T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)

ANABİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet YILDIZ

Ankara - 2014

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)

ANABİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Yüksek Lisans Tezi

Mehmet YILDIZ

Tez Danışmanı

Yrd. Doç. Dr. M. Artuk ARDIÇOĞLU

Ankara - 2014

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

KAMU HUKUKU (İDARE HUKUKU)

ANABİLİM DALI

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİ İLE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Yüksek Lisans Tezi

Tez Danışmanı:

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı	**İmzası**
…….	..……..
…….	..……..
…….	..……..
…….	..……..
…….	..……..

Tez Sınavı Tarihi ……..

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜ'NE

Bu belge ile, bu tezdeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu beyan ederim. Bu kural ve ilkelerin gereği olarak, çalışmada bana ait olmayan tüm veri, düşünce ve sonuçları andığımı ve kaynağını gösterdiğimi ayrıca beyan ederim. (……/……/20…)

Tezi Hazırlayan Öğrencinin

Adı ve Soyadı

Mehmet YILDIZ

İmzası

İÇİNDEKİLER TABLOSU

İÇİNDEKİLER TABLOSU i

KISALTMALAR CETVELİ viii

GİRİŞ x

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ

I. Geleneksel Belediye Yönetimi ve Gelişim Süreci 1

A.Belediye Kavramı 2

B.Belediyelerin Gelişim Süreci 3

1.Tanzimat Öncesi Dönemde Belediye Hizmetlerinin Sunulması 3

2.Tanzimat Döneminde Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler 5

3.Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler 8

II. Geleneksel Belediye Yönetiminden Büyükşehir Yönetimine Geçiş 11

A.Türkiye'de Kentleşme ve Büyükşehir Yönetimi 11

1.Genel Olarak Kentleşme, Büyükşehir Yönetimi ve Modelleri 11

a. Kentleşme 12

aa. Kentleşme Olgusu 12

ab. Kentleşme Nedenleri 16

ac. Kentleşme Sonuçları 18

b. Büyükşehir Yönetimi 19

c. Büyükşehir Yönetim Modelleri 22

ca. Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri.....24

caa. Katılma/Kaynaşma.....24

cab. City/County Birleşmesi.....25

cac. Yerinden Yönetim Esasına Dayalı Tek Kademeli Büyükşehir Yönetimi.....27

cb. İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri.....27

cba. Toronto Büyükşehir Yönetimi.....30

cbb. Londra Büyükşehir Yönetimi.....32

cbc. Paris Büyükşehir Yönetimi.....35

cbd. Tokyo Büyükşehir Yönetimi.....38

cc. Özel Amaçlı Büyükşehir Yönetim Kuruluşları Modeli.....43

cd. Gönüllü Büyükşehir Kuruluşları Modeli.....45

2. Türkiyede Kentleşme Süreci ve Büyükşehir Yönetimi.....47

3. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Kurulmasını Zorunlu Kılan Nedenler 52

B. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişim Süreci ve Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması.....55

1. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişim Süreci.....55

a.İstanbul Şehremaneti: Büyükşehir Yönetiminin İlk Örneği.....55

b. Ankara Şehremaneti.....57

c.1930-1960 Dönemi: İstanbul Belediyesi İle İstanbul İl Özel İdaresi'nin Birleştirilmesi.....58

d. 1960-1980 Dönemi.....60

e. 1980-1983 Dönemi.....61

2. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması.....64

3. Büyükşehir Belediyelerinin Büyükşehir Yönetim Modelleri İçindeki Yeri .68

III. Büyükşehir Belediyelerinin Hukukî Dayanakları.....70

A.Anayasa.....70

B.Kanunlar ve İlgili Diğer Mevzuat.....74

C.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....82

1.Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı.....83

2.Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Hukukî Niteliği ve Türk Hukuk Sistemindeki Yeri 86

3.Türk Mevzuatının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uygunluğunun Değerlendirilmesi 88

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE KAPSAMI

I. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin Hukukî Niteliği.....92

A. İdarî Vesayet 93

1. Genel Olarak.....93

2. İdarî Vesayetin Tanımı, Amacı ve Hukukî Dayanağı.....96

3. İdarî Vesayetin Özellikleri 98

4.İdarî Vesayet Yetkisinin Kapsamı 100
a.Organlar Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri 101
b.İşlemler Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri 103
ba. İptal Yetkisi 104
bb. Onama Yetkisi 104
bc. Erteleme Yetkisi 106
bd. Düzeltme (Değiştirerek Onama) Yetkisi 106
be. Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi 107
c. İdarî Vesayetin Kapsamı Dışında Kalan Yetkiler 108
5. Hukukîlik ve Yerindelik Bakımından İdarî Vesayet Denetimi 110
B.Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkilerinin İdarî Vesayet Açısından Değerlendirilmesi 112
II. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin Kapsamı 125
A. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi ile Yönetim Yapıları Açısından İlişkilerinin Değerlendirilmesi 126
1. Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi Açısından İlişkiler 126
a. Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi 126
b.Devir, Tasfiye ve Paylaştırma 131
ba. Belediye ve Köylerin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri 132
bb.İl Özel İdarelerinin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri 134

bc. Büyükşehir Belediyesine Dönüşen İl Belediyelerinin ve Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüşen Belediyelerin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri 135

2.Yönetim Yapıları Açısından İlişkilerin Değerlendirilmesi 136

a.İlçe Belediyesinin Organları 136

b.Büyükşehir Belediyesi Organları 139

ba. Büyükşehir Belediye Meclisinin Kuruluş ve İşleyişi Yönünden İlçe Belediye Meclisleri İle İlişkileri 139

bb.Büyükşehir Belediye Meclisinin İlçe Belediye Meclisi Üzerindeki Vesayet Yetkileri 144

bc. Büyükşehir Belediye Başkanı ve Encümeni İle İlçe Belediyesinin Organları Arasındaki İlişkiler 145

B.Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev, Yetki ve Sorumlulukların Paylaşımı 147

1. Görev, Yetki ve Sorumlulukların Paylaşımında Gözetilen Temel İlkeler ..147

2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları 149

a.Bayındırlık, Altyapı ve Ulaşım Görevleri 149

b.Çevre, Sağlık, Sosyal ve Kültürel Yaşama İlişkin Görevler 156

c.Kentsel Estetik, Kent Tarihinin Korunması, Afet Yönetimi ve Kentsel Güvenlik Görevleri 163

d.Kentsel Dönüşüm ve Gelişime İlişkin Görevler 165

3.Görev ve Yetki Devri 166

4. İlçe Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları.....168

5. Ortak Görev, Yetki ve Sorumluluklar.....169

C.Büyükşehirde Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonun Sağlanması.....171

1. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Görevi.....171

2.Koordinasyon Merkezleri.....174

a. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME).....174

aa. Oluşumu.....175

ab. Görevleri.....177

b. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME).....178

ba. Oluşumu 179

bb. Görevleri.....180

D.Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkileri....181

1.Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesi Üzerindeki İmar Denetim Yetkisi..

.....181

2.Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesi Bütçesi Üzerindeki Denetim Yetkileri.....185

E.Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Malî İlişkiler.....186

1.Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Gelirleri.....187

a.Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından Ayrılan Paylar.....188

b.Öz Gelirler 190

2.Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Giderleri.....194

F. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri İlişkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi 196

SONUÇ 207

ÖZET 215

ABSTRACT .....… 216

KAYNAKÇA 216

Kitaplar.....217

Makaleler.....227

İnternet kaynakları 234

KISALTMALAR CETVELİ

ABD **:** Amerika Birleşik Devletleri

AİTİA : Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi

AÜHFD : Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

AÜSBFD : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi

AÜSBF : Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

AYMK : Anayasa Mahkemesi Kararı

AYYÖŞ **:** Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

C **:** Cilt

Çev. **:** Çeviren

D. **:** Daire

Dan. **:** Danıştay

DD. **:** Danıştay Dergisi

E. **:** Esas

Ed. **:** Editör

EÜHFD **:** Erzincan Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

GÜHFD **:** Gazi Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi

HD. **:** Hukuk Dairesi

İDDGK. **:** İdari Dava Daireleri Genel Kurulu

İ.İ.B.F. **:** İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi

İÜHF **:** İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi

K. **:** Karar

KHK **:** Kanun Hükmünde Kararname

KİT : Kamu İktisadi Teşebbüsü

RG : Resmi Gazete

S : Sayı

s. : Sayfa

T. : Tarih

T.C. : Türkiye Cumhuriyeti

TODAİE : Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü

vd : Ve Devamı

Y : Yıl

Yar. : Yargıtay

YÖK : Yükseköğretim Kurulu

GİRİŞ

Ulusal ve yerel kamu yönetimleri, faaliyette bulundukları ve hizmet sundukları toplumun değişen ve gelişen siyasî, ekonomik ve sosyo kültürel şartlarından etkilenmektedirler. Kamu yönetimi örgütlenmesinin, toplumun ihtiyaç duyduğu gereksinimleri karşılamada etkili olabilmesi için değişen ve gelişen şartlara ayak uydurmasını sağlayıcı yönde sürekli yenilenmesi gerekmektedir.[1]

Kamu yönetiminin yerel düzeyde örgütlenmesi olan yerel yönetimlerce mahallî müşterek nitelikte hizmetlerin yürütüldüğü kentler, başlangıçta insanların topluluk halinde yaşamalarının bir neticesi olarak ortaya çıkmıştır. Sanayi devrimi ile birlikte kentlerde değişim ve gelişim süreci yaşanmıştır. Söz konusu süreç, kentlerin çekici özelliklerinin artmasına ve hızla gelişmesi ve büyümesine neden olmuştur. Kırsal yerleşim alanlarında çeşitli olumsuzluk ve eksiklikler içinde yaşayan nüfus, bu süreçten etkilenmiştir. Kırsal yerleşim alanlarının itici özellikleri ve kentlerin çekici özellikleri, kırsal nüfusta çözülmeyi ve kentlere yönelen göç hareketlerini başlatmış ve kentlerin hızla büyümesine neden olmuştur. Böylece kentleşme olgusu ortaya çıkmıştır.[2]

Hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusu, kentlerin sayısının artmasına ve hızla büyümesine neden olmuştur. Hızla büyüyen ve gelişen kentlerde geleneksel yerel yönetimlerce çözülemeyecek daha farklı ve karmaşık sorunlar ortaya çıkmıştır. Kentlerin büyümesi ve gelişmesi sonucu ortaya çıkan büyükşehirlerde görülen büyük

[1] **Parlak, Bekir – Sobacı, Zahid,** *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 2. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2008, s. 182.

[2] **Alıcı, Orhan Veli,** *Büyükşehir Belediyeleri İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, 1. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, Aralık 2012, s. 1, (İstanbul Örneği).

ve karmaşık sorunların çözülmesini sağlamak için büyükşehir yönetimleri kurulmuştur.

Ülkemizde 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi ile getirilen düzenleme ile büyükşehirlerde görülen ve geleneksel belediye yönetimleri tarafından üstesinden gelinemeyen sorunların çözümünü sağlamak için büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin kurulmasının yolu açılmıştır. Bu yönde olmak üzere 8.3.1984 tarih ve 195 sayılı KHK[3] ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur.

Türk idarî teşkilatında yerel yönetimler kapsamında bulunan belediyelerin bir türünü oluşturan büyükşehir belediyeleri, Londra, Paris, Toronto ve Tokyo'da uygulanmakta olan iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin bir örneğini teşkil etmektedir. Büyükşehir belediyeleri, iki kademeli büyükşehir yönetimi modelinin üst kademesini, ilçe belediyeleri ise alt kademesini oluşturmaktadır.

1984 yılında yürürlüğe giren 195 sayılı KHK, aynı yıl kanunlaşmış ve 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun[4] kabul edilmiştir. 195 sayılı KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı, 3030 sayılı Kanun döneminde 16'ya ulaşmıştır. 3030 sayılı Kanun, 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu[5] ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5216 sayılı Kanun'da 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair

[3] **RG:** 23.3.1984 – 18350.

[4] **RG:** 9.7.1984 - 18453

[5] **RG**: 23.07.2004 - 25531.

Kanun[6] ile idarî teşkilatımız açısından reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanı, il mülkî sınırlarına kadar genişletilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerde, il özel idarelerinin, belde belediyelerinin ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köyler, mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanı il mülkî sınırları, ilçe belediyelerinin görev ve yetki alanı ise ilçe mülkî sınırlarıdır. Dolayısıyla büyükşehir ve ilçe belediyeleri aynı hizmet alanı içerisinde faaliyetlerini sürdürmektedirler. Büyükşehir belediyeleri, kentin bütününü ilgilendiren, tek elden yürütülmesi gereken, bölünemeyen ve ekonomik, yönetsel ve teknik nedenlerle ilçe belediyeleri tarafından yürütülemeyecek hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara; ilçe belediyeleri ise daha yerel nitelikli ve küçük ölçekli hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir.

