

# Şehir ve Toplum

**ŞEHİR & TOPLUM**

Cilt:1, Sayı:1, Aralık 2014,  
ISSN: 7897678343213

**ŞEHİR & TOPLUM İMTİYAZ SAHİBİ**

Recep Altepe  
(Marmara Belediyeler Birliği Başkanı)

**YAYIN YÖNETMENİ**

Dr. M. Cemil Arslan

**EDİTÖR**

Doç. Dr. Nail Yılmaz

**YAYIN KURULU**

Doç. Dr. Nail Yılmaz  
Yrd. Doç. Dr. Şevket Kamil Akar  
Yrd. Doç. Dr. Ülkü Arıkboğa  
Yrd. Doç. Dr. Songül Demir  
Dr. Hasan Taşçı

**DANIŞMA KURULU**

Ahmet Güner Sayar (Prof. Dr.)  
Ahmet İçduygu (Prof. Dr.)  
Ali Yaşar Sarıbay (Prof. Dr.)  
Beşir Ayvazoğlu (Yazar)  
Coşkun Çakır (Prof. Dr.)  
Fatih Andı (Prof. Dr.)  
Feridun Emecen (Prof. Dr.)  
Hüsrev Subaşı (Prof. Dr.)  
Kemal Sayar (Prof. Dr.)  
Korkut Tuna (Prof. Dr.)  
Mustafa Armağan (Yazar)  
Recep Bozlağan (Prof. Dr.)  
Suphi Saatçı (Prof. Dr.)  
Yusuf Kaplan (Dr., Yazar)

**YAYIN ARALIĞI**

Şehir & Toplum Dergisi, MBB Şehir Politikaları  
Merkezi tarafından Haziran ve Aralık aylarında  
yılda iki defa yayımlanmaktadır.

**İLETİŞİM**

Tel: +90 (212) 514 10 00  
Faks: +90 (212) 520 85 58

Adres: Marmara Belediyeler Birliği,  
Ragıp Gümüşpala Cad. No:10 Eminönü 34134  
Fatih / İstanbul

**YAPIM**

Gafa Ajans

Adres: Katip Mustafa Çelebi Mahallesi, Anadolu  
Sokak, No:23, D:13 Beyoğlu-İstanbul  
Tel: +90 (212) 243 20 86  
Faks: +90 (212) 243 28 59

**TASARIM**

Özhan Yurtseven

**KAPAK**

Hasan Dede

# YEREL YÖNETİM DÜNYASINDA İLKLERİN ŞEHİRİ İSTANBUL

**Erbay Arıkboğa**

Doç. Dr., M.Ü. Siyasal Bilgiler Fakültesi  
Öğretim Üyesi

## Son Dönem Osmanlı Mirası

Osmanlı İmparatorluğu'na uzun yıllar başkentlik etmiş olan İstanbul, Osmanlı'nın son dönemindeki reform hareketlerinden etkilenen şehirlerin başında geldi. Henüz Stockholm Sendromu'nun bilinmediği bir dönemde Osmanlı Devleti, askeri yenilgiler ve gerilemeler karşısında kendini yenilemenin yolunu Batılı kurumlarda ve yöntemlerde aradı. Bu bağlamda Osmanlı İmparatorluğu, 18. yüzyılın ortalarından başlayarak yerel

yönetim alanında da bir dizi kurumsal değişime gitti. Osmanlı, yerel yönetim kurumlarını yenilerken Fransız sistemini referans aldı.

Osmanlı İmparatorluğu'nun klasik döneminde yerel hizmetleri sunan kurumlar vakıflar, loncalar ve mahalleler idi. Özellikle mahalle yapılanmasına bakıldığında, şehrin yekpare bir yapıdan daha ziyade, bal peteği gibi çok hücreli, çok gözlü bir yapıyı andırıldığı görülür.



**Resim:** İstanbul'dan Bir Görünüm

**Kaynak:** [http://resim-tr.com/resim-Eski\\_istanbul\\_Resimleri-999.htm](http://resim-tr.com/resim-Eski_istanbul_Resimleri-999.htm)

Osmanlının son dönemde kurmaya çalıştığı yerel yönetim kurumları ise bu gelecekte bir iz taşımamaktadır. Bugün geriye dönüp bakıldığında, acaba o dönemde farklı bir yöntem denenseydi ne olurdu şeklindeki bir soru anlamlı olmakla birlikte, bu sorunun cevabı sadece hipotetik bir egzersiz olabilir. Bu soruyu bir yana bırakıp yaşanan sürece bakalım. Bu dönemde bir taraftan şehrin içindeki bu küçük hücreler dışı doğru açılmaya, sosyo-ekonomik olarak kendi mahalleleri dışına taşımaya başlarken, diğer taraftan yerel yönetim kurumları mahalleyi değil, daha geniş bölgeleri referans olarak kuruldu.

