAD Yayınları.
Salihoğlu, E.: 2019	Yeni Seçilen Belediye Başkanı İçin Kısa Rehber (s. 30). Marmara Belediyeler Birliği. https://marmara.gov.tr/UserFiles/Attachments/2019/04/01/c9a7d4fa-d77b-461e-96df-342034cd5ae1.pdf
Sanal, R.: 2002	Türkiye’de Yönetimsel Denetim ve Devlet Denetleme Kurulu . Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü.
Sandford, M.: 2018	The Greater London Authority (Sy 05817; s. 25). House of Commons Library. https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05817/
Satterthwaite, D.: 2011	How urban societies can adapt to resource shortage and climate change. <i>Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences</i> , 369(1942), 1762-1783. https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0350
Saygın, D., & Ultan, M. Ö., 2017	Avrupa Birliği’nde Bölgesel Kalkınma Ajanslarına Geçiş Süreçleri ve Ülke Uygulamaları, Journal of Life Economics , Cilt 4, Sayı 4, Sayfalar 77 - 88
Schroeter, E., & Roeber, M.: 2004	Governing the Capital—Comparing Institutional Reform in Berlin, London and Paris . UC Berkeley: Institute of European Studies. https://escholarship.org/uc/item/9km4z5vf
Seidman, I.: 2006	Interviewing as Qualitative Research: A Guide for Researchers in Education and the Social Sciences (3rd ed). Teachers College Press.
Seyyar, A.: 2008	Yerel Siyasetin Gelişiminde Sosyal Politikaların Önemi. Yerel Siyaset , 237-258.

	http://www.mku.edu.tr/files/1005-4fa1127c-c164-4503-ac88-1cec563e4f8b.pdf
Shah, A.: 2012	Grant Financing of Metropolitan Areas: A Review of Principles and Worldwide Practices. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-6002
Single European Act: 1987	Single European Act. https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Axy0027
Slack, E.: 2007	Managing The Coordination Of Service Delivery In Metropolitan Cities: The Role Of Metropolitan Governance. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-4317
Slack, E.: 2019	Metropolitan Governance: Principles and Practice Publications (Discussion Paper IDB-DP-65 9; s. 39) Inter-American Development Bank https://publications.iadb.org/publications/english/document/metropolitan_Governance_Principles_and_Practice.pdf
Société Du Grand Paris: 2020	https://www.societedugrandparis.fr/gpe/le-grand-paris-express-en-resume . (2020). Société Du Grand Paris.
Sorensen, A., & Okata, J.: 2011	Megacities Urban Form, Governance, and Sustainability. Springer.
Statement of Therasa May: 2016	https://questions-statements.parliament.uk/written-statements/detail/2016-01-26/HCWS489
Stoker, G.: 1998	Governance As Theory: Five Propositions. International Social Science Journal , 50(155), 17-28. https://doi.org/10.1111/1468-2451.00106
Stroh, L. K., Northcraft, G. B., & Neale, M. A.: 2001	Organizational behavior: A Management Challenge (3th Edition). Lawrence Erlbaum Associates.

Sunay, C.: 2002	Belediyeciliğin Doğuşu Sürecinde Osmanlı Mirası. Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 1(3), 113-133.
Sümer, F.: 1994	Eski Türklerde Şehircilik . Türk Tarih Kurumu Yayınları.
Sümer, G. Ç.: 2018	Kentsel Güvenlik. İçinde Y. M. Işıkçı & E. Alacadağlı (Ed.), Kamu Yönetimi Ansiklopedisi. Astana Yayınları.
Swaniewicz, P.: 2002	Consolidation or fragmentation? The size of local governments in Central and Eastern Europe . Local Govt. and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
Şataf, C., & Aygün, Ş.: 2019	Türkiye’de Emlak Vergisine Yönelik Genel Bir Değerlendirme. Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi , 11(1), 89-96.
Şehir Hatları İBB: 2020	Şehir Hatları. http://www.sehirhatlari.istanbul/tr/kurumsal/hakkimizda-215
Şengül, R.: 2012	Fransa’da Yerinden Yönetim Politikalarının Belediye Yönetimine Etkileri. Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 9(20), 31-44.
Şin, S.: 2018	Vergi Takdir Komisyonları. Yalova Sosyal Bilimler Dergisi , 8(16), 161-185.
T.C. Anayasası: 1961	https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/10859.pdf
T.C. Anayasası: 1982	https://www.icisleri.gov.tr/illeridaresi/turkiye-cumhuriyeti-anayasasi
T.C. Dışişleri Bakanlığı Avrupa Birliği Başkanlığı. (2020).	Avrupa Konseyi Yerel Yönetimler Özerklik Şartına İlişkin Bilgi Notu. https://www.ab.gov.tr/46074.html