Büyükşehir belediyelerine, sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyonu sağlama göre ve yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma

[6] **RG**: 6.12.2012 - 28489. 14.3.2013 tarih ve 6447 sayılı Kanun'un 1'inci maddesiyle, bu Kanun'un başlığında yer alan "ON ÜÇ" ibaresi "ON DÖRT" olarak, "YİRMİ ALTI" ibaresi "YİRMİ YEDİ" olarak değiştirilmiş ve 1'inci maddesinin birinci fıkrasında yer alan "Muğla," ibaresinden sonra gelmek üzere "Ordu," ibaresi eklenmiştir.

konusunda yetkili kılınmıştır. Bu kapsamda olmak üzere büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli konularda denetim yetkileri verilmiştir.

Aynı hizmet alanı ve sınırları içerisinde faaliyette bulunan büyükşehir ve ilçe belediyeleri, yönetim yapıları ve organlarının oluşturulması, görev ve yetkilerin paylaşılması, hizmetlerin koordinasyonu ve denetimi ile gelir kaynaklarının paylaşılması yönünden birbiri ile etkileşim halindedir. Söz konusu alanlarda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında mevcut olan ilişkiler, çeşitli konularda sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır.

Bu çalışmada büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında mevcut olan ilişkiler ve bu ilişkiler sonucu ortaya çıkan sorunlar ele alınıp değerlendirilmiştir. Bu yönde olmak üzere tezin ilk bölümünde büyükşehir belediyelerinin kurulması ve gelişim süreci incelenmiştir. Bu bölümde geleneksel belediye yönetiminin kurulması ve gelişimi, geleneksel belediye yönetiminden büyükşehir yönetimine geçiş süreci incelenmiştir. Büyükşehir yönetimlerinin kurulmasına yol açan kentleşme olgusuna, kentleşmenin nedenlerine ve sonuçlarına değinilmiştir. Genel olarak büyükşehir yönetimi, dünyada uygulanmakta olan büyükşehir yönetim modelleri ve ülkemiz açısından taşıdıkları önem dolayısıyla Toronto, Londra, Paris ve Tokyo büyükşehir yönetimleri incelenmiştir. Daha sonra Türkiye'de kentleşme ve büyükşehir yönetimlerinin kurulması süreci ve büyükşehir belediyelerinin kurulması ile büyükşehir belediyelerinin dünyada uygulanmakta olan büyükşehir yönetim modelleri içindeki yeri değerlendirilmiştir. Bu bölümde son olarak büyükşehir belediyelerinin hukukî dayanakları anayasa, kanunlar ve ilgili diğer mevzuat ile Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı çerçevesinde incelenmiştir.

Tezin ikinci bölümünde ise büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin hukukî niteliği ve kapsamı değerlendirilmiştir. Bu bölüm iki kısımdan oluşmaktadır. İlk kısımda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliği idarî vesayet açısından incelenmiştir. İkinci kısımda ise büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin kapsamı incelenmiştir. Söz konusu ilişkinin, büyükşehir ile ilçe belediyelerinin kuruluş ve sınırların belirlenmesi ile yönetim yapılarını, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev, yetki ve sorumlulukların paylaşımını, büyükşehirde belediyeler arası hizmet ilişkileri ve koordinasyonun sağlanmasını, büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki imar ve bütçe konularında olmak üzere denetim yetkileri ile bütçe ve gelirlerin paylaşılması ile giderler konusundaki malî ilişkileri kapsadığı görülmüştür. Son olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı açısından değerlendirilmesi yapılmıştır.

Sonuç bölümünde ise büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin genel değerlendirilmesi yapılmış ve tespit edilen sorunlu noktalara ilişkin önerilerde bulunulmuştur.

BİRİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN KURULMASI VE GELİŞİMİ

I. Geleneksel Belediye Yönetimi ve Gelişim Süreci

Ülkemizde tabi oldukları hukukî rejim bakımından iki tür belediye modeli bulunmaktadır. Bunlar 3.7.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'na[7] tabi geleneksel belediyeler ve 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'na tabi olan büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir ilçe belediyeleridir. 5393 sayılı Kanun, genel kanundur ve tüm belediyeler hakkında uygulanır. 5216 sayılı Kanun ise özel kanundur ve yalnızca büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri hakkında uygulanır. 5216 sayılı Kanun'da hüküm bulunmaması halinde, genel kanun olan 5393 sayılı Kanun, büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da tatbik olunur.[8] 5393 sayılı Kanun'un genel kanun olma özelliği, 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesinde açıkça düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre, "*Belediye Kanunu ve diğer ilgili Kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır.*"[9]

Hakkında "standart belediye" tabiri de kullanılan geleneksel belediyeler, belediye kavramının temelini oluştururlar.[10] Geleneksel belediye ile ifade edilmek istenen, Tanzimat Fermanı sonrası uygulamaya konulan ve 1984'te büyükşehir

---

[7] **RG**: 13.07.2005 - 25874.

[8] **Gözler, Kemal,** *İdare Hukuku 1. Cilt*, 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 2009, s. 414, (İdare Hukuku); **Yıldırım, Ramazan,** *İdare Hukuku Dersleri I*, 4. Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2012, s. 96-97.

[9] 5216 sayılı Kanun'da, Belediye Kanunu hükümlerinin uygulanacağını düzenleyen hükümler şunlardır: 5216 sayılı Kanun, m. 7/1-e, 10, 12/3, 17/2, 19, 25/5, 28.

[10] **Öztürk, Azim,** *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*, 1. Baskı, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997, s. 16.

belediyeleri kurulana kadar başka türü olmayan belediyelerdir. Büyükşehir ve ilçe belediyesi dışında tüm belediyeler için geleneksel belediye tabiri kullanılmaktadır.

A. Belediye Kavramı

Arapça kökenli bir kelime olan belediye, insanların yerleşmek amacıyla oturduğu yer anlamında kullanılan "belde" sözcüğünden türetilmiştir. Bu nedenle belediye, beldeye ilişkin kuruluş veya idare anlamında kullanılmaktadır.[11] Belediye sözcüğünün, "beled" sözcüğünden türediği yönünde de görüşler bulunmaktadır.[12] Belediye sözlük anlamı itibariyle, bir şehrin temizliğine, bayındırlığına ve intizamına bakan idaredir. Belediye sözcüğünün türediği belde ve beled sözcükleri ise sözlükte aynı anlamda olmak üzere şehir, kasaba ve memleketi ifade etmektedir.[13]

Belediye, kanunî açıdan mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçları karşılayan bir kurum olarak tanımlanmaktadır. Belediyecilik tarihimizde oldukça önemli bir yere sahip olan 03.04.1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda[14] belediye, beldenin ve belde sakinlerinin mahallî mahiyette müşterek ve medenî ihtiyaçlarını tanzim ve tesviye ile mükellef hükmî bir şahsiyet olarak tanımlanmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu, yürürlükten kaldırılmış ve şu an yürürlükte bulunan 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda ise belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisi şeklinde tarif edilmiştir.

---

[11] **Nadaroğlu, Halil,** *Mahallî İdareler*, 7. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2001, s. 197.

[12] **Erkul, Hüseyin,** *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2010, s. 39.

[13] **Devellioğlu, Ferit,** *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 22. Baskı, Ankara, Aydın Kitabevi Yayınları, 2005, s. 82.

[14] **RG**: 14.04.1930 - 1471.

Belediyeler, il özel idarelerinin aksine belirli bir coğrafi bölgenin değil, insanların topluca oturduğu, birbirine yakın evlerden oluşan ve adına belde denilen belirli ve sınırlı yerleşim yerlerinin idarî birimleridir.[15] Belediyeler bakımından geçerli olan bu durum büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri bakımından terkedilmiştir. Çünkü 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin yetki alanı il mülkî sınırlarına, büyükşehir ilçe belediyelerinin yetki alanı ise ilçe mülkî sınırlarına kadar uzatılmıştır. Böylece 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine, il ve ilçe mülkî sınırlarını kapsayan bir coğrafi bölgenin yerel yönetimleri olma statüsü verilmiştir.

B. Belediyelerin Gelişim Süreci

Tarihin başlangıcından günümüze kadar insanların sahip olduğu birlikte yaşama arzusu ülkelerin siyasî, tarihi, sosyal, kültürel ve ekonomik özelliklerine göre değişen yerel yönetim yapılarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.

Kentleşme ve taşrada yerel yönetim örgütlenmesinin Avrupa'da uzun bir geçmişi olmasına karşılık, toprak rejimine dayanan ve merkeziyetçi bir yapıya sahip olan Osmanlı Devleti'nde batılı anlamda ilk yerel yönetim birimleri, Tanzimat Fermanı sonrası dönemde kurulmuştur. Osmanlı Devleti'nde Tanzimat Fermanı sonrasında yerel yönetim birimleri arasında ilk örgütlenme belediye alanında yaşanmış ve ilk belediye örneği olan İstanbul Şehremaneti 1854 yılında kurulmuştur.[16]

1. Tanzimat Öncesi Dönemde Belediye Hizmetlerinin Sunulması

Osmanlı Devleti'nde Tanzimat öncesi dönemde yerel hizmetlerden adlî, idarî ve beledî yetkilere sahip olan ve atama yoluyla göreve gelen ***kadı***lar sorumluydu. Adlî,

[15] **Günday, Metin,** *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011, s. 489.

[16] **Ulusoy, Ahmet - Akdemir, Tekin,** *Mahallî İdareler*, 8. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mart 2013, s. 234; **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 95.

idarî ve beledî yetkileri kendisinde toplayan ***kadı***, kentin hem yargıcı, hem mülkî amiri ve hem de belediye hizmetlerinin sorumlusu sıfatlarına sahipti. Osmanlı kent yönetiminde adlî, idarî ve beledî fonksiyonlar birbirinden ayrılmadığı için ***kadı***lar sahip oldukları geniş yetkileri kullanırken subaşı, naib, muhtesip, asesler, çöplük subaşısı, mimarbaşı ve imam gibi yardımcılarından faydalanmaktaydı.[17]

Subaşı, şehrin güvenliği konusunda ***kadı***ya karşı sorumluydu. Yargı işlerinde naib, ***kadı***nın yardımcısıydı ve ***kadı***nın yetki alanı içinde olan fakat ***kadı***ya ulaşamadığı yerlerde ***kadı*** adına karar verirdi. Bir tür belediye zabıtası işlevi gören muhtesip, esnafın denetlenmesi, narhın saptanması, temizliğin kontrolü ve yaptırımların uygulanması konusunda ***kadı***nın yardımcısı idi. Asesler (yasakçılar), geceleri çarşı ve pazar yerlerinin güvenliğini sağlamakla görevlilerdi. Çöplük subaşısı kendisine bağlı olan personelle birlikte şehrin genel temizlik ve intizamından sorumluydu. Mimarbaşılar ise şehrin imar düzeninin denetiminde görev almaktaydılar. Mahalle imamları, daha alt kademede bulunan mahallede ***kadı***nın görevlerini yerine getirmekle sorumluydu. Mahallelerde yerel hizmetlerin yürütülmesi için örgütlenme yoluna gidilmiş ve imamlar, söz konusu mahalle örgütlenmesinde önemli görevler üstlenmişlerdir.[18]

Bu dönemde şehrin alt yapı hizmetleri gibi yerel hizmetlerin yerine getirilmesinde vakıflar önemli görevler üstlenmişlerdir. Hastane, çeşme, hamam,

---

[17] **Ortaylı, İlber,** *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayınları, 1985, s. 112-117, (Tanzimattan Cumhuriyete); **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 198; **Karakılçık, Yusuf,** *Yerel Yönetimler*, 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013, s. 151; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 234-235; **Erkul**, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s. 39.