1855 tarihi, Osmanlı İmparatorluğu için, yerel yönetim literatüründe önemli bir kilometre taşını ifade eder. Çünkü bu tarih, Devletin Payitahtı İstanbul'da ilk "modern" yerel yönetim kurumu olan Şehremaneti'nin kurulduğu yıldır. Bu kurumun bir "şehremini" (belediye başkanı), bir de "şehir meclisi" vardı. Tabii ki İstanbul, o devirde de büyük bir şehirdi. Dolayısıyla üç yıl sonra, Şehremaneti'nin altında, farklı bölgelerde belediye daireleri oluşturulması benimsendi. Ancak bütün daireler bir anda kurulmadı, hatta bazıları hiç kurulmadan değişiklikler yapıldı. Bu bağlamda ikinci önemli tarih 1858'dir. Bu tarihte, Galata-Beyoğlu bölgesinde bu dairelerden altıncısı, "Altıncı Daire-i Belediye" adıyla kuruldu.



**Resim:** Altıncı Daire-i Belediye Binası

**Kaynak:** <http://www.dunyabulteni.net/haberler/293603/istanbulda-ilk-modern-belediye-6-daire-i-belediye>

Alt düzeydeki belediye dairelerinin kurulması sürecinde, ilk pilot uygulamaya 6 numaradan başlanması ve bu dairenin yabancıların yoğun olarak bulunduğu Pera bölgesinde kurulması, Osmanlı'nın son dönemde takip ettiği yöntemle uyumluydu. Resmi raporlarda bu durum şu şekilde izah edilmiştir: Bölgenin gelirinin yüksek olması, bölgede önemli binaların bulunması ve orada yaşayan halkın çeşitli ülkelerdeki belediye tarzı yönetimleri görmüş olması. Diğer taraftan o dönemde, Paris'in en gözde semtindeki belediye dairesinin numarası da

“altı” idi.<sup>1</sup> Bu tarihi Daire'nin kullanmış olduğu Şişhane'deki binada, bugün Be-yoğlu Belediyesi hizmet vermektedir.

Osmanlı'da yerel yönetim bağlamında kurulan tek kurum belediye değildi. Fran-sa'da olduğu gibi il düzeyinde de, daha sonra il özel idaresi adını alacak bir yerel yönetim kurumu kurulmuştu. Gerçekte 19. yüzyılın son çeyreğinde sadece bu tür yerel kurumlar değil, Cumhuriyet'in te-varüs ettiği il, ilçe gibi mülki kurumlar da oluşturuldu. Bu mülki yapılanmanın ilk denemeleri 1864 yılında başladı ve tedrici olarak eyalet sisteminden vilayet sistemi-ne geçildi. Bu bağlamda hem mülki idare yani taşra örgütleri, hem de yerel yönetim kurumları oluşturuldu.

<sup>1</sup> Tarkan Oktay, İstanbul Şehremaneti, Yeditepe Yayınları, İstanbul, 2011, s. 23.

## Cumhuriyet'in İstanbul'u

Cumhuriyet'in yerel yönetim deneyimi de inişli çıkışlı oldu. Ve elbette, başkent Ankara'ya taşınması ve yeni rejimin İstanbul'a mesafeli duruşu, şehri önemli ölçüde etkiledi. Genç Cumhuriyet, yerel yönetim alanına önce köylerden başladı (1924), ardından 1930'da belediyelere ilişkin kapsamlı bir yasa çıkardı. İl özel idaresine ise el atmaya yanaşmadı, bu kurum İttihat ve Terakki'nin savaş döneminde çıkarmış olduğu geçici kanunla çok uzun bir süre yetinmek durumunda kaldı.

Türkiye Cumhuriyeti, köylerin kendi seçtiği muhtar tarafından yönetilmesi ve kendi toplumsal-ekonomik gücü ile idare etmesi yaklaşımını benimsedi. Şehirlerde ise belediye kurumuna bir takım hizmetlerin sorumluluğunu bıraktı ve ayrıca bu kuruma çeşitli gelir kaynakları tahsis etti. İl özel idareleri ise, hem valinin başkanlığı altında idi, hem de sorumlu olduğu konular, Ankara'nın doğrudan ilgi duyduğu konulardı. Dolayısıyla Ankara'daki yönetimin kurumsallaşması ve güçlenmesi tamamlandıkça, il özel idarelerinin içi boşaltıldı, görevleri bakanlıklara ve bunlarla doğrudan ilişkili olan vilayetteki müdürlüklere geçti.