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü. (2020, Kasım 8).	[Kamu Kurumu]. Mahalli İdareler Bütçe İstatistikleri. https://muhasibat.hmb.gov.tr/mahalli-idareler-butce-istatistikleri
T.C. İstanbul Valiliği: 2020	T.C. İstanbul Valiliği. http://www.istanbul.gov.tr/ilcelerimiz
T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2018	Avrupa Birliğinde Kalkınma Ajansları , Yayın No: 2989, Bölgesel Gelişme ve Yapısal Uyum Genel Müdürlüğü,
T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2016 Yılı Raporu: 2017	T.C. Kamu Denetçiliği Kurumu (Ombudsmanlık) 2016 Yılı Raporu (s. 580). (2017). https://www.ombudsman.gov.tr/contents/files/KDK-2016-YILLIK-RAPORU.pdf
T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2017 Yılı Raporu: 2018	T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2017 Yılı Raporu (s. 580). (2018). https://www.ombudsman.gov.tr/wp-content/uploads/2016/06/2017-y%C4%B1ll%C4%B1k-rapor-SON-PDF.pdf
T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2018 Yılı Raporu: 2019	T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2018 Yılı Raporu (s. 621). (2019). https://www.ombudsman.gov.tr/yillik-rapor/kdk_y%C4%B1llik_rapor2018/files/downloads/kdk_yillik_rapor2018.pdf
T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2019 Yılı Raporu: 2020	T.C. KDK (Ombudsmanlık) 2019 Yılı Raporu (s. 608). (2020). https://www.ombudsman.gov.tr/kdk-pdf/2019_yili_yillik_rapor/mobile/index.html
T.C. KDK: 2020	https://www.ombudsman.gov.tr/hakkimizda-2/index.html
T.C. KDK: 2020	https://www.ombudsman.gov.tr/iletisim-bilgileri/index.html

T.C. KDK: 2020	Başdenetçi Malkoç İsveç'te: Ombudsmanlığın Temelini Biz Attık. https://www.ombudsman.gov.tr/isvec-temaslari.html
TBMM (2020)	2019 Yılı Merkezi Yönetim Kesin Hesap Kanunu Teklifi, sy 68244839-160.99-108731, https://www.tbmm.gov.tr/d27/1/1-0280.pdf
TBMM: 2020	https://www.tbmm.gov.tr/kanunlar/k5227.html
TDK 2020	[Kamu Kurumu]. Türk Dil Kurmu Sözlükleri. https://sozluk.gov.tr/?kelime=özerk
TDK Sözlük.: 2020	https://sozluk.gov.tr/?kelime=ademimerkeziyetçilik
Tekel, A.: 2009	Türkiye'de Metropolitan Alan Yönetiminden Metropolitan Yönetişime Geçiş: Ankara Örneğinde Bir Değerlendirme. Sosyal Ekonomik Araştırmalar Dergisi , 9(18), 191-214.
The Greater London Authority.: 2019	The Greater London Authority Consolidated Budget and Component Budgets for 2019-20 (s. 86) [Budget]. Greater London Authority. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-final-budget-2019-20.pdf
The Guardian: 2020	The Guardian. http://www.theguardian.com/theguardian/2014/apr/01/glc-ken-livingstone-abolished-thatcher
The Mayor's Economic Development Strategy for London: 2017	The Mayor's Economic Development Strategy for London (s. 201). (2017). Greater London Authority. https://www.london.gov.uk/sites/default/files/economic-development-strategy-for-london-2017.pdf
Tiebout, C. M.: 1956	A Pure Theory of Local Expenditures. Journal of Political Economy , 64(5), 416-424. JSTOR.