[18] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 235; **Ortaylı**, *Tanzimattan Cumhuriyete*, s. 113-115.

aşevi gibi sosyal hizmetlerin yanısıra şehrin aydınlatılması ve temiz su tedariki hizmetleri de vakıflar tarafından yürütülmüştür. Loncalar da yerel hizmetlerin yürütülmesinde faaliyet göstermişlerdir. Loncalar, mesleklerini icra ettikeri çarşılar sayesinde ticari hayatta önemli bir yere sahiptir. Söz konusu örgütler, faaliyetlerini yürüttükleri çarşılarda yolların yapımı, temizliği, aydınlatılması, su ihtiyacının karşılanması, personelin eğitimi, malların kalitesi ve standardizasyonu gibi bir kısım hizmetleri sunmuşlardır.[19]

Tanzimat öncesi dönemde kentsel hizmetler başta ***kadı***lar ve yardımcıları olmak üzere, vakıflar, loncalar ve mahalle örgütleri tarafından yürütülmüştür. Dolayısıyla bu dönemde kentsel hizmetler, resmi yetkililer ve halk tarafından birlikte sunulmuştur. Ancak söz konusu birimlerin ayrı bütçeleri, karar organları ve personeli bulunmadığı için bu dönemde modern anlamda yerel yönetim biriminin varlığından söz edilemez.[20]

2. Tanzimat Döneminde Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler

Osmanlı ekonomisinin, 1838 Osmanlı - İngiliz Ticaret Anlaşmaları ile dünya ekonomisine açılması ve 1839 Tanzimat Fermanıyla başlayan yeni yönetim arayışları, özellikle liman kentleri olmak üzere Osmanlı kentlerinde önemli değişimlerin başlamasına neden olmuştur. Değişen yönetim biçimi ve ekonomik ilişkiler, yeni kent merkezlerinin kurulmasını, artan konut ihtiyaçlarının giderilmesini, yeni alt yapı sistemlerinin kurulmasını ve yeni kurumların oluşturulmasını gerektirmiştir. Ülkenin değişmekte olan ekonomik, toplumsal ve idarî yapısına koşut olarak kadılık, ihtisap ağalığı, mimarbaşılık gibi geleneksel

[19] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 235-236.

[20] **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler,* s. 198; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 234-236; **Erkul**, *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, s. 39; **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 151.

Osmanlı şehir yönetimleri ve belediye hizmetleri işlevselliklerini kaybetmiştir. İmzalanan ticaret anlaşmaları neticesinde uluslararası ticaretin yoğunluğu artmış ve bu duruma bağlı olarak özellikle liman kentlerinde yabancı nüfus önemli ölçüde artış göstermiştir. Şehir yönetimleri, artan nüfus ve gerçekleşen ticari faaliyetler için gerekli olan kentsel hizmetleri sunmakta yetersiz kalmıştır. Bu dönemde başlayan 1853-1856 Kırım Savaşı, özellikle İstanbul'da geleneksel şehir yönetimleri ile kentsel sorunların çözümünün, bir çıkmaza girmesine neden olmuştur. Savaş sırasında İstanbul, müttefik kuvvetlerin merkez üssü haline gelmiştir. Yaşanan gelişmeler ve artan nüfusa rağmen sunulan kentsel hizmetlerin oldukça sınırlı kalması, şehirde büyük rahatsızlığa yol açmıştır. Sorunları çözmek ve İstanbul'un modernleşmesini sağlamak için 16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile ilk belediye örneği olan İstanbul Şehremaneti[21] kurulmuştur. İstanbul Şehremaneti'nin yürütme organı olan Şehremini, padişah tarafından atanmıştır.[22]

İstanbul Şehremaneti, kurulduğu tarihten kaldırılışına kadar geçen sürede çok sayıda değişikliğe uğramıştır.[23] İstanbul Şehremanetinin sürekli değişikliğe uğramasının nedeni, görevlerini yerine getirirken ortaya çıkan başarısızlıklardır.

---

[21] Şehr-emâneti, belediye; şehr-emîni sözcüğü ise belediye başkanı anlamında kullanılmaktadır. Şehr-emâneti ve şehr-emîni sözcüklerinin sözlük anlamları için bakınız: **Devellioğlu**, *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, s. 986.

[22] **Tekeli, İlhan,** "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, **Ed**. Paul Dumant ve François Georgeon, **Çev**. Ali Berktay, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Şubat 1999, s. 19-20; **Ortaylı, İlber,** *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000, s. 132-134, (Tanzimat Devri).

[23] **Tuzcuoğlu, Ferruh,** "Metropoliten Yönetim Nereye?", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar - II**, **Ed**. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, Şubat 2007, s. 50.

Yönetimde bulunan kimselerin bilgisiz ve tecrübesiz olması, görev alanının geniş buna karşın yetkilerinin sınırlı olması, görevlerini yerine getirirken çok sayıda makamla yazışmak zorunda olması, bütçe ve gelir kaynaklarının yetersiz olması ile kendisine ayrılan gelir kaynaklarından yeterince yararlanamaması, başarısızlığının nedenleri olarak gösterilmektedir.[24]

Başarısızlığın nedenlerinin araştırılması ve belediye örgütünün yeniden kurulması için İntizam-ı Şehir Komisyonu kurulmuştur. Komisyon, 1857 yılında bir nizamname hazırlamış ve hazırlanan nizamname padişah tarafından onaylanmıştır. Hazırlanan nizamnamede İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması öngörülmüştür. Buna karşın yalnızca Beyoğlu ve Galata semtlerini içine alan bölgede Altıncı Daire-i Belediye kurulmuştur. Azınlıkların yoğun olarak yaşadığı Beyoğlu ve Galata'da kurulan ve doğrudan merkezî idareye bağlı olan Altıncı Daire-i Belediye, Paris'ten esinlenilmiştir.[25]

Altıncı Daire-i Belediyenin başarılı olması üzerine 6 Ekim 1868 tarihli Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi ile belediye örgütü tüm İstanbul'da yaygınlaştırılmıştır. Aynı yıl çıkarılan bir talimatla İstanbul dışındaki vilayet, sancak, ve kaza merkezlerinde belediye kurulması öngörülmüştür. 1868 tarihli talimatı teyit eden, 1870 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayat Nizamnamesi kabul edilmiş ve 1871 yılında ilk defa taşrada belediye kurulmuştur. Taşradaki ilk belediyeler, ticaret kentleri olan Selanik, Beyrut ve İzmir'de kurulmuştur.[26]

---

[24] **Ortaylı**, *Tanzimattan Cumhuriyete*, s. 121-126; **Tuzcuoğlu, Ferruh,** *Metropoliten Yönetim*, 1. Baskı, Adapazarı, Sakarya Kitabevi, Mayıs 2003, s. 183.

[25] **Ortaylı**, *Tanzimat Devri*, s. 140-141; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 237.

[26] **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 200-201; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 237.

1876 Kanun-u Esasi'nin 112'nci maddesinde belediyelerin kanunla düzenleneceği hükme bağlanmış ve bu hüküm doğrultusunda 1877 yılında İstanbul'daki belediyeleri düzenleyen Dersaadet Belediye Kanunu ve taşradaki belediyeleri düzenleyen Vilâyet Belediye Kanunu kabul edilmiştir. Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul'daki belediye daire sayısı 20'ye çıkarılmış ve şehreminin atama yoluyla göreve gelmesi usulü korunmuştur. Vilâyet Belediye Kanunu'nda ise taşradaki her kent ve kasaba için belediye kurulması esası benimsenmiştir.[27]

Dersaadet Belediye Kanunu, 1912 tarihli Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile yürürlükten kaldırılmıştır. Son düzenleme ile belediye daireleri kaldırılmış, yerine 9 belediye şubesi kurulmuş ve şehreminin atama yoluyla gelmesi ilkesi korunmuştur. Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ve Vilâyet Belediye Kanunu, 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu yürürlüğe girene kadar uygulanmıştır.[28]

3. Cumhuriyet Döneminde Belediyecilik Alanındaki Gelişmeler

1923 yılında Ankara'nın başkent ilan edilmesi ile Ankara'da 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı Kanun ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. Ankara Şehremaneti, İstanbul Şehremaneti'nin sahip olduğu görev ve yetkileri haizdi. 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun yürürlüğe girmesiyle 417 sayılı Kanun ve Dersaadet Teşkilatı Belediyesi Hakkında Kanunu Muvakkat ile Vilâyet Belediye Kanunu yürürlükten kalkmıştır. Ülkenin savaştan yeni çıkması ve Osmanlı'dan merkeziyetçi bir yapının devralınması nedeniyle Cumhuriyet dönemi belediyecilik anlayışında milli birliğin

[27] **Gözübüyük, Şeref - Kili, Suna,** *Türk Anayasa Metinleri -Tanzimattan Bugüne Kadar-*, Ankara, Ajans-Türk Matbaası, 1957, s. 37; **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 201.

[28] **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 201.

korunması düşüncesi hakim olmuştur.[29] Osmanlı döneminde mevcut olan yerel yönetim anlayışı, cumhuriyet döneminde de sürdürülmüştür. Yerel yönetimler, siyasî kuruluşlar olarak algılanmamışlar, idarî birimler olarak görülmüştür.[30]

1580 sayılı Belediye Kanunu hazırlanırken Fransız belediyeciliği örnek alınmıştır. 1580 sayılı Kanun ile belediye yönetimi konusunda İstanbul ve Ankara için özel bir statü tanınmış ve belediye başkanlığı ile valilik görevleri birleştirilmiştir. Böylece merkezî idare, İstanbul ve Ankara'nın yönetiminde hakim durumda olmuştur. Diğer belediyelerin yönetimi de merkezî idarenin sıkı bir denetimi altında bulunmuştur. Belediye meclisleri, seçimle oluşmakta ve belediye meclisi kendi içinden belediye başkanını seçmekteydi. Ancak yapılan seçim merkezî idarenin onayı ile geçerli hale gelmekteydi. Belediye Kanunu'nda yetki, görev ve denetim bakımından belediyeler arasında eşitlik ilkesi kabul edilmiştir. Belediyelerin görevleri liste usulü kabul edilerek sayılmıştır.[31]

1930'lu yılların başında belediyeler bakımından önemli düzenlemeler yapılmıştır. 1580 sayılı Belediye Kanunu yanısıra 1930 ile 1933 yılları arasında Hıfzısıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlâk Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu kabul edilmiş ve söz konusu kanunlar uzunca bir süre yürürlükte kalmıştır.[32]

---

[29] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 238.

[30] **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 153.

[31] **Şengül, Ramazan,** *Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2013, s. 74; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 238; **Doğanyiğit, Sadettin,** *Açıklamalı-İçtihatlı-Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2009, s. 67, (Büyükşehir Belediye Kanunu).

[32] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 238; **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 67.

1948 yılında Ankara valiliği ile belediye başkanlığı makamları, 1954 yılında ise İstanbul valiliği ile belediye başkanlığı makamları birbirinden ayrılmıştır. 1963 tarih ve 307 sayılı Kanun ile belediye başkanlarının doğrudan halk tarafından seçilmesi esası kabul edilmiştir.[33]

1980'li yıllarda belediyecilik alanında önemli gelişmeler yaşanmıştır. 1984 yılında kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile geleneksel belediyelerin yanında bir de büyükşehir belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyeleri kabul edilmiştir. Bu dönemde belediyelerin malî kaynaklarının artırılması yönünde önemli kanunî düzenlemeler yapılmıştır. 1981 yılında 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun kabul edilmiştir. Yine aynı yıl 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu kabul edilmiştir. 1985 yılında Emlak Vergisi gelirleri, belediyelere bırakılmış ve 1993 yılında Belediye Gelirleri Kanunu'nda yapılan değişiklikle Çevre Temizlik Vergisi uygulaması başlatılmıştır.[34]

2004 ve 2005 yıllarında belediyeler bakımından oldukça önemli olan düzenlemeler yapılmıştır. 2004 yılında 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. Aynı yıl 1580 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5272 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiş fakat söz konusu Kanun, Anayasa Mahkemesin tarafından şekil yönünde iptal edilmiştir. Nihayet 2005 yılında 5393 sayılı Belediye Kanunu kabul edilmiştir ve halen yürürlüktedir.

5393 sayılı Belediye Kanunu ile belediyeler, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde yer alan "*mahallî idarelerin kuruluş ve görevleri ile yetkileri, yerinden*

---

[33] **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 154; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 239.

[34] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 239.

yönetim esasına uygun olarak kanunla düzenlenir" hükmü uyarınca yeniden düzenlenmiştir. Böylece 1580 sayılı Kanun ile kabul edilen merkeze bağlı ve bağımlı belediye modeli uygulamasına son verilmiştir.[35]

II. Geleneksel Belediye Yönetiminden Büyükşehir Yönetimine Geçiş

Ülkemizde yaşanan hızlı kentleşme süreci ve bu sürece bağlı olarak ortaya çıkan kentsel sorunlar neticesinde, 1982 Anayasası ile büyükşehirler için özel yönetim biçimleri kabul edilmiştir. Geleneksel belediye yönetimlerinin büyükşehirlerde görülen sorunların çözümünde yetersiz kalması, yeni yönetim modelinin kurulmasında etkili olmuştur. Alan ve nüfus yoğunluğu bakımından oldukça büyük olan yerleşim yerlerinde kentsel hizmetlerin bütüncül, koordineli, etkili ve verimli bir şekilde yürütülmesi için büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Böylece geleneksel belediyelerin yanında büyükşehir belediyeleri de, Türk idare teşkilatında yerini almıştır.[36]

A. Türkiye'de Kentleşme ve Büyükşehir Yönetimi

1. Genel Olarak Kentleşme, Büyükşehir Yönetimi ve Modelleri

Büyükşehir kavramı, doktrinde farklı şekillerde kullanılmaktadır. Büyükşehir, metropol, metropolis, metropolitan, anakent gibi kavramlar birbirleri yerine kullanılmaktadır.[37]

Dünya nüfusunun önemli bir kısmının yaşadığı büyükşehirler, yalnızca sahip oldukları nüfus yoğunluğu bakımından değil, aynı zamanda yürütülen ekonomik, bilimsel ve kültürel faaliyetler açısından da büyük bir öneme sahiptir.[38]

---

[35] **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 155.