Cumhuriyet, belediyelere ise önem verdi ve yine Fransız belediye kanunundan esinlenerek, 1930'da belediye yasasını çıkardı. Her belediyenin bir başkanı da olacaktı. Ancak o dönemdeki başkanlar, doğrudan halk tarafından seçilmiyordu. Belediye Meclisi'nin seçmesi ve Ankara'nın onaylaması gibi bir dizi işlem sonrasında belirleniyordu. Dolayısıyla 1963 yılına kadar geçerli olacak bu sistemde, belediye başkanları hem güç itibarıyla hem de yerel siyasi liderlik itibarıyla ön-

planda değillerdi. Ancak İstanbul'daki durum daha farklıydı. İstanbul Belediyesi için ayrı bir başkanın olması benimsenmemişti. Diğer belediyelerde olduğu gibi İstanbul Belediyesi'nin de bir meclisi vardı. Ancak başkanlığını ilin valisi yapacaktı. Bu durumun sadece İstanbul için değil, o dönemde Ankara için de geçerli olduğunu belirtmek gerekir. 1963 yılına kadar bu iki ilde valiler, hem vali hem de belediye başkanı olarak görev yaptılar.

1963 yılındaki değişiklikle birlikte belediye başkanları doğrudan seçilmeye ve gücünü halktan almaya başladı. 1963'te hem İstanbul'da hem de diğer kentlerde, halkın belediye başkanını doğrudan seçebilmesine imkân veren bir yasal düzenleme yapıldı. Bu düzenlemenin, bugüne kadar uzanan çok boyutlu etkilerinin olduğunu belirtmek gerekir. Çok kısa belirtmek gerekirse bu yeni durum, belediye başkanlarını güçlendirdi, yerel düzeyde önemli siyasi liderlerin ve figürlerin doğmasına zemin hazırladı ve yerel siyasetçilerin önüne ulusal siyasete geçmeye imkân veren yeni bir kapı açtı.

## Büyüyen İstanbul, Büyüyen Sorunlar

1960'lar, İstanbul için "yeni" tartışmaların ortaya çıkmaya başladığı yıllardır. Ülkenin değişik bölgelerinden göç alan kent merkezi, dışa doğru büyümeye başlamış, dış çeperdeki kırsal alanda yeni yerleşmeler oluşmuş, buralardaki köylerin nüfusları artmış ve bu alanlarda yeni belediyeler kurulmaya başlamıştı. Daha bu tarihlerde İstanbul, Anadolu Yakası'nda doğuya, Avrupa yakasında batıya, Boğaz hattında ise kuzeye doğru genişlemeye başlamıştır. (Bakınız Harita).



**Harita:** İstanbul metropoliten alanında genişleme, 1920-1980 arası kurulan belediyeler<sup>2</sup>

1970 yılında bu büyümeye ve bunun idari biçimine ilişkin bir fotoğraf çekersek, şunları görürüz. Merkezde İstanbul Belediyesi vardır, bu belediye 14 ilçeyi kapsayan devasa bir belediyedir (Haritada Boğazın iki yakasındaki koyu/dikey taraflı alan). Bu ilçelerde İstanbul Belediyesi'nin Şube Müdürlükleri vardır. Ancak bu büyüklüğüne ve genişliğine rağmen İstanbul Belediyesi, yeni göç dalgalarını yönetecek ve yönlendirecek imkâna sahip değildir.

Göçlerin bir kısmı, İstanbul Belediyesi'nin dışında kalan kırsal alanlara yönelmekte ve bu alanlarda yeni yerleşmeler, yeni belediyeler oluşmaktadır. 1970'te İstanbul'daki belediye sayısı 27'dir. Bunlardan bir kısmı ilin merkezi alanından kopuk uç kısımlarında yer almaktadır, ancak bir kısmı merkezle ilişkilidir ve İstanbul Belediyesi'yle sınır komşusudur.

<sup>2</sup> Harita, Suri Leyla ve Hatice Kansu'nun makalesinden uyarlanmıştır. "Yerel Yönetimlerin Tarihi Gelişimi, Yasal ve Yönetimsel Düzenlemeler, İstanbul Örneği", Kent Yönetimi, İnsan ve Çevre Sorunları Sempozyumu, İstanbul BŞB yayını, 1999, s. 85.