Toksöz, F., Özgür, A. E., Uluçay, Ö., Koç, L., Atar, G., & Akalın, N.: 2009	Yerel yönetim sistemleri: Türkiye ve Fransa İspanya İtalya Polonya Çek Cumhuriyeti. Tesev Yayınları.
Tomàs, M.: 2015	Metropolitan Governance in Europe: Challenges & Models. European Metropolitan Authorities.
Tortop, N., Aykaç, B., Yayman, H., & Özer, M. A.: 2014	Mahalli İdareler (3. Basım). Nobel.
Transport for London: 2020	Transport for London. https://www.tfl.gov.uk/corporate/about-tfl/how-we-work/how-we-are-governed
Travers, T.: 2002	Decentralization London-style: The GLA and London Governance. Regional Studies , 36(7), 779-788. https://doi.org/10.1080/0034340022000006097
Treaty on European Union, (1992).	https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf
TRT Haber. (2019, Mart 1).	Doğalgazda abone sayısı 15 milyonu geçti [Haber Kanalı]. https://www.trthaber.com/ . https://www.trthaber.com/haber/ekonomi/dogalgazda-abone-sayisi-15-milyonu-gecti-406875.html
Tsukamoto, T., & Vogel, R. K.: 2007	Rethinking Globalization:The Impact of Central Governments on World Cities. İçinde R. Hambleton & J. Simone (Ed.), Governing Cities in a Global Era Urban Innovation, Competition and Democratic Reform. Palgrave Macmillan.
Turan, H. T.: 2013	Bölgeler Avrupası'nda Fransız Yerel Yönetimleri. İçinde Dünyada Yerel Yönetimler (ss. 245-282). Seçkin Yayıncılık.

Turpin, C., & Tomkins, A.: 2011	British Government and the Constitution (7th Edition). Cambridge University Press.
Tuzcuoğlu, F.: 2003	Metropolitan Yönetim . Sakarya Kitabevi.
TÜİK 2020	Motorlu Kara Taşıtları, Eylül 2020. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Motorlu-Kara-Tasitlari-Eylul-2020-33657
TÜİK GSYİH: 2018	Türkiye İstatistik Kurumu, İl Bazında Gayrisafi Yurt İçi Hasıla, 2018. https://tuikweb.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=30889
TÜİK, 2020	Adrese Dayalı Nüfus Kayıt Sistemi Sonuçları, 2019. (2020, Şubat 4). [Kamu Kurumu]. TÜİK. https://data.tuik.gov.tr/Bulten/Index?p=Adrese-Dayali-Nufus-Kayit-Sistemi-Sonuclari-2019-33705
Türkoğlu, İ.: 2009	Yerel yönetimlerde mali reform arayışları: Türkiye’de belediyelerde mali özerklik ve belediye başkanlarının mali özerklik algılaması . Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
UCLG.: 2017	GOLD IV Fourth Global Report on Decentralization and Local Democracy Co-Creating The Urban Future The Agenda Of Metropolises, Cities And Territories. UCLG. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/GOLDIV_ENG.pdf
UCLG.: 2020	GOLD V 2019 The Localization of the Global Agendas How local action is transforming territories and communities. UCLG. https://www.gold.uclg.org/sites/default/files/ENG-GOLD-V-2020.pdf

UCLG-MEWA.: 2016	UCLG-MEWA Metropolitan Yönetişim (A. Esen, Çev.; 1. Baskı). UCLG-MEWA Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Orta Doğu ve Batı Asya Bölge Teşkilatı.
Ulaşım A.Ş.	Ulaşım A.Ş. http://www.otobus.istanbul/kurumsal/hakk%C4%B1m%C4%B1zda.aspx
Ulusoy, A., & Akdemir, T.: 2009	Yerel Yönetimler Ve Mali Özerklik: Türkiye Ve OECD Ülkelerinin Karşılaştırmalı Analizi. Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 12(21), 259-287.
Ulusoy, A., & Akdemir, T.: 2013	Yerel Yönetimlerin Finansman Sorunlarının Çözümünde Motorlu Taşıtlar Vergisi Önerisi. Sosyoekonomi , 1. https://dergipark.org.tr/tr/download/article-file/197743
Ulusoy, A., & Demir, M. A.:2018	İdarelerarası Transferlerin Rasyonel Tasarımı. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 5(13), 263-277.
Ulusoy, A., & Tekdere, M.: 2020	AB Üyesi Ülkelerdeki Yerel Vergi Uygulamaları ve Türkiye’deki Belediyeler İçin Vergi Önerileri. Balkan Sosyal Bilimler Dergisi , 9(17), 37-70.
UN-Habitat.: 2020	Governance Assessment Framework: For Metropolitan, Territorial And Regional Management (Volume 1; Governance Series). UN-Habitat. https://unhabitat.org/sites/default/files/2020/10/gaf-mtr.pdf
UNHCR Türkiye İstatistikleri.: 2020	UNHCR Türkiye. https://www.unhcr.org/tr/unhcr-turkiye-istatistikleri
United Nations.: 2011	Hot Cities: Battle-Ground for Climate Change [United Nations Human Settlements Programme].
United Nations.: 2013	World Economic and Social Survey 2013 Sustainable Development Challenges (E/2013/50/Rev. 1 ST/ESA/344). United Nations.