[36] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 113.

[37] **Eke, Ali Erkan**, *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 505, 1982, s. 6, (Anakent).

Büyükşehirler, kalabalık nüfusları ve yürütülen ekonomik, bilimsel ve kültürel faaliyetler açısından diğer şehirlerden ayrılır. Farklı özelliklere sahip büyükşehirlerin, hızlı kentleşme sonucunda oluştuğu kabul edilmektedir. Hızlı kentleşme, kentlerin büyümesine yol açmıştır. Kentlerin büyümesi ise yerel halkın hizmet taleplerinin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Kentleşmenin hızlanması, kentlerin sınırlarının genişlemesi, yerel halkın hizmet taleplerinin artması ve çeşitlenmesi mevcut kent yönetimlerinin yetersiz kalmasına yol açmış ve hızlı kentleşme neticesinde ortaya çıkan büyükşehirler için yeni yönetim modelleri aranmıştır. Büyükşehir yönetimleri, büyükşehirlerin diğer kentlerden farklı özelliklere sahip olması ve bu durumun ayrı bir yönetim yapısını gerektirmesinin bir sonucudur.[39]

Kentleşme sonucunda oluşan büyükşehir alanları ve büyükşehir yönetimlerinin daha iyi kavranması için öncelikle kentleşme olgusunun ve sonrasında büyükşehir yönetiminin incelenmesi yerinde olacaktır.

a. Kentleşme

aa. Kentleşme Olgusu

Kentleşme**,** süreklilik arz eden bir olgudur. Geçmişte olduğu gibi günümüzde de dünya üzerindeki ülkelerin neredeyse tamamında kentlerde yaşayan insanların sayısı gün geçtikçe artmaktadır. Birleşmiş Milletler bünyesinde yürütülen bir araştırmada dünya genelinde kentlerde yaşayan insanların oranı, 1950'de %29.4, 2010'da ise

---

[38] **İsbir, Eyüp G.,** *Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi*, Ankara, AİTİA Yayınları, Yayın No: 185, 1982, s. 70-71, (Metropolitan Alan).

[39] **Kalabalık, Halil,** *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005, s. 69, (Karşılaştırmalı Yerel Yönetim).

%51.6 olarak hesaplanmıştır. Bu oranının yükselerek 2050 yılında %67.2'ye ulaşacağı öngörülmektedir. Benzer oransal artışlar, ülkeler arasında farklılıklar olmakla birlikte dünyanın her yerinde görülmektedir.[40]

Kentleşme, kentleri ilgilendiren bir olgudur. Kentleşmenin temelini oluşturan kentlerin tanımlanmasında ise yönetsel, demografik, ekonomik ve sosyolojik ölçütler kullanılmaktadır. Yönetsel ölçüte göre belli bir idarî biriminin sınırları içerisinde kalan yerler kent, bu sınırların dışında kalan yerler de köy olarak kabul edilmektedir. Dünyada genellikle belediye sınırları içerisinde kalan yerler kent olarak nitelendirilmektedir. Demografik ölçüte göre belli bir nüfus düzeyi temel alınmakta ve belirlenen nüfus düzeyinin üstünde olan yerler kent, söz konusu nüfus düzeyinin altında kalan yerler ise köy olarak nitelendirilmektedir. Salt nüfus ölçütünün kullanılması, nüfusu yetersiz olduğu halde kentsel özellik gösteren yerlerin köy olarak nitelendirilmesine yol açabilir. Nüfus ölçütü ülkeler arasında farklı şekillerde kullanılabilir. Örneğin Danimarka'da 250 nüfuslu bir yer kent sayılabilirken, Kore'de bu rakam, 40 bindir. Bu gibi farklılıkları ortadan kaldırmak için nüfus ölçütü ile birlikte diğer ölçütlerin de kullanılması yerinde olacaktır[41].

---

[40] **United Nations Department of Economic and Social Affairs,** *Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, File 2: Percentage Of Population Residing In Urban Areas By Major Area, Region and Country, 1950-2050*, http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm, Erişim Tarihi : 26.09.2013.

[41] **Keleş, Ruşen,** *Kentleşme Politikası*, Güncellenmiş 12. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, Şubat 2012, s. 101 vd.; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 18 vd; **Keleş, Ruşen,** *Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri*, Ankara, AÜSBF Maliye Enstitüsü Yayınları, Yayın No: 122-104, 1961, s. 18-19.

Ekonomik ölçüte göre bir yerleşim yerinin kent olarak nitelendirilebilmesi için nüfusunun genelinin tarım dışı sektörlerde çalışıyor olması gerekmektedir.[42] Sosyolojik ölçüte göre ise kentler tanımlanırken kent ve köy toplulukları arasındaki farklılıklara vurgu yapılmaktadır.[43] Kentte yaşayan toplumun sosyal yapısı ve hayat tarzı, köye göre oldukça farklı özellikler göstermektedir.[44] Kentte yaşayan toplumun çalışma, dinlenme, eğlenme anlayışları, aile yapısı ve ilişkileri köyde yaşayan toplum ile benzerlik göstermez. Rene Maunier'in yaptığı sosyolojik kent tanımına göre kentler, nüfusuna oranla coğrafi temeli dar olan ve aileler, meslek grupları, sosyal sınıflar, mezhepler gibi farklı gruplardan oluşan bir yerleşim alanıdır.[45] Louis Wirth ise kenti nüfusun büyüklüğü, yerleşim yerinin yoğunluğu, sürekliliği ve burada yaşayanların farklılıklarına vurgu yaparak tanımlamaktadır.[46] Sosyolojik ölçüt kullanılarak yapılan kent tanımlarında nüfus yoğunluğu, iş bölümü, uzmanlaşma ve sosyal grupların farklılığı ön plana çıkarılmaktadır.

Kentler, farklı ölçütler kullanılarak tarif edilmektedir. Tek bir ölçüt, kenti tanımlamak için yetersiz kalabilir. Ekonomik ölçüte göre kentsel özellik gösteren bir yerin nüfusu yetersiz olduğu için köy olarak kabul edilmesi ihtimal dahilinde olabilir.

---

[42] **Ratcliff, Richard,** *Urban Land Economics*, New York, McGraw-Hill Co., 1949, s. 19; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 20.

[43] **Ertürk, Hasan,** *Kent Ekonomisi*, 1. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 1995, s. 46.

[44] **İsbir, Eyüp G.,** *Şehirleşme ve Meseleleri*, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, Gazi Büro Yayınları, 1991, s. 8.

[45] **Yörükan, Ayda,** *Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri*, Ankara, İmar ve İskan Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırmalar Dairesi, Sosyal İncelemeler No: 3, 1968, s. 17.

[46] **Şahin, Yusuf,** *Kentleşme Politikası*, 2. Baskı, Trabzon, Murathan Yayınevi, Ağustos 2011, s. 5.

Kullanılan farklı ölçütler, kentin farklı özelliklerine işaret etmektedir.[47] Söz konusu ölçütlerin birlikte kullanılması suretiyle kenti tanımlamak mümkündür. Kent, Ruşen Keleş tarafından farklı ölçütler birlikte kullanılarak "*sürekli toplumsal gelişme içinde bulunan ve toplumun, yerleşme, barınma, gidiş geliş, çalışma, dinlenme, eğlenme gibi gereksinmelerinin karşılandığı, pek az kimsenin tarımsal uğraşılarda bulunduğu, köylere bakarak nüfus yönünden daha yoğun olan ve küçük komşuluk birimlerinden oluşan yerleşme birimi*" [48] şeklinde tanımlanmıştır.

Kente ilişkin verilen tanımlamalar ve özelliklerden sonra kentleşmeyi, dar anlamda, kent sayısının ve kentte yaşayan nüfusun artması şeklinde tarif edebiliriz. Mehran Kamrava ise kentleşmeyi kırsal yerleşimlerin aksine kentte yaşayan insanların oranındaki artış şeklinde tanımlamaktadır.[49] Kent nüfusunun artması, kentsel alanda gerçekleşen doğumların ölümlerden fazla olması veya köy ve kasabalardan kentlere göç edilmesi şeklinde gerçekleşir. Kentleşmenin bu şekilde ifade edilmesi, yalnızca bir nüfus hareketi olarak görülmesine neden olabilir. Kentleşme, nüfus hareketinden ibaret bir olgu olarak kabul edilirse eksik kavranmış olur. Kentleşme üzerinde toplum yapısındaki ekonomik ve sosyal değişmeler, önemli bir etkiye sahiptir. Kentleşme olgusunun nüfus faktörü dışında ekonomik, sosyal ve siyasal boyutları da bulunmaktadır. Kentleşmenin, tüm yönleri dikkate alınarak; "*sanayileşme ve ekonomik gelişmeye bağlı olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında artan oranda örgütleşme, iş*

---

[47] **Şahin**, *Kentleşme Politikası*, s. 5.

[48] **Keleş, Ruşen,** *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayınları No: 474, 1980, s. 67-70, (Kentbilim).

[49] **Kamrava, Mehran,** *Politics and Society in Developing World*, 2. Baskı, London, New York: Routledge, 2000, s. 62.

bölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim süreci"[50] şeklinde tanımlanması mümkündür.

ab. Kentleşme Nedenleri

Sanayi devrimi ile birlikte hız kazanan ve günümüzde dünya nüfusunun önemli bir kısmının kentlerde yaşamasına yol açan kentleşme hareketlerinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. Kentleşme nedenleri, doktrinde farklı şekillerde tasnif edilmektedir. İSBİR, kentleşme nedenlerini, klasik ve çağdaş nedenler şeklinde sınıflandırmaktadır.[51] KELEŞ, kentleşme hareketlerine ekonomik, teknolojik, siyasal ve sosyo-psikolojik nedenlerin yol açtığını ileri sürerek kentleşme nedenlerini bu şekilde tasnif etmektedir.[52] Diğer bir sınıflandırma ise itici, iletici, çekici ve siyasal nedenler şeklinde yapılmaktadır.[53]

Kentleşmeye yol açan itici nedenler, kırsal kesimde yaşayan nüfusu kente iten nedenlerdir. İtici nedenler, ekonomik, teknolojik veya sosyal nitelikli olabilirler. Tarımda makineleşme, çağdaş üretim araçlarının kullanılması, toprak mülkîyetinin dengesiz dağılımı, olumsuz iklim şartları, mevsim dışı ekonomik faaliyetlerin azlığı ve bunlara bağlı olarak ortaya çıkan işsizlik ve geçim sıkıntısı, kentleşmenin itici nedenlerini oluşturmaktadır. Kırsal bölgelerde eğitim olanaklarının sınırlı olması, kan davaları, töre cinayetleri, doğal afetler, insanları kentlere yönelten ekonomik nitelik

[50] **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s. 31; **Keleş**, *Kentbilim*, Ankara, s. 70.

[51] **İsbir**, *Şehirleşme*, s. 27-33.

[52] **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s. 35-41.

[53] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 36-37.

arz etmeyen itici nedenler arasında yer almaktadır.[54] Köy ile kenti birbirine yakınlaştıran ve insanları kente yönelten bir etkiye sahip olan haberleşme ve ulaşım teknolojilerinde yaşanan gelişmeler, kentleşmenin iletici nedenlerini oluşturmaktadır.[55] Çekici nedenler ise kent dışındaki nüfusu kente çeken nedenler olarak kabul edilmektedir. Ekonomik ve sosyo-psikolojik niteliğe sahip çekici nedenler olarak kentte iş imkânlarının fazla ve elde edilecek gelirin yüksek olması, hayat standartlarının yüksek olması, iyi ve ileri eğitim imkânları, kaliteli sağlık hizmetleri, kentte yaşamanın cazibesi, kentlerin sağladığı hareket serbestisi ve özgürlük havası, kentte yaşamanın bir statü göstergesi olarak görülmesi; işletmeler bakımından ise kent yakınlarında kurulmanın kârlılığı, ulaşım imkânlarının iyi olması, kentte kaliteli ve uzmanlaşmış iş gücünün olması gösterilebilir.[56]

Devletin çeşitli birimlerinde verilen siyasî kararlar, yönetim yapısının özellikleri, bazı hukukî düzenlemeler ve uluslararası ilişkiler kentleşmenin siyasî nedenlerini oluşturmaktadır. Bir yerleşim yerine başkent, il veya büyükşehir statüsünün

---

[54] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 36; **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s.36; **Sencer, Yakut,** *Türkiye'de Kentleşme, Bir Toplumsal ve Kültürel Değişme Süreci*, Ankara, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 345, 1979, s. 36-61; **Landıs, John,** "The Changing Shape Of Metropolitan America", **The ANNALS Of The American Academy Of Political and Social Science**, 626, November 2009, s. 156-157, http://ann.sagepub.com/content/626/1/154.full.pdf+html, Erişim Tarihi: 29.09.2012.