**Tablo:** İstanbul'daki nüfus büyümesi<sup>3</sup>

| YILLAR | İSTANBUL   | TÜRKİYE    | (%)  |
|--------|------------|------------|------|
| 1965   | 2.293.823  | 31.391.421 | 7,3  |
| 1970   | 3.019.032  | 35.605.176 | 8,5  |
| 1975   | 3.904.588  | 40.347.719 | 9,7  |
| 1980   | 4.741.890  | 44.736.957 | 10,6 |
| 1985   | 5.842.985  | 50.664.458 | 11,5 |
| 1990   | 7.309.190  | 56.473.035 | 12,9 |
| 2000   | 10.018.735 | 67.803.927 | 14,8 |
| 2007   | 12.573.836 | 70.586.256 | 17,8 |
| 2010   | 13.255.685 | 73.722.988 | 18,0 |
| 2013   | 14.160.467 | 76.667.864 | 18,5 |

Bu dönemde İstanbul'un nüfusu da hızla büyüdü. İlin nüfusu, 1965 sayımında 2 milyonu geçti, 1970'te 3 milyonu aştı. 1980'e gelindiğinde ise bu rakam 4,7 milyona ulaştı ve İstanbul'un ülke nüfusu içindeki payı % 10'a yükseldi. Bugün ise neredeyse her beş kişiden biri İstanbul'da yaşar hale gelmiştir.

1980 öncesinde göçlerle gelen nüfusun il içinde özellikle yerleştiği alanlar, merkeze yakın bölgelerdir. Haritada da görüldüğü gibi bu dönemde İstanbul il merkezi, dışa doğru hızla büyümekte, çevrede yeni yeni belediyeler kurulmaktadır. Ancak bu yeni belediyelerin, İstanbul Belediyesi ile bir entegrasyonu söz konusu değildi. TÜİK 1965 yılı için İstanbul'un köy nüfusunu 500 bin olarak verir. 15 yıl sonra, 1980'de İstanbul'un köy nüfusu 1,8 milyona çıkmıştır. Gerçekte hızla büyüyen bu nüfus, köylerde değil, köyden belediyeye dönüşen yeni alanlarda yaşamaktadır. Bu alanlar İstanbul Belediyesinin sınırları dışındadır. Bu alanlar, idari açıdan kendi belediyeleri

bulunan bölgelerdir. Ama imar ve yapı türü açısından bakıldığında buralar geniş gecekondü bölgeleridir ve çok önemli kentsel hizmetlerin bile (su, elektrik, temel altyapı vb.) tam olarak sunulmadığı yerleşim alanlarıdır.

Yukarıda tasvir edilen fotoğraf, İstanbul'un sadece çok göç aldığı değil, aynı zamanda hızla metropoliten bir kent niteliğine bürünmeye başladığını da göstermektedir. Dolayısıyla artık İstanbul'un yönetiminde klasik belediye yönetiminin dışında, bu geniş ve birbiriyle etkileşim içindeki kentsel alanı, daha farklı kurumlarla yönetme ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Dünyadaki metropoliten yönetim tartışmaları, 1960'lı yıllardan itibaren, İstanbul kenti üzerinden Türkiye'nin gündemine girmeye başlamıştır.

## Ankara, İstanbul'u Düşünüyor... ama!

İstanbul'da yaşanan mekân ve nüfus ilişkisine dayalı kentsel büyüme ve bunların yarattığı çeşitli sorunlar, Ankara'nın da ilgi alanına girdi. Diğer taraftan bu dönemde planlama

3 TÜİK 1965-2000 Genel Nüfus Sayımı istatistikleri ve 2007-2013 TÜİK ADNS verileri.



başta olmak üzere birçok yetki, yerel yönetimlerde değil zaten Ankara'da idi. Dolayısıyla merkezi hükümet, sorunların birebir muhatabı durumunda idi ve ülkenin en büyük kentinde gözlenen idari sorunlara ve olumsuzluklara gözünü kapatabilecek durumda değildi.

Aslında bu duruma ve soruna yönelik çözüm arayışları çok boyutlu seyretti. Daha 1960'ların ikinci yarısında bu sorun, akademik camianın, yerel yönetimlerin ve hükümetin gündeminde kendine yer bulmaya başlamıştı. Bu konuda çeşitli tartışmalar ve araştırmalar yapıldı, bu konu kalkınma planlarına girdi ve 1970'li yıllarda bu sorunu çözmeye yönelik yasa tasarıları hazırlandı. Ancak bütün tartışmaları bir anlamda kilitleyen ve seçenekleri tabiri-i caizse bire indiren şey, 1961 Anayasası olmuştur. Anayasaya bakıldığında bu tür büyükşehirler için farklı bir ibarenin, farklı bir modelin bulunmadığı görülmüyordu. Ve henüz bu dönem, sivillerin Anayasa üzerinde söz söyleme ve onu değiştirme lükslerinin olmadığı bir dönemdi. Dolayısıyla geriye sadece, aynı bölgede yer alan belediyeleri bir birlik şemsiyesi altında bir araya getirme seçeneği kalıyordu. Önerilen çözümlerde ve hazırlanan yasa tasarılarında bu seçeneğe odaklanıldı. Ancak 1970'li yıllarda artan şiddet olayları ve siyasi gerilimler, bu çözümü de hayata geçirmeye imkân vermedi. Daha açık bir ifadeyle Hükümet, bu çözümü hayata geçirecek konuyu öncelikleri arasına almadı.