United Nations.: 2015	World Urbanization Prospects: The 2014 Revision. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2014-Report.pdf
United Nations.: 2018a	The Sustainable Development Goals Report 2018. United Nations. https://unstats.un.org/sdgs/files/report/2018/TheSustainableDevelopmentGoalsReport2018-EN.pdf
United Nations.: 2018b	The World's cities in 2018 : United Nation. http://digitallibrary.un.org/record/3799524
United Nations.: 2019a	World population prospects Highlights 2019 revision (ST/ESA/SER.A/423). United Nations, Department of Economic and Social Affairs. https://population.un.org/wpp/Publications/Files/WPP2019_Highlights.pdf
United Nations.: 2019b	World Urbanization Prospects: The 2018 Revision. United Nations, Department of Economic and Social Affairs. https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf
URBACT: 2020	[EUROPEAN UNION European Regional Development Fund]. URBACT Driving Change for Better Cities. https://urbact.eu/greater-paris-metropolis
Usta, S., & Akıncı, A.: 2016	Kamu yönetiminde hesap verebilirlik mekanizması olarak Ombudsmanlık Kurumu: Almanya Örneği. Journal of Human Sciences , 13(2), 2735-2749.
Ünal, F.: 2008	Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı [Doktora Tezi]. Gazi Üniversitesi.

Ünal, F.: 2011	Tanzimattan Cumhuriyete Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü. Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , 30, 241-248.
Ünal, F.: 2012	Türkiye’de Yerel Yönetimlerde Karar Verme Ve Karar Verme Sürecinde Yeralan Faktörlerin Analizi. Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi , 17(3), 259-282.
Ünal, F.: 2013	Türkiyede Yerel Yönetimlerin Denetimi Ve Yerel Yönetim Ombudsmanı (1. Baskı). Savaş Yayınevi.
Ünal, Ö.: 2014	Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Uygulanabilirliği [Yüksek Lisans]. Polis Akademisi.
Wienen, Y. (Jos), & Mosler-Törnström, G.: 2016	Local and regional democracy in France (CG30(2016)06-final; s. 59). The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. https://rm.coe.int/168071a028#P209_18438
Wirth, L.: 2002	Bir Yaşam Biçimi Olarak Kentleşme. İçinde A. Alkan & B. Duru (Çev.), 20. Yüzyıl Kenti (ss. 77-106). İmge Yayınevi.
World Bank: 2020	https://www.worldbank.org/en/topic/communitydrivendevelopment/brief/Decentralization
www.amct-mediation.fr: 2020	http://www.amct-mediation.fr/eric-ferrand-m%C3%A9diateur-de-la-ville-de-paris
www.annuaire-mairie.fr: 2020	https://www.annuaire-mairie.fr/ancien-maire-paris.html
www.ciesin.columbia.edu: 2020	https://www.ciesin.columbia.edu/decentralization/English/General/Different_forms.html
www.cityoflondon.gov.uk: 2020	City of London. https://www.cityoflondon.gov.uk/about-us/about-the-city-of-london-corporation/lord-mayor/role-of-lord-mayor