[55] **Sencer,** *Türkiye'de Kentleşme, Bir Toplumsal ve Kültürel Değişme Süreci*, s. 66-69; **Ertürk, Hasan,** *Kent Ekonomisi*, 1. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 1995, s. 22-23; **Sezal, İhsan,** *Şehirleşme***,** İstanbul, Ağaç Yayınları, 1992, s. 34; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 36.

[56] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 36; **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s. 37-41; **Goodall, Brian,** *The Economics Of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972, s. 29-41; **Altuğ, Fevzi,** *Kent Ekonomisinin İlkeleri*, Bursa, Uludağ üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No: 34, 1989, s. 9-10.

verilmesi, bir yerin sanayi bölgesi, kalkınmada öncelikli yer veya serbest bölge ilân edilmesi, tarım arazilerinin miras ile ilgili hukukî düzenlemeler dolayısıyla geçinmeye elvermeyecek kadar küçülmesi, yerleşme, ticaret ve seyahat özgürlüğünü kısıtlayan kanunlarda değişiklik yapılması, savaşlar ve siyasî anlaşmazlıklar, kentleşme hızını artıran siyasî nedenlerdir.[57]

ac. Kentleşme Sonuçları

Tarihsel bir süreç halinde devam eden ve sanayi devrimi ile birlikte büyük bir ivme kazanan kentleşme hareketleri sonucunda dünya nüfusunun önemli bir kısmı, iş imkânları geniş olan ve gelişme potansiyeline sahip kentlerde yoğunlaşmıştır. 20'nci yüzyılın başlarında belli bir aşama kaydeden kentleşme hareketleri, 1950 sonrasında büyükşehir veya metropol yerleşim alanlarının ortaya çıkmasına yol açmıştır.[58]

Birleşmiş Milletler tarafından yürütülen çalışmaların sonuçlarına göre 2010 yılında kentleşme oranları, Kuzey Amerika'da % 82.0, Latin Amerika ve Karayipler'de % 78.8, Avrupa'da % 72.7, Okyanusya'da % 70.7, Asya'da % 44.4 ve Afrika'da % 39.2 şeklinde hesaplanmıştır. 10 milyon nüfuslu megakentlerin sayısı 1970'de 2 iken 2011 yılında 23 olarak tespit edilmiş ve bu sayının 2025'de 37 olacağı öngörülmektedir. Megakentlerde yaşayanların nüfusları, 1970'de 40 milyon iken, 2011 yılında 359 milyon olarak tespit edilmiştir. Bu sayının 2025 yılında 630 milyona ulaşacağı tahmin edilmektedir. Kent yoğunluğuna bakıldığında 1800'lü yıllarda dünya nüfusunun yalnızca % 3'ü kentlerde yaşarken, bu oran günümüzde % 50'ye ulaşmıştır. Bir milyon nüfusa sahip ilk şehir Londra olarak kabul edilmektedir.

[57] **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s. 40.

[58] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 303.

Londra, bu nüfusa ancak 1811'de ulaşabilmiştir. Bugün bir milyon ve üzeri nüfusa sahip 456 şehir bulunmaktadır.[59]

Hızlı kentleşme ile nüfus yoğunluğu artan, sınırları genişleyen ve büyükşehir haline gelen yerleşim yerlerinde ekonomik, sosyal ve siyasî nitelikli olumlu veya olumsuz sonuçlar ortaya çıkmaktadır. Kente gelen nüfusun daha iyi eğitim görmeleri, yaşam kalitesinin artması, köyde yaşayanlara göre bakış açılarının genişlemesi ve ekonomiye katkı sağlamaları kentleşmenin olumlu sonuçları arasında değerlendirilebilir. Buna karşılık kente gelen nüfusun istihdam edilememesi durumunda marjinal alanlara (seyyar satıcılık, dilencilik, ayakkabı boyacılığı vb. alanlar) yönelmeleri, aşırı nüfus karşısında konut sıkıntısının yaşanması, gecekondulaşma, kent estetiğinin bozulması, kira fiyatlarının aşırı derecede artması, eğitim, sağlık, ulaşım hizmetlerinin yetersiz kalması, trafik sıkışıklığı, akaryakıt ve zaman israfı, çevre kirliliği, aşırı kalabalıklaşma ve strese bağlı olarak insanların üretim verimlerinin düşmesi gibi sorunlar kentleşmenin olumsuz sonuçları arasında yer almaktadır.[60]

b. Büyükşehir Yönetimi

Nitelikleri değişen ve sayıları her geçen gün artan büyükşehir sorunlarını çözmek için çeşitli kamu politikaları ortaya konulmaktadır. Büyükşehir yönetimleri, büyükşehirlerin diğer şehirlerden farklı özellikler gösteren sorunlarının çözümü için

---

[59] **Heiling, Gerhard K.,** *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, Presentation At The Center For Strategic and International Studies (CSIS)*, Washington DC, 7 June 2012, http://esa.un.org/unpd/wpp/ppt/CSIS/WUP_2011_CSIS _4.pdf , Erişim Tarihi: 02.10.2013.

[60] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 304.

üretilen bir kamu politikasıdır.[61] Gerek nüfus yoğunluğu gerekse ekonomik, sosyal ve bilimsel etkinlikler yönünden büyükşehirler diğer şehirlerden ayrılmaktadır. Söz konusu ayrı özellikler, büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli getirilmesi zorunluluğunu doğurmuştur.

Büyükşehir yönetimi tarafından idare edilen ve doktrinde metropol, metropolis, metropolitan alan veya anakent gibi farklı terimlerle ifade edilen büyükşehrin farklı tanımları yapılmakla birlikte uluslararası alanda geçerli, kesin bir tanımı yapılamamıştır. Yunanca asıllı "metro" (ana, asıl) ve "polis" (kent) sözcüklerinden oluşan metropolis kavramı, tarihte antik çağların kent devletlerini ifade etmek için kullanılırken, günümüzde New York, Londra, Paris, Toronto ve Tokyo gibi büyük yerleşim merkezlerini tanımlamak için kullanılmaktadır.[62]

Büyükşehir yönetimi altında bulunan büyükşehir alanlarına ilişkin doktrinde farklı tanımlar yapılmaktadır. İSPİR'e göre büyükşehir alanı en genel anlamıyla nüfusun yoğun olduğu ve ekonomik, sosyal ve yönetimsel açıdan o bölgenin merkezi durumunda bulunan merkezî şehir veya şehirlerin çevre şehirleriyle oluşturdukları birimdir.[63] NADAROĞLU'na göre büyükşehir alanı, çekirdek kent ve etrafında kurulmuş bulunan irili ufaklı kentlerden oluşmaktadır. Çekirdek kent, büyükşehir alanı içerisinde cazibe merkezî konumundadır ve etraftaki irili ufaklı kentlerin varlığı kendisine bağlıdır. Büyükşehir yönetimi ise çekirdek kent ve etrafındaki kentleri kapsayan bir yönetim modelidir.[64]

---

[61] **Tuzcuoğlu,** *Metropoliten Yönetim*, s. 81.

[62] **Eke, Ali Erkan,** "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 4, Aralık 1985, s. 41, (Batı Deneyimi).

[63] **İspir**, *Şehirleşme*, s. 185.

[64] **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 113.

Büyükşehir alanlarının tanımlanmasında nüfus yoğunluğu, ekonomik, siyasal, sosyal ve kültürel yönlerden çeşitli kriterler getirilmiştir. KARAMAN tarafından yapılan tanımda büyükşehir alanı, merkezdeki kent ve ona komşu alanlarda oturan 500 bin veya daha fazla sayıda kişinin oluşturduğu kentsel bir yerleşim yeri olarak tanımlanmaktadır.[65] Nüfus boyutu dışında ekonomik, sosyal ve kültürel yönden büyükşehirler farklı özelliklere sahiptir. Nüfusun çok büyük bir kısmı, tarım dışı sektörlerde çalışmaktadır. Büyükşehirler, ülke ekonomisine oldukça önemli katkılar sunmakta ve aynı zamanda malî kuruluşlar ve finans kuruluşlarının merkezi konumundadırlar. Ülkede siyasî gücün merkezi konumunda olan büyükşehirlerde devlet teşkilatının ve siyasî aktörlerin merkezleri bulunmaktadır.[66]

Büyükşehir alanlarının ortaya çıkması sürecinde iki ayrı gelişme ile karşılaşmaktayız:[67] İlk olarak büyükşehir alanları, özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'daki büyükşehirler, 18'inci yüzyılda başlayıp etkileri 19'uncu yüzyılda da süren sanayi devrimi ve kırsal yerleşim yerlerinden kentsel alanlara yönelen büyük göçler sonucu olarak doğmuştur. Aşırı nüfus, yeterli yerleşim alanı bulunmaması nedeniyle kentler tarafından eritilemeyince kent çevrelerinde plânsız yerleşim alanlarının doğmasına ve yayılmasına neden olmuştur. Zamanla kent çevrelerindeki plânsız yerleşim alanları, merkezî yönetimlerin de zorlaması ve yardımları ile kentlerin yönetim sınırlarına dâhil edilerek kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.

---

[65] **Karaman, Zerrin Toprak,** *Kent Yönetimi ve Politikası*, 4. Baskı, İzmir, Anadolu Matbaacılık, 1998, s. 131.

[66] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 52-54.

[67] **Eke**, *Anakent*, s. 6.

Büyükşehir alanlarının oluşması ve gelişmesine ilişkin ikinci süreç özellikle sanayileşmiş ülkelerde kendisini göstermiştir. Sanayileşmiş ülkelerde kentler ve çevrelerinde oluşan banliyö, yatakhane kent veya uydu kent gibi adlarla ifade edilen yerleşim alanları, kentlerde baş gösteren sorunlardan kaçmak ve sahip oldukları görece iyi sosyo-ekonomik imkânları kentlerle paylaşmamak için kendi yerel yönetimlerini kurmuşlar ve kentlerle birleşmekten kaçınmışlardır. Bunun sonucunda birbiri ile ekonomik, sosyal ve hatta organik bütünlük içinde bulunan bu kentsel alanlarda var olan sorunların büyük bölümü ortak olmasına karşın, birbirinden bağımsız ve parasal ve teknik açılardan yetersiz çok sayıda yönetim doğmuştur. Sonraki süreçte ise mevcut sorunların çözümünü sağlamak için büyükşehir yönetimleri kurulmuştur.

c. Büyükşehir Yönetim Modelleri

Büyükşehirler, çeşitli özellikleri itibariyle diğer kentsel yerleşim alanlarından ayrılmaktadır. Hızlı kentleşme, nüfusun merkezden ziyade çevrede yoğunlaşması, düzensiz gelişme, yerel birimlerin sayısının çokluğu, yasal yetkiler ve vergileme gibi alanlarda ortaya çıkan boşluklar ile çakışmalar bu özellikler arasında sayılabilir. Söz konusu farklı özellikler dolayısıyla yönetim ve plânlama açısından büyükşehirlerde, farklı yönetim modellerine ihtiyaç duyulur.[68]

Büyükşehir yönetimlerinin dünyadaki gelişim süreci incelendiğinde farklı örgütsel ve kurumsal şekillerinin olduğu görülmektedir. Bir toplumun tarihi

[68] **Geray, Cevat - Keleş, Ruşen - Hamamcı, Can - Kaplan, Ayşegül - Çoban, Aykut - Duru, Bülent,** *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı-Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1995, s. 1.

özellikleri, siyasî ve yönetsel sistemleri, en uygun büyükşehir yönetim modelinin tespit edilmesinde göz önünde bulundurulması gereken noktalardır.[69]

Farklı ülkelerde farklı şekillerde düzenlenen ve örgütlenen büyükşehir yönetimlerinin, merkezî idarenin taşra örgütü yerine bir yerel yönetim birimi olarak kurulmaları esastır. [70]

Doktrinde büyükşehir yönetim modelleri çeşitli şekillerde sınıflandırılmaktadır. EKE, büyükşehir yönetim modellerini, geçici, küçük ölçekli çözümler ve uzun süreli çözümler olmak üzere iki ayrı sınıfta toplamaktadır. Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler ve kurullar ile özel amaçlı anakentsel örgütleri geçici, küçük ölçekli çözümler; birleştirmeler ve yerel federasyonları uzun süreli çözümler sınıfı altında değerlendirmektedir.[71]

TOPRAK ise büyükşehir yönetim modellerini, tek kademeli büyükşehir yönetimi, iki kademeli büyükşehir yönetimleri, yerel yönetimlerde gönüllü kuruluşlar ve özel amaçlı kuruluşlar şeklinde sınıflandırmaktadır.[72]

Uluslararası alanda uygulanan büyükşehir yönetimleri incelendiğinde büyükşehir yönetim modellerinin, tek kademeli, iki kademeli, isteğe bağlı-gönüllü ve özel amaçlı örgütler şeklinde tasnif edildiği görülmektedir.