“İstanbul'da nasıl bir yerel yönetim modeline geçilmelidir?” şeklinde özetlene-

bilecek bu tartışmalar, yaklaşık 15 yıl sürdü. 1980 Askeri Darbesi'yle birlikte bu sorunun muhatabı, Askeri Yönetim oldu. Askeri yönetim “eski” normlarla bağlı değildir, kendi normunu kendisi koyar. Dolayısıyla kendi çözümünü de kendisi getirdi. Askeri Yönetim bir Güvenlik Konseyi kararıyla, İstanbul Belediyesi'nin etrafındaki, yakın sahasındaki bütün belediye ve köyleri kaldırdı ve bunları İstanbul Belediyesi'ne kattı. Bu karar sonrasında İstanbul'un çevresindeki 26 belediye ve 22 köy İstanbul Belediyesi'ne katıldı. Böylece il merkezindeki irili ufaklı parçalı idari yapı bütünleştirilmiş, İstanbul Belediyesi çatısı altında birleştirilmiş oldu. İstanbul Belediyesi daha da genişleterek 22 ilçede 22 şubeli devasa tek bir belediyeye dönüştü. Bu dönemde İstanbul'daki uygulamanın benzeri bazı büyük il merkezlerinde de (Ankara, İzmir, Adana, Bursa gibi) yaşandı.

1960'lardan itibaren büyükşehirlerle ilişkin yapılan tartışmalar 1980 öncesinde somut bir çıktıya dönüşmemiş olsa da, 1982 Anayasası'nda kendine yer buldu. Anayasa, bu tartışmalara oldukça esnek bir ifadeyle yanıt verdi ve büyükşehir belediyelerinin kurulması yolu açılmış oldu.

### **Bugünü Etkileyen Kurum: Büyükşehir Belediyesi**

1984 yılı, Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin kuruluş yılıdır. İlk örnekler İstanbul'un yanı sıra İzmir ve Ankara'dadır. Böylece üç il merkezinde farklı bir yerel yönetim modeli denenmeye başlandı. Bu süreçte İstanbul Belediyesi, büyükşehir belediyesine dönüştürüldü. Bu

belediyenin sınırları tüm İstanbul'u değil, İstanbul'un kentleşmiş bölgelerini kapsıyordu. Bu sınırlar içinde 15 ilçe belediyesi kuruldu. Tabii İstanbul'daki belediye sayısı bundan ibaret değildi. Büyükşehir sınırları dışında da yerleşim alanları vardı ve bu alanlarda da toplam 10 belediye bulunuyordu.

rildi. Bu modelde ilçe belediyelerinin yetkileri ve mali imkânları daha zayıf tutuldu. Bununla birlikte zaman içinde büyükşehir belediye başkanının bazı yetkileri törpülenmiş, buna karşılık ilçe belediyelerinin yetkileri bir miktar artmıştır.



**Resim:** İBB Sarayhanı Binası

İstanbul bu dönemde, Özal'ın liberalleşme, kalkınma, dışa açılma, altyapı yatırımları ve yerleşme politikalarından ziyadesiyle etkilenecektir. Bu dönemde yapılan yasal düzenlemeler bir taraftan belediyelere imar yetkileri verirken diğer taraftan büyükşehir belediyelerine o dönem için kayda değer bir mali kaynak da sağlamıştı. Dolayısıyla büyükşehir belediyeleri daha büyük ölçekli projelere girme konusunda hevesli olmaya başladılar.

1984'te büyükşehir belediye modeline geçilirken, sistem içinde büyükşehir belediyesine ve büyükşehir belediye başkanına gözle görülür bir ağırlık ve-

Aynı alan üzerinde iki farklı yerel yönetim birimi yetkili olduğunda aralarında bir işbölümü yapmak gerekir. Bu bağlamda büyükşehirdeki bir ilçe belediyesi kendi ilçesinde yetkilidir. Ancak aynı ilçede büyükşehir belediyesi de yetkilidir. Bu durumda iki kademe arasında, hangi birimin hangi hizmetlerden sorumlu olduğunu belirlemek gerekir. Basitçe söylemek gerekirse, büyükşehir belediyesinin daha makro nitelikli hizmetleri sunduğu, ilçe belediyelerinin ise daha yerel nitelikli hizmetlerden sorumlu olduğu bir yapı kuruldu.