www.economicsonline.co.uk: 2020	Economics Online. https://www.economicsonline.co.uk/Business_economics/Efficiency.html
www.gov.uk: 2020	https://www.gov.uk/government/ministers/minister-for-london#responsibilities
www.hurriyet.com.tr: 2020	[Haber Kanalı]. www.hurriyet.com.tr. https://www.hurriyet.com.tr/ekonomi/yeni-donem-basliyor-yapay-zekayla-yakalayacak-41705139
www.hurriyet.com.tr: 2020	[Haber Kanalı]. İstanbul’da trafik polisi dönemi bitiyor. https://www.hurriyet.com.tr/gundem/istanbul-da-trafik-polisi-donemi-bitiyor-5989893
www.iledefrance.fr : 2020	Région Île-de-France. https://www.iledefrance.fr/la-composition-du-conseil-regional-dile-de-france-la-presidente-les-vice-presidents-et-les-delegues
www.iledefrance.fr : 2020	https://www.iledefrance.fr/la-region
www.iledefrance.fr : 2020	https://www.iledefrance.fr/le-territoire
www.iledefrance.fr : 2020	https://www.iledefrance.fr/linstitution-0
www.insee.fr: 2020	https://www.insee.fr/en/metadonnees/definition/c1160
www.inventonslametropolegrandparis.fr: 2020	Inventons la Métropole du Grand Paris. https://www.inventonslametropolegrandparis.fr/en/presentation/description.html/
www.legifrance.gouv.fr: 2020	https://www.legifrance.gouv.fr/codes/texte_lc/LEGITEX/T000006070633/2020-12-07/
www.legislation.gov.uk: 2020	Queen’s Printer of Acts of Parliament. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2011/20/contents/enacted

www.legislation.gov.uk: 2020	Statute Law Database. https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Vict/18-19/120
www.legislation.gov.uk: 2020	Queen's Printer of Acts of Parliament. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2008/580/contents/made
www.legislation.gov.uk: 2020	Queen's Printer of Acts of Parliament. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2012/310/made
www.legislation.gov.uk: 2020	Queen's Printer of Acts of Parliament. https://www.legislation.gov.uk/uksi/2015/53/contents/made
www.lgo.org.uk: 2020	https://www.lgo.org.uk/Decisions/SearchResults?t=statement&fd=2019-01-01&td=2019-12-31&dc=c%2Bnu%2Bu%2B&aname=london&sortOrder=descending
www.lgo.org.uk: 2020	Local Government and Social Care Ombudsman. https://www.lgo.org.uk/information-centre/about-us/our-legal-framework
www.london.gov.uk: 2020	London City Hall. https://www.london.gov.uk/about-us/how-we-work-london
www.london.gov.uk: 2020	London City Hall. https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/about-london-assembly
www.london.gov.uk: 2020	[London Assembly Committees]. London City Hall. https://www.london.gov.uk/about-us/london-assembly/london-assembly-committees
www.london.gov.uk: 2020	London City Hall. https://www.london.gov.uk/about-us/mayor-london/mayor-and-his-team/role-mayor-london
www.london.gov.uk: 2020	London City Hall. https://www.london.gov.uk/about-us/organisations-we-work/old-oak-and-park-royal-development-corporation-opdc/about-us

www.london.gov.uk: 2020	London City Hall. https://www.london.gov.uk/people/mayoral
www.london.gov.uk: 2020	https://www.london.gov.uk/sites/default/files/gla_standin_g_orders_september_2020_1.pdf
www.london.gov.uk: 2020	https://www.london.gov.uk/sites/default/files/mayors-transport-strategy-2018.pdf
www.londonandpartners.com: 2020	https://www.londonandpartners.com/about-us .
www.londoncouncils.gov.uk: 2020	https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-elections/elected-mayors
www.londoncouncils.gov.uk: 2020	https://www.londoncouncils.gov.uk/who-runs-london/london-elections/how-elections-work
www.london-fire.gov.uk: 2020	https://www.london-fire.gov.uk/about-us/governance-london-fire-commissioner/
www.map-france.com: 2020	https://www.map-france.com/regions/
www.met.police.uk: 2020	https://www.met.police.uk/police-forces/metropolitan-police/areas/about-us/about-the-met/governance/
www.metropolegrandparis.fr: 2020	Conseil Métropolitain. https://www.metropolegrandparis.fr/fr/conseil
www.paris.fr: 2020	https://www.paris.fr/pages/elus-d-arrondissements-2365
www.paris.fr: 2020	https://www.paris.fr/pages/la-mediation-parisienne-a-instruit-16-de-requetes-en-plus-en-2019-15468
www.paris.fr: 2020	https://www.paris.fr/pages/le-mediateur-de-paris-2687
www.parisinsidersguide.com: 2020	https://www.parisinsidersguide.com/mayors-of-paris.html
www.pompiersparis.fr: 2020	https://www.pompiersparis.fr/en/presentation/historical