---

[69] **Toprak, Zerrin,** "Büyükkent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği", **Türk İdare Dergisi**, Yıl: 62, S. 389, Aralık 1990, s. 43.

[70] **Geray - Keleş - Hamamcı - Kaplan - Çoban - Duru**, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, s. 1.

[71] **Eke**, *Anakent*, s. 17.

[72] **Toprak**, "Büyükkent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği", s. 43.

ca. Tek Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri

Tek kademeli büyükşehir yönetim modeli uygulamasında büyükşehir yönetimi, alt kademeler olmaksızın tek bir kademeden oluşmakta ve kamu hizmetlerinin yürütülmesi bakımından büyükşehir alanının tümünde yetkilidir. Büyükşehir alanında yürütülen kamu hizmetleriyle ilgili plânlama, denetim, teşkilatlanma ve karar verme gibi yetkiler, tek kademeli büyükşehir yönetimi tarafından kullanılmaktadır.[73]

Tek kademeli büyükşehir yönetim modelleri kendi içerisinde katılma/kaynaşma, city/county birleşmesi ve yerinden yönetim esasına dayalı tek kademeli büyükşehir yönetimleri şeklinde sınıflandırılmaktadır.

caa. Katılma/Kaynaşma

Katılma/kaynaşma büyükşehir yönetim modeli uygulamasında merkezî kentin sınırlarına çevrekent veya banliyö şeklinde ifade edilen merkez dışındaki çevresel yerleşim alanları dahil edilmektedir. Böylece söz konusu alanlarda hizmet sunan yerel yönetimlerin, merkezdeki yerel yönetim birimine katılması veya onunla birleşmesi yoluna gidilmekte ve yeni ve tek bir yerel yönetim birimi oluşturulmaktadır. Katılma/kaynaşma usulünde bir veya daha fazla belediye veya kent bir başka belediye veya kente katılmakta ya da birden fazla belediye tek bir yerel yönetim idaresi altında kaynaşarak yeni bir yerel yönetim birimi doğmaktadır.[74]

Katılma/kaynaşma süreci sonunda ilgili belediyeler, tüzel kişiliklerini ve buna bağlı olarak yetkilerini ve özerkliklerini kaybetmektedir. Tüzel kişiliğini kaybeden belediyeler, daha büyük veya yeni bir belediyenin unsuru haline gelmektedirler.

---

[73] **İsbir**, *Metropolitan Alan*, s. 118-119.

[74] **İsbir**, *Şehirleşme*, s. 216.

Katılma/kaynaşma sonucunda oluşan yeni yerel yönetim, merkezî kent ve banliyöleri kapsayan geniş bir coğrafi alan üzerinde yetkili olmaktadır.[75]

cab. City/County Birleşmesi

City/county birleşmesi[76], katılma/kaynaşma modelinin uygulanması sırasında ortaya çıkabilecek sorunların ve hizmet eksikliklerinin bertaraf edilmesi ile geniş

---

[75] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 98.

[76] ABD'de mahallî idareleri şu şekilde sınıflandırmak mümkündür: 1) **County**, 2) Belediye yönetimi (**city**, municipality, borough veya village), 3) Kasaba yönetimi (town, township, plantation, location), 4) Özel amaçlı ilçe yönetimi (special district, school district(yalnızca okul yönetimi ile görevli)). County, İngiltere ve ABD yönetim yapısı içerisinde bulunan bir yerel yönetim birimidir. County, ABD'yi oluşturan Federe Devletlerde çok sayıda yerleşim yeri ve diğer coğrafi alanları kapsaması nedeniyle en büyük mahallî idare birimi olarak kabul edilir. Çok sayıda yerleşim yeri ve coğrafi alanı kapsayan County'ler, İngiltere'de "County" ya da "Shire" şeklinde ifade edilen idarî birimlerin ABD' ye uyarlanmış şeklidir. County' ler yerel yönetim birimleri arasında en geniş coğrafi alanı kapsaması dolayısıyla Türkiye'de bir yerel yönetim birimi olan il özel idarelerini çağrıştırmaktadır. Ancak sahip olduğu diğer özellikler dolayısıyla il özel idarelerinden tamamen farklı bir statüye sahiptir. County idaresi, kırsal karakter taşıyan ve nüfus yoğunluğu az olan bölgelerde daha yaygındır ve kırsal yerleşim alanlarında etkili bir yönetim olmakla birlikte merkezi yerleşim alanlarında kırsal yerleşimlerde olduğu kadar etkili değildir. Merkezi bölgelerde hem devletin bir kolu olarak görev yapmakta hem de merkezin kapsamı dışında kalan banliyölerde birçok şehir hizmetini sunmaktadır. Farklı federe devletlerde municipality, borough veya village şeklinde ifade edilen **"City İdaresi"**, bir belediye yönetimidir. City'ler, ABD'nin en fonksiyonel ve önemli mahallî idare birimidir. "County"ler kadar geniş coğrafi bir etki alanına sahip olmamakla birlikte kamu hizmetlerinin sunulması noktasında daha önemli bir konumdadır. City/Belediyeler, daha çok yetki ve daha özerk bir niteliğe sahiptir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: **Türker, Muammer,** *Dünyada Mahallî İdareler*, 1. Baskı, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 27, Şubat-1999, s. 596 vd. İngiltere'de yerel yönetimler için üç kademeli bir sınıflandırma öngörülmüştür. Bu sınıflandırmaya göre birinci kademede County (il), ikinci kademede District (bölge), üçüncü kademede Parish (köy) ler bulunmaktadır. İngiltere'de County, district, parish şeklinde üç kademeli

coğrafi alanlara sahip kentlerde kamu hizmet ve politikalarının koordinasyonunun sağlanması amacı ile geliştirilen bir büyükşehir yönetim modelidir. City/county birleşmesinde amaç en iyi hizmeti en ucuz maliyet ile sunabilmektir.[77]

City/county birleşmesinde, büyükşehir alanı tek olmasına rağmen büyükşehir yönetimi içerisinde farklı hizmet ve vergileme seviyeleri mevcuttur. City/county birleşmesinde city ve county yönetimleri kendi tüzel kişiliklerini korumaktadır. Birbirinden bağımsız olan city ve county'ler arasında hiyerarşik bir ilişki de bulunmamaktadır. Kentsel kamu hizmetlerinin yürütülmesi noktasında city ve county yönetimleri arasında bir paylaşım söz konusudur. Hizmetlerin paylaşımı sırasında etkinlik, verimlilik ve ucuzluk kriterleri göz önünde bulundurulmakta ve kısaca bir hizmeti hangi yönetim daha etkin ve verimli yapacaksa o üstlenmektedir. City ve county'ler sorumluluğunu aldığı kamu hizmetlerini gerek kendi yetkili olduğu alanlarda gerekse birleştiği diğer yönetimin kapsamında olan alanlarda yürütmekle mükelleftir. [78]

City/county birleşmesi, daha çok ABD'de görülmektedir. Florida'da Jacksonville/Duval County, Nevada'da Las Vegas/Clare County, Indiana'da Indianapolis/Marion County birleşmeleri, ABD'deki city/county birleşmelerinin yeni

---

olarak sınıflandırılan mahallî idareler aynı zamanda metropoliten olup olmadıklarına göre de bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu tasnifin yanı sıra başkent Londra'da Büyük Londra Yönetimi, ayrıca düzenlenmiştir. İngiliz mahallî idare birimlerinin ilk kademesi ve en genişi olan County, coğrafi alanda belli sınırları olan ili değil, yerel yönetim anlamında ili ifade etmektedir. Ayrıntılı bilgi için bakınız: **Kavruk, Hikmet,** *Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 2002, s. 110-112.

[77] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 101.

[78] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 101.

örneklerini oluşturmaktadır. 19. yüzyılda ise New Orleans, Boston, Philadelphia, San Francisco ve New York birleşmeleri yaşanmıştır.[79]

cac. Yerinden Yönetim Esasına Dayalı Tek Kademeli Büyükşehir Yönetimi

Yerinden yönetim esasına dayalı tek kademeli büyükşehir yönetim modelinde büyükşehir alanının bütününü kapsayan tek bir yönetim birimi oluşturularak, yerel kararların alınması ve yerel hizmetlerin yürütülmesi yetkisi bu yönetim birimine bırakılır. Stockholm, Winnipeg, Seul, Mexico, Hindistan metropollleri ve Jakarta'da bu modelin uygulaması görülmektedir.[80]

cb. İki Kademeli Büyükşehir Yönetim Modelleri

İki kademeli büyükşehir yönetimi, çok sayıda büyükşehirde uygulanmakta ve giderek yaygınlaşmakta olan, iki kademeli bir yönetim gerektiren, büyükşehire ilişkin yetki ve sorumlulukların yönetim kademeleri arasında paylaştırılması esasına dayanan bir büyükşehir yönetim modelidir.[81] Modelin uygulandığı büyükşehir alanlarında çok sayıda genel amaçlı yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Söz konusu yerel yönetim birimleri arasında koordinasyonu sağlamak, büyükşehir ölçeğinde hizmetleri yürütmek ve ortaya çıkan sorunları çözmek üzere büyükşehir yönetimi oluşturulmuştur. Büyükşehir alanında iki kademeli bir yönetim bulunmaktadır.

---

[79] **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 75. Daha fazla örnek ve ayrıntılı bilgi için bakınız: http://en.wikipedia.org/wiki/Consolidated_city-county, Erişim Tarihi: 30.10.2013.

[80] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 109.

[81] **Bahl, W. Roy - Linn, F. Johannes,** *Urban Public Finance In Developing Countries, A World Bank Book*, New York, Oxford University Press, 1992, s. 409-410.

Büyükşehir yönetimi, mevcut yerel yönetim birimleri ile eyalet ya da merkezî idare arasında yer alan bölgesel nitelikli bir yönetim kademesi olma özelliğine sahiptir.[82]

Mevcut yerel yönetim birimleri üstünde yeni bir yönetim kademesinin kurulması şeklinde örgütlenen iki kademeli büyükşehir yönetimi, merkezileşme ile yerinden yönetim arasında bir dengeleme aracı olarak görülmektedir. Bu model ile sürekli bir gelişim süreci içinde bulunan büyükşehirlerde merkeziyetçi ve yerinden yönetim esasına dayanan yönetim anlayışları arasında bir denge kurulmaya çalışılmıştır. Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, büyükşehir arazilerinin planlanması ve imarı ile bir bütün içinde büyükşehir politikalarının oluşturulması gereği, büyükşehirde merkezî bir yönetim kurulmasının gerekçeleri olarak sayılmaktadır. Yerel yönetimlerin gerekçeleri ise halkın yönetime katılmasının sağlanması ve yönetime yakın olması, homojen bir nitelik arzetmeyen farklı özelliklere sahip nüfusun farklı ihtiyaçlarını karşılayabilme ve tercihlerinin dikkate alınabilmesi, yerel halkın çıkarlarının gözetilmesi ve demokratik ilkeler açısından uygunluk şeklinde sıralanabilir.[83]

İki kademeli büyükşehir yönetimini oluşturan kademelerin üstlendikleri görev ve sorumluluklar ile gerek merkezî bir yönetim ile elde edilecek yararlar gerekse de yerel yönetim birimleri ile elde edilecek yararlar aynı anda sağlanmaktadır. Bununla birlikte alt kademe yerel yönetim birimleri, demokrasinin gereklerinin yerine getirilmesinde de etkin bir rol oynamaktadır.

---

[82] **Eke**, *Anakent*, s.27.

[83] **Erençin, Arif,** "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", **Mülkîye Dergisi**, C. XXIX, S. 246, Bahar 2005, s. 121-123.