## İki Kademeli Sistem

Büyükşehir belediyesinde farklı olan tek şey “büyük” değildir, burada entegre edilmiş bir belediye sistemi söz konusudur. Ülkemizde benimsenmiş olan büyükşehir belediye sistemi, iki kademeli bir modeldir. Üst kademede büyükşehir alanının tamamını kapsayan bir büyükşehir belediyesi bulunur. Alt kademede ise kendi sınırları içinde yetkili olan ve büyükşehir belediyesi ile ilişki içinde bulunan alt düzey belediyeler bulunmaktadır. İki kademe arasındaki ilişkiler tek yönlü bir ilişkiden ziyade, karşılıklı bir ilişkidir.

Her iki düzeydeki belediyenin hem seçilmiş başkanları hem de meclisleri vardır. Model, iki kademede belediyenin birbirinden tamamen bağımsız olarak çalışmasına değil, karşılıklı etkileşimine ve birbirini tamamlamasına dayalıdır. Ne var ki bu iki kademe arasındaki ilişkiler zaman zaman medeni ölçülerin dışına taşar. Bu tartışmalar bazen medyaya da yansır. Medyaya yansıyan olayların bir kısmı, farklı siyasi partilerin iktidarda olduğu belediyeler arasındaki kavga ve çekişmeler şeklindedir. Ancak işin tamamı bundan ibaret değildir.

Aslında Özal’ın kafasındaki model, daha merkezi ve daha tek odaklı bir büyükşehir yönetimi idi. Özal, büyükşehir ile ilçe belediye başkanlarının farklı partilerden değil, aynı partiden seçilmesi gerektiğini düşünüyordu. Ancak modelin kendi mantığı, bu yaklaşıma çok açık değildir. Dolayısıyla daha en başından beri, bu iki farklı düzeydeki seçimler, farklı siyasi sonuçlar doğuracak şekilde yapıldı. Diğer taraftan Özal’ın yanıldığı nokta, aynı siyasi partiden olan kişilerin daha kolay

anlaşacağı, hiç değilse kavga etmeyeceği idi. Hâlbuki bu modelde aynı partiden seçilmiş olan büyükşehir belediye başkanı ile ilçe belediye başkanı da karşı karşıya gelme potansiyeline fazlasıyla sahiptir. Özellikle geleceğe dair siyasi beklentilerin olduğu durumlarda, alt ve üst kademede bu yerel liderler (başkanlar), birbirlerini yakından takip ederler ve bazen biri diğerinin önüne “medeni olmayan” engellemeler çıkarabilir.

Büyükşehir düzenlemesi ile birlikte, hem İstanbul’un yoğun göç almış olan bölümü büyükşehir sınırları içine girmiş oldu, hem de alt kademede kurulan ilçe belediyeleri ile birlikte daha koordineli bir yerel yönetim sistemi hayata geçmiş oldu. Ne var ki, İstanbul halâ yoğun göç alan ve dışa doğru büyümeye devam eden bir kent idi. Dolayısıyla zaman içinde yine belediye yapılanmasına ilişkin başka bazı sorunlar tartışılmaya başlandı.

## İmar Gedikleri, İmar Tepeleri

1990’lı yıllardaki tartışma konularından birisi belde belediyeleri idi. Küçük nüfuslu belde belediyeleri bir taraftan büyükşehir sistemi dışında yer alıyor, diğer taraftan bir belediye olarak imar yetkisine sahip bulunuyordu. Dolayısıyla bu belediyeler büyükşehirin imar disiplini dışına çıkıyor ve kentin imar bütünlüğünü bozan uygulamalara izin verebiliyordu. Bu soruna ancak 2004’te el atılabildi. 2004’te hem İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin sınırları il sınırlarına genişletildi, hem de belde belediyelerinin başına buyruk hareket etmeleri önlendi.