www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr: 2020	https://www.prefecturedepolice.interieur.gouv.fr/English/About-us/About-us/Presentation-of-the-Prefecture-de-Police
www.queenelizabethholympicpark.co.uk: 2020	Queen Elizabeth Olympic Park. https://www.queenelizabethholympicpark.co.uk/our-story/who-we-are
www.thelocal.fr: 2020	Paris Redraws Map as Four Arrondissements Unite under New Name. https://www.thelocal.fr/20181016/four-paris-arrondissements-prepare-to-become-one-with-new-name
Yalçın, A. Z.: 2013	Potansiyel Bir Çevre Vergisi Olarak Motorlu Taşıtlar Vergisi: Avrupa Birliği Ve Türkiye Arasında Karşılaştırmalı Bir Analiz. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi , 27(2), 141-158.
Yamaç, M.: 2014	Tarihsel Gelişim İçinde Üniter Bir Yapıda Yerel Yönetim: İngiltere Örneği. Sosyal Bilimler Metinleri , 4, 1-21.
Yaman, K., & Aydın, İ. S.: 2018	Metropolitan Yönetim Modellerinin Karşılaştırmalı İncelenmesi: Paris Ve İstanbul Örneği. Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi , 11(3), 1988-1996. https://doi.org/10.17218/hititsosbil.364249
Yavuz, R. A.: 2017	Bilgi Ekonomisinde Kentlerin Yeri. Yönetim Bilimleri Dergisi , 15(29), 265-282.
Yıldırım, A., & Şimşek, H.: 2006	Sosyal Bilimlerde Nitel Araştırma Yöntemleri . Seçkin Yayınevi.
Yılmaz, Ç.: 2019	Türkiye’de Yerel Yönetim Ombudsmanlığının Gerekliliği Üzerine Bir Araştırma [Yüksek Lisans]. Burdur Mehmet Akif Ersoy Üniversitesi.
Yontar, İ. G., & Özer, Y. E.: 2018	Yerel Demokrasinin Kalite Göstergesi Olarak İdari Ve Mali Özerklik. Hukuk Ve İktisat Araştırmaları Dergisi , 10(2), 99-110.

Yükçü, S., & Atağan, G.: 2009	Etkinlik, Etkililik ve Verimlilik Kavramlarının Yarattığı Karışıklık. Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi ,23(4), 13.
Zengin, G.: 2017	Yerel Yönetimlerde Kamu Denetçiliği: İngiltere Yerel Yönetim Ombudsmanlığı. Strategic Public Management Journal , 3(6), 35-56. https://doi.org/10.25069/spmj.344342
Zeyrekli Yaş, S., & Ekizceleroğlu, R.: 2007	Avrupa Birliği Bağlamında Hizmette Yerellik (Subsidiarite) İlkesi ve İlkenin Türkiye Açısından Ele Alınışı. Çağdaş Yerel Yönetimler , 16(3), 29-48.
1319 Sayılı Kanun: 1970	Emlak Vergisi Kanunu, 1319 (1970).
1580 Sayılı Kanun.: 1930	Belediye Kanunu, 1580 (1930). http://www.yds.gov.tr/dosyalar/1326978039-1580.pdf
195 Sayılı KHK.: 1984	Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname, 195 (1984). https://www.resmigazete.gov.tr/arsiv/18350.pdf
197 Sayılı Kanun 1963	Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.197.pdf
2004 Sayılı Kanun: 1932	İcra ve İflas Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.3.2004.pdf
2011/2168 Bakanlar Kurulu Kararı.: 2011	Belediyelerin Bütçe Gelirleri Üzerinden Kalkınma Ajanslarına Aktaracakları Payların Yeniden Belirlenmesine İlişkin Karar, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2011/09/20110909-2.htm
2464 Sayılı Kanun.: 1981	Belediye Gelirleri Kanunu, 2464 (1981). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2464.pdf
26199 Sayılı Resmi Gazetede	Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği, 26199 (2006).