Yerel Federasyonlar, Metropoliten Birlikler (Metropoliten Konsey Birliği, Metropolitan Council) ve City/County Birliği (Kent/County Birliği) iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin uygulama alanı bulan türleri olarak kabul edilmektedir.[84]

İki kademeli büyükşehir yönetim modeli örneği ve yeryüzünün önde gelen kentsel alanlarında uygulanmakta olan yerel federasyonlar, kentleşme sonucunda ortaya çıkan büyükşehir sorunlarını çözmek üzere yerel yönetim birimlerinin birleştirilmesi yerine var olan ve tüzel kişiliklerini koruyan yerel yönetimler ile eyalet ya da merkezî idare arasına bölgesel nitelikli bir yönetim kademesi kurulmasını öngörmektedir. Yerel federasyon modelinde büyükşehire ilişkin yetki ve sorumluluklar, iki yönetim kademesi arasında paylaştırılmaktadır. Büyükşehir alanının tümünü ilgilendiren stratejik konularda sorumluluğa sahip bir büyükşehir yönetimi kurulmakta, daha yerel nitelikli ve küçük ölçekli sorumluluklar ise alt kademe bulunan yerel yönetimlere bırakılmaktadır. Üst kademede bulunan büyükşehir yönetimi, büyükşehirin tümünden sorumludur ve planlama, eğitim, altyapı gibi bölgenin tümünü ilgilendiren stratejik görevleri yürütmektedir. Alt kademede bulunan yerel yönetim birimleri ise tali yollar ile kanallar, sokak temizliği, aydınlatma, çöp toplama gibi daha yerel ve küçük ölçekli hizmetleri yerine getirmektedir. Yerel federasyon modelinin belirgin örnekleri arasında Tokyo, Paris, Toronto ve Londra sayılmaktadır.[85]

---

[84] **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 77; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 113.

[85] **Eke**, *Anakent*, s. 27-28.

cba. Toronto Büyükşehir Yönetimi

Toronto, yaklaşık 6 milyon nüfusu ile Kanada'nın en büyük şehri ve ticaret merkezidir. Toronto, federatif bir devlet sisteminin uygulandığı Kanada'da Ontaria eyaletinin başkentidir.[86]

Kanada'da, 19. yüzyılda başlayan ve gelişen yerel yönetim yapılanmaları varlığını, bir değişime uğramaksızın ikinci dünya savaşı sonuna kadar devam ettirmiştir. Bu dönemde özellikle Toronto, Montreal, Winnipeg ve Vancouver'da hızlı kentleşme sonucunda birçok kentsel bölgenin doğması ve birbiri ile uyumsuz şekilde hareket eden, geliri ve nüfusu az, çok sayıda belediyenin varlığı yerel yönetimlerde reformların yapılmasını zorunlu hale getirmiştir.[87] Reform düşüncesinin sonucu olarak Toronto Büyükşehir Yönetimi, Ontario Eyalet Meclisi'nin 15 Nisan 1953 yılında kabul ettiği Toronto Büyükşehir Yönetimi Yasası (The Municipality of Metropolitan Toronto Act) ile kurularak, 1 Ocak 1954'ten itibaren yürürlüğe konulmuştur. Toronto büyükşehir yönetimi, Toronto belediyesi ve çevresindeki 12 belediyenin birleştirilmesi ile kurulmuştur. 1967 yılında yapılan düzenlemelerle bu 13 belediyenin bir kısmının tüzel kişilikleri sona erdirilerek sayıları 6'ya indirilmiştir.[88]

İki kademeli Toronto büyükşehir yönetimi, 1998 yılına kadar varlığını sürdürmüştür. 1997 yılında çıkarılan bir kanun (City Of Toronto Act) ile üst kademe yönetim ile alt kademede bulunan 6 belediyenin birleştirilmesi yoluna gidilmiştir. 1 Ocak 1998 tarihinde kanunun yürürlüğe girmesi ile iki kademeli büyükşehir

---

[86] http://tr.wikipedia.org/wiki/Toronto, Erişim Tarihi: 19.11.2013.

[87] **Türker**, *Dünyada Mahallî İdareler*, s. 622-623.

[88] **Eke**, *Anakent*, s. 51; http://en. wikipedia.org/wiki/Municipal_government_of_Toronto, Erişim Tarihi: 19.11.2013.

yönetiminin tüzel kişiliği son bularak tek kademeli olan ve The New City Of Toronto şeklinde ifade edilen Toronto belediyesi kurulmuştur.[89] 1954'ten 1998'e kadar varlığını sürdüren iki kademeli büyükşehir yönetiminin üst kademesi büyükşehirin tümünü ilgilendiren görev ve sorumluluklara, alt kademe belediyeler ise daha küçük ölçekli ve halka daha yakın olan kamu hizmetlerinin yürütülmesi görev ve sorumluluklarına sahipti. Bazı görev ve sorumluluklar ise her iki kademe tarafından da yürütülmekteydi.[90]

Toronto büyükşehir yönetiminin yeni örgütlenmesinde Toronto Şehir Meclisi(Toronto City Council), büyükşehir yönetiminin temel karar ve yürütme organıdır. Meclis, belediye başkanı ve diğer 44 meclis üyesinden oluşmakta ve yürütülen kamu hizmetlerinden doğrudan sorumludur. Toronto'da kamu hizmetleri Toronto Şehir Meclisi adına çeşitli komisyonlar ve kurullar tarafından sunulmaktadır. Meclis, söz konusu komisyon ve kurulların yönetim organlarına meclis üyesi atamak suretiyle sunulan kamu hizmetlerinin denetimini gerçekleştirmektedir.[91]

---

[89] **Slack, Enid,** "A Preliminary Assessment Of The New City Of Toronto", **Canadian Journal Of Regional Science**, XXXIII: I (Spring/printemps 2000), 13-29, s. 13. ISSN: 0705-4580, http://www.cjrs-rcsr.org/archives/23-1/SLACK.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2013; http://en.wikipedia.org/wiki/City_of_Toronto_Act, Erişim Tarihi: 20.11.2013.

[90] **Zimmerman, Joseph F.,** *Participatory Democracy Populism Revived*, First Published, New York, Praeger Publishers, 1986, s. 174; **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 78.

[91] http://www.toronto.ca/city_council/structure.htm, Erişim Tarihi: 21.11.2013; http://app.toronto.ca/tmmis/decisionBodyProfile.do?function=doPrepare&decisionBodyId=261#Meeting-2013.CC44, Erişim Tarihi: 21.11.2013.

cbb. Londra Büyükşehir Yönetimi

Londra büyükşehir yönetimi, hızlı kentleşme sonucu kentsel yerleşim alanlarının sınırlarının genişlemesi ve artan kentsel sorunların çözümünü sağlamak amacı ile 1963 yılında kabul edilen The London Government Act ile kurulmuştur. Kanun, 1 Nisan 1965'de yürürlüğe girmiş ve Londra Büyükşehir Yönetimi faaliyetlerine başlamıştır.[92] Genel olarak İngiltere'nin tümünde 1974'de büyükşehir yönetim modeline geçilmiş ve Londra dışında West Midlands, West Yorkshire, Greater Manchester, South Yorkshire, Tyne and Wear ve Merseyside büyükşehir yönetimleri kurulmuştur.[93]

Londra Büyükşehir Yönetiminin üst kademesini oluşturan Londra Büyükşehir Meclisi (Greater London Council), kent ölçeğinde yönetim, planlama ve koordinasyon gerektiren görev ve hizmetlerden sorumluydu. Londra büyükşehir yönetimi ve diğer 6 büyükşehir yönetimi, 31 Mart 1986'da feshedilmiştir. Görev ve sorumlulukları ise yeni kurulan ve mevcut örgütler ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır. Kaldırılma gerekçesi olarak aşırı harcamalar ve alt kademe belediyeler ile arasındaki koordinasyonsuzluk olarak ileri sürülmesine rağmen, asıl kaldırılma nedeninin politik olduğu kabul edilmektedir.[94] Londra Büyükşehir Yönetiminin yeniden kurulmasına ilişkin 1998 yılında yapılan bir referandum, %72

---

[92] **Eke**, *Anakent*, s. 44.

[93] **Demirkaya, Yüksel - Bozlağan, Recep,** "Londra Anakent Belediye Sistemi İle Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, **Ed**. Hüseyin Kösecik, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, s. 500.

[94] **Uyanık, Sırrı,** "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum)", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, Eylül 1993, s. 23; **Tortop, Nuri,** "Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, Ocak 1993, s. 7-8; **İnaç, Hüsamettin - Ünal, Feyzullah,** "İngiltere'de Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16, Aralık 2006, s. 128-129.

oranında bir evet ile sonuçlanmış ve 1999 yılında Londra Büyükşehir Yönetimi Yasası (The Greater London Authority Act) kabul edilmiştir. Bu yasa ile Londra Büyükşehir Yönetimi yeniden kurulmuştur.[95]

Günümüzde Londra büyükşehir yönetimi, iki kademeli bir yapıda örgütlenmiştir ve üst kademede bulunan Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra meclisi ve belediye başkanı olmak üzere iki organa sahiptir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri ayrı oylar ile seçilmektedir. Belediye başkanı ve meclis üyeleri, büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından 4 yıllık bir süre için seçilmektedir. Meclis, 25 üyeden oluşmakta ve iki tür üyelik söz konusudur. 14 üye, büyükşehir sınırları içerisindeki 14 seçim bölgesinden kendi bölgelerini temsil etmek üzere, kalan 11 üye ise tüm büyükşehir alanını temsil etmek üzere seçilmektedir.[96]

İngiltere'de yerel yönetimler, "yasayla açıkça kısıtlanmadıkça herhangi bir yerel sorunla ilgili olarak müdahale ve girişimde bulunma hakkını"[97] ifade eden "genel yetkiye" sahip değildir. Yerel yönetimler, yetki aşımı ilkesi gereği sadece yasaların izin verdiği veya gerekli gördüğü görevleri yerine getirebilirler. Aksi halde yetkisiz

---

[95] **Karasu, Koray,** "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Birgül Ayman Güler, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2009, s. 220.

[96] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 128-129; **Kösecik, Muhammet,** "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000, s. 74; http://www.legislation.gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf, Erişim Tarihi: 23.11.2013.

[97] **Eddıson, Tony,** *Batı Avrupa Ve Kuzey Amerika'da Yerel Yönetim: Son On Yıldaki Gelişmeler*, Türk Belediyeciliğinde 60. Yıl, Uluslararası Sempozyum, 23-24 Kasım 1990, IULA-EMME, Ankara, 1991, s. 247' den aktaran **Karasu**, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 225.

bir işlem dolayısıyla hukuka aykırılık söz konusu olur.[98] Londra Büyükşehir Belediyesi, Londra'nın tümünü ilgilendiren konularda öncülük yapmakta ve planlar hazırlamaktadır. Bunun yanısıra alt kademe belediyeler arasında koordinasyonu sağlamaktadır.[99] Büyükşehir belediyesi, toplu taşımacılık, planlama, ekonomik kalkınma ve yeniden iyileştirme, çevre, polis, itfaiye ve acil planlama, kültür, medya ve spor ile kamu sağlığı konularında yasanın kendilerine yüklemiş olduğu görevleri yerine getirmektedir. Bu görevlerin bir kısmını kurulan çeşitli otoriteler eliyle yürütür. Bunlar: Londra Toplu Taşımacılık Kurumu, Londra Kalkınma Teşkilatı, Büyükşehir Polis Otoritesi, Londra İtfaiye ve Acil Planlama Otoritesi olarak adlandırılan hizmet birimleridir.[100]

Büyükşehir sınırları içerisindeki alt kademe belediyeler ise yerel halkın günlük yaşamını yakından ilgilendiren hizmetleri yerine getirmektedir. Alt kademe belediyeler tarafından yerine getirilen hizmetler eğitim, konut, aydınlatma, temizlik, katı atıkların imhası, şehir içi yolların bakımı, sosyal hizmetler ve halka yönelik eğlence ve dinlenme hizmetleri şeklinde sıralanabilir. 1965 ile 1986 döneminde büyükşehir belediyesinin kaldırılmasına yol açan olumsuzlukların önüne geçilmesi

---

[98] **Mumcu, Uğur,** "İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı", **AÜHFD**, C. 27, S. 1, 1970, s. 46; **Karasu**, "İngiltere'de Kamu Yönetimi", s. 225.

[99] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 129.

[100] **Kösecik**, "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", s. 75-76; **Toprak, Zerrin,** "Büyükkent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", **Türk İdare Dergisi**, Y. 60, S. 378, Mart 1988, s. 368.

amacı ile büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediyeler arasında görev ve yetki ayrımı net bir şekilde ve özenle yapılmıştır.[101]

cbc. Paris Büyükşehir Yönetimi

Fransa'da yerel yönetimler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve deniz aşırı idarelerden oluşmaktadır.[102] Bir yerel yönetim birimi olan köy idaresi, Fransa'da bulunmamaktadır.. Köy niteliğindeki yerleşim alanlarına belediye statüsü verilmiştir. Köy yerel yönetim biriminin bulunmaması, köy niteliğindeki yerleşim alanlarına belediye statüsü verilmesi ve belediyelerin sayısının azaltılmasına yönelik bir politika izlenmemesi nedeni ile Fransa'da belediye sayısı oldukça fazladır.[103] Fransa'da 36680 belediye, 100 il ve 26 bölge idaresi bulunmaktadır.[104]

Paris, başkent olması, geniş bir alana yayılması ve siyasî nedenlerden dolayı farklı bir statüye tabi olmuştur. 1871 yılında kabul edilen il yönetimleri ile ilgili kanun ile 1884 tarihli belediyeler ile ilgili kanun, Paris için uygulanmamıştır. Paris, ayrı kanunlar ile düzenlenen özel bir statüye göre yönetilmekteydi.[105] 30 Aralık 1975 tarihinde yapılan reformlara kadar geçen dönemde Paris, il ve belediye statüsüne sahip değildi. Paris'te bir belediye başkanı yoktu. Belediye başkanının görevlerini, Paris valisi ve polis müdürü (kolluk valisi) yerine getirmekteydi. Paris'in ilçelerinde İçişleri Bakanlığı tarafından atanan ve mülkî memur niteliğinde belediye başkanları

---

[101] **Canpolat, Hasan - Haktankaçmaz, M. İlker,** "Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 19, S. 1, Ocak 2010, s. 94.