Ancak İstanbul gibi rant üretme potansiyelinin ve kapasitesinin yüksek olduğu bir kentte, imar gediklerini tıkamak kolay değildir. 2000'li yıllarda İstanbul'un imar bütünlüğünü bozan uygulamalarda başrolü TOKİ (Toplu Konut İdaresi) almış görünüyor. Zira TOKİ, 2004 tarihinde yapılan bir yasal değişiklik ile kendi mülkiyetinde olan alanlarda doğrudan imar planı yapma yetkisine kavuştu. Her ne kadar bu düzenlemede, mevcut imar bütünlüğünü bozmamaktan söz edilse ve büyükşehir belediye meclisine bir şekilde atıf yapılmış olsa da, TOKİ eliyle yapılan uygulamaların önemli yoğunluk artışları getirdiği ve dolayısıyla bu yetkinin gelecek dönemde İstanbul halkı üzerinde önemli sorunlara yol açacak şekilde kullanılmış olduğu ortadadır. 2011 yılında ise, kentsel dönüşümle birlikte bu kez Çevre ve Şehircilik Bakanlığı da imar konusunda üst yetkili bir idare haline geldi.

İmar kararlarının bu tür üst makamlar tarafından verilmesi, yerel tartışmalardan ve endişelerden uzak kararların alınmasına yol açar. Ayrıca TOKİ örneğinde, kendi mülkiyetindeki taşınmazdan en fazla ortaklık payı geliri alma şeklinde ceyran eder ve kentin genel yararı yerine kurumsal kazanç ağır basabilir. Hâlbuki belediye meclislerinde yerel düzeyde ceyran edecek tartışmalar, daha insafı ve daha makul çözümlerin ortaya çıkmasına imkân verir. Yerel düzeyde müzakereye dayalı bu tartışmalı süreçlerde hatalı kararlar alınsa bile, sonraki süreçte bundan gerekli dersler çıkarılabilir ve benzer hataların önüne geçilebilir.<sup>4</sup> Dolayısıyla Başkan Topbaş'ın, yeni Başbakan Davutoğlu'na "İstanbul'un planlama işini bize bırakın" yollu nazik serzenişini dikkate alınmalıdır.<sup>5</sup>



**Resim:** TOKİ-Kayaşehir

4 Örneğin İstanbul'un tarihi silüetini bozan 16:9 kuleleri sonrasında başlayan tartışmalarda, İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi benzer durumların oluşmasını önlemek için mahalle bazında maksimum yapı yükseklik sınırlarını belirleyen kararlar almıştır.

5 Kadir Topbaş, "Sayın Başbakanımıza... bir takım bakanlıkların ve kurumların İstanbul üzerinde plan yapma yetkisinin... kalkması gerektiğini söyledim". Radikal, 18.9.2014.

## Yerel Siyasetten Ulusal Siyasete

1990'lı yıllardaki önemli diğer bir değişikliğin etkileri bugüne uzanmaktadır. 1994'te, çoğu kesimin beklemediği bir şey oldu. Refah Partisi, İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanlığı'nı kazandı. Aslında daha öncesinde bunun işaretleri vardı. Ancak yine de çoğu kesim böylesi bir şokla karşılaşacağını düşünmüyordu. Dünya kenti olma yolunda ilerleyen bir kenti, Refah Partili bir başkanın yönetecek olması çoğu kişiye garip geliyordu. Ciddi biçimde dile getirilen iddialardan biri de şu idi: Bunlar "modern" bir kenti yönetme işini başaramazlar, çünkü "modern" bir düşünceye sahip değiller.

Bu iddianın tersine sürecin nasıl ilerlediğini hepimiz biliyoruz. Türkiye'nin çalkantılı siyasetinde partiler kapandı, isimler değişti, bu parti kendi içinden farklı bir hareket doğurdu. Ve 20 yıl sonra bugün hala, o partinin ardılı olan bir parti İstanbul'u yönetmeye devam ediyor. Diğer taraftan daha Refah Partisi'nden başlayarak bu hareket, yereldeki başarısını kademe kademe ulusal düzeye taşımayı başardı. 1996'da Refah Partisi koalisyon ortağı olmuştu. 2002 seçimlerinde ise Ak Parti tek başına Hükümet kurma gücünü elde etti. 1994'te İstanbul Belediye Başkanlığı'nı kazanan Recep Tayyip Erdoğan bu kez Başbakanlık koltuğuna oturacaktı.

Türkiye'nin o dönemlerdeki yapılanmasına, siyasi alanın işleyiş biçimine ve özellikle askeri vesayetinin niteliğine bağlı olarak bu sürecin düz bir seyir izlemediğini, aksine oldukça gerilimli bir süreçten geçildiğini çok iyi biliyoruz. Bu gerilimli süreç, 2002'de de bitmemiş yeni bir ev-

reye bürünmüştü. Bu nedenle, seçimden birinci parti olarak çıkan Ak Parti'nin Genel Başkanı, ancak 5 ay sonra başbakanlık koltuğuna oturabilmişti. 10 yılı aşan Erdoğan Hükümetleri dönemi, sadece tek parti iktidarına, istikrara ve büyümeye değil, siyasetin normalleşmesine ve demokratikleşmeye de önemli katkılar sağlayan bir dönem oldu.