Yayımlanan Yönetmelik.: 2006	https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=10397&MevzuatTur=7&MevzuatTertip=5
2863 Sayılı Kanun: 1983	Kültür Ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu, 2863 (1983). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2863.pdf
2872 Sayılı Kanun: 1983	Çevre Kanunu, 2872 (1983). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2872.pdf
2886 Sayılı Kanun: 1983	Devlet İhale Kanunu, 2886 (1983). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2886.pdf
2918 Sayılı Kanun: 1983	Karayolları Trafik Kanunu, 2918 (1983). https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=2918&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
2972 Sayılı Kanun: 1984	Mahalli İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları Ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun, 2972 (1984). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.2972.pdf
30282 Sayılı Tebliğ: 2017	Emlak Vergisi Kanunu Genel Tebliği, 30282 (2017). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171226-11.htm
3030 Sayılı Kanun.: 1984	Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun, 3030 (1984). https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc067/kanuntbmmc067/kanuntbmmc06703030.pdf
31044 Sayılı Resmi Gazetede Yayımlanan Yönetmelik.: 2019	Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliğinde Değişiklik Yapılmasına Dair Yönetmelik, 31044 (2019). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2020/02/20200219-2.htm

3213 Sayılı Kanun: 1985	https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.3213.pdf Maden Kanunu, 3213 (1985).
4369 Sayılı Kanun: 1998	Vergi Usul Kanunu, Amme Alacaklarının Tahsil Usulü Hakkında Kanun, Gelir Vergisi Kanunu, Kurumlar Vergisi Kanunu, Katma Değer Vergisi Kanunu, Gider Vergileri Kanunu, Emlak Vergisi Kanunu, Veraset Ve İntikal Vergisi Kanunu, Motorlu Taşıtlar Vergisi Kanunu, Damga Vergisi Kanunu, Harçlar Kanunu, 3505 Sayılı Kanun, Katma Değer Vergisi Mükelleflerinin Ödeme Kaydedici Cihazları Kullanmaları Mecburiyeti Hakkında Kanun, Belediye Gelirleri Kanunu, 1318 Ve 4208 Sayılı Kanunlar İle 178 Sayılı Maliye Bakanlığının Teşkilat Ve Görevleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Ve 190 Sayılı Genel Kadro Ve Usulü Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4369 (1998). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4369.pdf
4706 Sayılı Kanun: 2001	Hazineye Ait Taşınmaz Malların Değerlendirilmesi Ve Katma Değer Vergisi Kanununda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4706 (2001). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4706.pdf
492 Sayılı Kanun: 1964	Harçlar Kanunu, 492 (1964). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.492.pdf
5018 Sayılı Kanun: 2003	Kamu Malî Yönetimi Ve Kontrol Kanunu, 5018 (2003). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf
5216 Sayılı Kanun.: 2004	Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 5216 (2004). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5216.pdf
5302 Sayılı Kanun: 2005	İl Özel İdaresi Kanunu, https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5302.pdf

5393 Sayılı Kanun.: 2005	Belediye Kanunu, 5393 (2005). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf
5449 Sayılı Kanun: 2006	Kalkınma Ajanslarının Kuruluşu, Koordinasyonu ve Görevleri Hakkında Kanun, 5449 (2006). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2006/02/20060208-1.htm
5747 Sayılı Kanun.: 2008	Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 5747 (2008). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5747.pdf
5779 Sayılı Kanun: 2008	İl Özel İdarelerine Ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun, https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2008/07/20080715-1.htm
6328 Sayılı Kanun: 2012	Kamu Denetçiliği Kurumu Kanunu, 6328 (2012). https://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.6328.pdf
6349 Sayılı Kanun: 1954	İstanbul Birleşik İdaresinin Ayrılması Hakkında Kanun, https://www.tbmm.gov.tr/tutanaklar/KANUNLAR_KARARLAR/kanuntbmmc036/kanuntbmmc036/kanuntbmmc03606349.pdf
6360 Sayılı Kanun: 2012	On Dört İlde Büyükşehir Belediyesi Ve Yirmi Yedi İlçe Kurulması İle Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, https://www.mevzuat.gov.tr/mevzuat?MevzuatNo=6360&MevzuatTur=1&MevzuatTertip=5
7033 Sayılı Kanun: 2017	Sanayinin Geliştirilmesi Ve Üretimin Desteklenmesi Amacıyla Bazı Kanun Ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 7033 (2017).

	https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/07/20170701-21.htm
7061 Sayılı Kanun	Bazı Vergi Kanunları İle Diğer Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun, 7061 (2017). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2017/12/20171205-12.htm
7183 Sayılı Kanun: 2019	Türkiye Turizm Tanıtım Ve Geliştirme Ajansı Hakkında Kanun, 7183 (2019). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/07/20190715-1.htm
7194 Sayılı Kanun: 2019	Dijital Hizmet Vergisi İle Bazı Kanunlarda Ve 375 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamede Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 7194 (2019). https://www.resmigazete.gov.tr/eskiler/2019/12/20191207-1.htm

EKLER LİSTESİ

EK 1: MÜLAKAT LİSTESİ

İndeks	Statü (Merkez,Yerel,Akademisyen)	Görev Tanımı (Bulunduğu Kadrolar)
G1	Akademisyen	Prof. Dr.
G2	Akademisyen	Doç. Dr.
G3	Akademisyen	Prof. Dr.
G4	Akademisyen	Doç. Dr.
G5	Merkezi Yönetim Aktörü	Eski Vali
G6	Merkezi Yönetim Aktörü	Eski Vali
G7	Merkezi Yönetim Aktörü	Vali Yardımcısı
G8	Merkezi Yönetim Aktörü	Vali Yardımcısı
G9	Merkezi Yönetim Aktörü	Vali Yardımcısı
G10	Yerel Yönetim Aktörü	Eski BŞB Başkanı (Ak Parti)
G11	Yerel Yönetim Aktörü	BŞB Başkanı (Ak Parti)
G12	Yerel Yönetim Aktörü	İlçe Belediyesi Meclis Üyesi (AK Parti)
G13	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediye Başkan Yardımcısı (CHP)
G14	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediyesi Meclis Üyesi (CHP)
G15	Yerel Yönetim Aktörü	Eski BŞB Başkanı(Ak Parti)
G16	Yerel Yönetim Aktörü	Eski İlçe Belediye Başkanı (Ak Parti)
G17	Yerel Yönetim Aktörü	BŞB Danışmanı (CHP)
G18	Yerel Yönetim Aktörü	BŞB Başkanı (CHP)
G19	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediyesi Meclis Üyesi (Ak Parti)
G20	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediye Başkan Yardımcısı (AK Parti)
G21	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediye Başkanı (CHP)
G22	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediye Başkan Yardımcısı (CHP)
G23	Yerel Yönetim Aktörü	BŞ İlçe Belediyesi Teftiş Kurulu Müdür(AK Parti)
G24	Yerel Yönetim Aktörü	İlçe Belediyesi Meclis Üyesi (CHP)
G25	Yerel Yönetim Aktörü	BŞB Müdür (CHP)
* Görüşmeler Temmuz 2019 - Aralık 2020 tarihleri arasında gerçekleştirilmiştir.		

ÖZGEÇMİŞ

Mustafa DEMİRKOL, ilköğrenimini Beyoğlu Piripaşa İ.Ö.O’da, ortaöğrenimini Beyoğlu Fındıklı (Y.D.A.) Lisesi’nde, lisans eğitimini 2008/2012 yılları arasında %100 ÖSYM Burslu olarak Fatih Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümünde bölüm birincisi olarak tamamlamıştır. Yüksek lisans eğitimini aynı üniversitede burslu olarak devam ederek sosyal bilimler enstitüsünde aynı bölümün İngilizce tezli yüksek lisans programında tamamlamıştır. Yüksek lisansını Başbakanlık Atatürk Kültür, Dil ve Tarih Yüksek Kurumu bünyesindeki Atatürk Araştırma Merkezi 2013 yılı yüksek lisans bursiyeri olarak yazdığı; “*The Quest for Civil Constitution in the History of Turkish Democracy: The Basic Issues of Discard in the Constitutional Reconciliation Commission Between 2011-2013*” başlıklı tez ile tamamlamıştır. 2015 Yılında İstanbul Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Anabilim Dalı’nda doktora eğitimine başlamıştır. 2013 Yılından itibaren Tekirdağ Namık Kemal Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Siyaset Bilimi ve Kamu Yönetimi Bölümü Araştırma Görevlisi olarak çalışmaktadır.