## İBB: Büyük, Öncü ve Kariyer Kurumu

İstanbul Büyükşehir Belediyesi (İBB), Türkiye'deki hem en büyük yerel yönetim, hem de en köklü ve en kurumsal yerel yönetimlerden biri. İBB, yerel yönetimlerde çalışmak isteyen birinin tercih edeceği kurumların başında gelir. İBB'nin istihdam ettiği insan kaynağı oldukça yüksek. Sadece büyükşehirde 8.500'ün üzerinde memur, 4.000'in üzerinde işçi olmak üzere 13.000 personel çalışıyor. Ancak bu rakama hizmet alım yoluyla çalıştırılan (taşeron) personel dâhil değil. İlaveten İETT'de 5.000'i kamu personeli, 2.000'i hizmet alım yoluyla olmak üzere 7.000 personel çalışıyor. İSKİ'nin personel sayısı ise 7.500'tür. Bu üç birimdeki toplam çalışan sayısı 27 bine ulaşmaktadır.<sup>6</sup> Bunların dışında İBB, özel hukuka tabi 26 şirkete sahiptir. Şirket çalışanları ve idari birimlerdeki bütün taşeron personel de dâhil edildiğinde, İBB ve ilişkili kurumlardaki toplam personel sayısı 72 bine ulaşmaktadır.<sup>7</sup>

Bu tür idari kurumları ve şirketleri sayesinde İBB, sadece birtakım hizmetler sunmamakta, aynı zamanda yerel yöne-

6 İBB, İSKİ ve İETT 2013 yılı Faaliyet Raporları.

7 İBB Genel Sekreteri Hayri Baraçlı'nın sunumundan (Ekim 2014).

ticilerin kariyerlerini geliştirebilecekleri bir işyeri olarak da işlev görmektedir. Bu bağlamda İBB, personellerine önemli deneyimler kazandıran ve başka yerel yönetimlere deneyimli personel ihraç eden bir yerel yönetim birimidir. İBB'nin idari birimlerinde ve şirketlerinde görev başlayan veya buralarda deneyimini artıran birçok kişi, başka belediyelerde ve kurumlarda üst düzey pozisyonlara atanmış, bazıları ise, merkezi bürokrasi-de önemli pozisyonlara gelmiştir.

İBB'nin kullandığı mali kaynağın büyüklüğü de, Türkiye'deki pek çok yerel yönetimin gözünü kamaştıracak niteliktedir. Örneğin İETT'nin 2014 bütçesi 1,7 milyar, İSKİ'nin 4,7 milyar, büyükşehirin 9,1 milyar olmak üzere, İBB'nin toplam idare bütçesi 15,5 milyar TL'dir. Türkiye'de yerel yönetimlerin bir yılda kullandığı toplam mali kaynağın 90 milyar TL civarında olduğu düşünülürse, İBB tek başına bu kaynağın % 16'sını kullanmaktadır. Ancak bu oranın yüksek olmadığına vurgu yapmak gerekir. Çünkü önceki sayfalarda yer alan nüfus tablosuna bakıldığında, Türkiye nüfusunun % 18,5'i İstanbul'da yaşamaktadır. Yine 2013 yılında Türkiye'de toplanan vergilerin % 44,6'sı İstanbul'dan toplanmıştır.<sup>8</sup> Diğer taraftan İBB'nin idare bütçesi yüksek olmakla birlikte, belediye şirketlerinin de ayrı bütçeleri vardır. Bu bağlamda şirketler de dâhil edildiğinde, İBB'nin 2014 yılı konsolide bütçesi 27,5 milyar dolara ulaşmaktadır.<sup>9</sup>

Bu büyüklüğü ve prestiji nedeniyle İstanbul Büyükşehir Belediyesi, yerel seçimlerin en gözde kurumudur ve olmaya devam edecektir. İBB, bütün partilerin kazanmayı arzu edecekleri önemli bir iktidar alanıdır. 2014 yerel seçimlerinde Kadir Topbaş üçüncü kez başkanlık yarışını kazanmış ve bir siyasi hareket, İstanbul'un 25 yılına damga vurma imkânına kavuşmuştur (1994-2019). Türkiye'nin en dinamik kentinde, çeyrek asıra tekabül eden bu süre, bir siyasi parti için tek başına muazzam bir başarı hikâyesidir.

8 Muhasebat Genel Müdürlüğü verileri.

9 İBB Genel Sekreteri Hayri Baraçlı'nın sunumundan (Ekim 2014).