[102] https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf, Erişim Tarihi: 26.11.2013.

[103] **Keleş, Ruşen,** "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 3, S. 1, Ocak 1994, s. 4-5.

[104] http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa#Y.C3.B6netim, Erişim Tarihi: 26.11.2013.

[105] **Tortop, Nuri,** "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 83.

görev yapmaktaydı. Paris'te seçilmiş tek organ, yetkileri merkezî idare tarafından sınırlandırılmış olan Paris Konseyi idi. 30 Aralık 1975 tarihli Kanun ile Paris'te, Paris İli[106] ve Paris Belediyesi olmak üzere iki yerel yönetim birimi kurulmuştur. İller ve belediyeler için geçerli olan yerel yönetimlere ilişkin yasaların Paris için de uygulanması kabul edilmiştir. Paris Konseyi'nin üye sayısı artırılmış ve Paris Belediye Başkanı'nın Paris Konseyi tarafından seçilmesi kabul edilmiştir. Konsey, il ve belediye ile ilgili görev ve hizmetleri aynı anda yürütme yetkisine sahiptir. Dolayısıyla Paris Konseyi, hem belediye meclisi hem de il genel meclisi niteliğine sahiptir. Paris'in yönetim sisteminde yer alan kolluk valisi varlığını sürdürmeye devam etmektedir.[107]

1975 yılında yapılan reformlar ile Paris, seçilmiş bir belediye başkanına sahip olmuştur. Fakat 20 ilçeden oluşan ve milyonlarca nüfusu barındıran Paris'te yalnızca bir belediye başkanının bulunması yetersiz görülmüştür. Belediye başkanı ile meclis üyelerinin halktan uzakta olduğu kabul edilerek halkı yönetime yaklaştırmak ve kendileri ile ilgili olan yerel kamu hizmetlerinin yürütülmesine daha etkin katılımı sağlamak amacı ile ilçelerde belediye kurulması yoluna gidilmiştir. 31 Aralık 1982 tarihli ve Paris, Lyon, Marsilya Yasası (PLM Yasası) olarak bilinen yasa ile Paris'i oluşturan 20 ilçede belediye meclisleri oluşturulmuştur. Böylece iki kademeli bir

---

[106] Buradaki "il" kavramı, idarî teşkilatımızdaki il özel idaresini karşılamaktadır. Türkiye'de olduğu gibi Fransa'da da il idaresi, hem merkezi idarenin taşra örgütü hem de bir yerel yönetim birimidir (**Karahanoğulları, Onur,** "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Koray Karasu, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2013, s. 92).

[107] **Nadaroğlu**, *Mahallî İdareler*, s. 156; **Karahanoğulları, Onur,** "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Birgül Ayman Güler, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Şubat 2009, s. 112-114.

büyükşehir yönetim örgütü kurulmuştur. İlçelerde bulunan belediyeler Paris şehrine bağlıdır ve yetki alanları çok sınırlıdır. Paris kentinden ayrı bir tüzel kişilikleri bulunmamaktadır. Yeni bir yerel yönetim teşkilatı kurulmamış ve Paris şehri birliğini korumuştur.

Paris Belediyesi'ne bağlı her ilçe ayrı bir seçim çevresidir ve kendine ait bir belediye başkanı ve belediye meclisi bulunmaktadır. Paris Belediyesi adına çalışmalarını sürdürürler ve Paris Belediye Meclisi'nin feshi halinde ilçe belediye meclisi de kendiliğinden feshedilmiş sayılır.[108] Yerel seçimlerde ilçe belediye meclisi üyelikleri için seçim yapılmakta ve seçilen üyelerin üçte biri seçiliş sırasına göre doğrudan Paris Belediye Meclisi üyeliği sıfatını kazanmaktadır. İlçe meclisleri, kendilerini ilgilendiren konularda, belediye meclisinin yanında danışma organı işlevini görür. Belediyenin yönetimi konusunda gerçek bir karar yetkileri yoktur. Paris Belediye Meclisi kendi üyeleri arasından Paris Belediye Başkanını seçmektedir. İlçe belediye meclis üyeleri de kendi üyeleri arasından ilçe belediye başkanını seçmektedir. İlçe belediye başkanları, Paris Belediye Başkanının yardımcısı rolünü üstlenmektedir. Bu durumun ilçe belediyeleri ile Paris Belediyesi arasındaki eşgüdüme önemli bir katkı sağladığı kabul edilmektedir.[109]

Paris Belediyesi, Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı olmak üzere iki organdan oluşmakta ve her iki organ da hem belediye hem de "il"e ilişkin görevler

---

[108] **Tortop, Nuri - Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, M. Akif,** *Mahallî İdareler*, 2. Baskı, Ankara, Ekim 2008, s. 283-284; **Canatan, Bilal,** "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 10, S. 1, Ocak 2001, s. 12.

[109] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 37; **Çitçi, Oya,** *Yerel Yönetimlerde Temsil -Belediye Örneği-* , Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 226, 1989, s. 32; **Karahanoğulları**, "Fransa'da Kamu Yönetimi", s. 112-114.

yürütmektedirler. Meclis, Paris Belediye'nin karar organıdır. Ayrıca meclis, hem belediye meclisi hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır. Belediye başkanı, belediye yönetiminin başı olarak meclis tarafından alınan kararları yürütmekle görevlidir.[110] Paris ilçe belediye başkanları, Paris belediye başkanının yardımcılarıdır. Paris belediye başkanı, hem belediyeye hem de il yönetimine ait kolluk yetkileri dışında kalan tüm yürütme yetkilerini kullanmaktadır. Kolluk yetkileri, kolluk valisi tarafından kullanılmaktadır. Kolluk valisi, Paris Meclisi'nde devletin temsilcisidir. İlçe belediye meclisleri, kendi yerleşim alanlarını ilgilendiren konularda Paris Belediye Meclisi'ne danışmanlık yapmaktadır. İlçe belediye meclisleri, kendi ilçeleri ile ilgili olan konularda Paris Belediye Meclisi'ne görüş bildirme ve yazılı veya sözlü soru sorma yetkilerine sahiptir. Sosyal ve kültürel alanlar ile spor tesislerinin kullanımı konusunda yetkilere sahiptir. İlçe belediye başkanının kişilerin medenî hallerini ilgilendiren hizmetlerde ve ilkokullar ile inşaat ruhsatı konusunda görevleri bulunmaktadır. Kısaca yerel hizmetler konusunda genel yetki Paris Belediyesi'ne aittir. İlçe belediyeleri, yasa ile belirlenmiş veya Paris Belediyesince kendisine devredilmiş, oldukça sınırlı yetkilere sahiptir.[111]

cbd. Tokyo Büyükşehir Yönetimi

Japonya'da devlet teşkilatı, merkezî yönetim ve yerel yönetimler şeklinde örgütlenmiştir. Merkezî yönetim ise bakanlıklar şeklinde teşkilatlanmıştır. Bakanlıkların dışında Ulusal Personel Otoritesi ve bazı ekonomik ve kamusal

[110] **Keleş, Ruşen,** *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi: 3, 1994, s. 26-27.

[111] **Karahanoğulları**, "Fransa'da Kamu Yönetimi", s. 112-113; **Tortop, Nuri,** "Fransa'da Büyükşehirlerin Yönetimi İle İlgili Son Gelişmeler ve Türkiye'deki Durum", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Şubat 1984, s. 1410-1411.

nitelikli kuruluşlar da merkezî yönetim kapsamında yer almaktadır. II. Dünya Savaşı sonrasında merkezî yönetimin yeniden düzenlenmesi çalışmaları sonucunda merkezî yönetimin taşra teşkilatları kaldırılmış, başta vilayetler olmak üzere tüm taşra kuruluşları özerk yerel yönetim örgütleri şeklinde yeniden örgütlendirilmiştir. Merkezî yönetim yalnızca başkentte teşkiatlanan ve ulusal politika ve faaliyetleri yürüten bir idare konumuna getirilmiştir.[112]

1947 yılında kabul edilen Yerel Özerklik Yasası'na göre Japonya'da yerel yönetimler, genel nitelikli yerel yönetimler ve özel nitelikli yerel yönetimler olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Genel nitelikli yerel yönetimler valilikler[113] ve belediyelerdir. Özel nitelikli yerel yönetimler ise özel bölge yönetimleri, taşınmaz mal yönetimleri, yerel yönetim birlikleri ve yerel kalkınma birliklerinden oluşmaktadır.[114] Valilik ve belediyeler, ülke genelinde kurulu olan, çok farklı kamu

---

[112] **Gündüz, İsmail,** "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", http://www.ekodialog.com/Makaleler/japonya-yonetim-sistemi.html, Erişim Tarihi: 20.03.2014; **Haktankaçmaz, M. İlker,** "Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 15, S. 4, Ekim 2006, s. 70.

[113] Japonya yerel yönetim örgütü olan valilikler, Türk idarî teşkilatı açısından il özel idarelerine benzemektedir. Yerel Özerklik Yasası'nda valilikler, belediyeleri aşan geniş alan yönetimleri şeklinde tanımlanmıştır. Alan yönetimleri olmaları itibariyle il özel idarelerine benzemekle birlikte il özel idarelerinden ayrılmaktadır. Zira Japonya'da valilik yerel yönetim örgütünün yürütme organını oluşturan vali, doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Ülkemizde bulunan il özel idarelerinin yürütme organı olan vali ise atamayla göreve gelmektedir. Bunun dışında Japonya'da valilik, yalnızca yerel yönetim örgütüdür. Merkezi idarenin taşra örgütlenmesi bulunmamaktadır. Ülkemizde ise il, hem bir yerel yönetim örgütü hem de merkezi idarenin taşra örgütlenmesidir.

[114] **Keleş, Ruşen,** "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 3, 1984, s. 105-106; **Akdemir, Tekin - Benk, Serkan,** "Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler", **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 6, S. 11, 2010, s. 166.

hizmetlerini yerine getiren, özel amaç dışında genel amaçlar taşıyan, temel yerel yönetim birimleridir. Japonya'da belediyeler temelde nüfus büyüklükleri göz önünde bulundurularak; kent belediyeleri, kasaba belediyeleri ve köy belediyeleri olmak üzere sınıflandırılmaktadır. Belediyeler, valiliklere göre daha küçük bölgelerde yerel hizmetleri yerine getirmektedir. Kent, kasaba ve köy belediyeleri şeklinde sınıflandırılan belediyeler, vatandaşa en yakın yerel yönetim örgütüdür.

Valiliklerin sorumluluk alanları belediyelere göre daha geniştir. Valilikler, belediyelere göre daha geniş alanlara hizmet sunmakta, belediyeler tarafından gerçekleştirilemeyecek nitelikte büyük yatırımları yapmakta, merkezî idare ile belediyeler arasında bağlantıyı sağlamakta ve belediyelere yol gösterici faaliyetlerde bulunmaktadır. Valilikler, Yerel Özerklik Yasası'nda "belediyeleri *aşan geniş alan yönetimleri*" şeklinde tanımlanmıştır. Tüm bunlara rağmen belediyeler ile valilikler arasında herhangi bir öncelik sonralık ilişkisi yoktur ve her iki yerel yönetim birimi birbirinden bağımsız olarak çalışmaktadır.[115]

Japonya'da 47 valilik bulunmakta ve Tokyo Büyükşehir Yönetimi, mevcut valiliklerden biri olarak kabul edilmektedir. Tokyo Büyükşehir Yönetimi sınırları içerisinde 23 adet özel bölge yönetimi bulunmaktadır. Özel bölge yönetimleri, yalnızca Tokyo'da bulunmaktadır. Özel bölge yönetimleri dışında Tokyo Büyükşehir

[115] **Alodalı, M. Fatih Bilal - Usta, Sefa,** "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Dünya'da Yerel Yönetimler**, **Ed**. Murat Okçu - Hüseyin Özgür, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mayıs 2013, s. 427-429; **Karakılçık, Yusuf,** *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mart 2013, s. 108-109; **Türker**, *Dünyada Mahallî İdareler*, s. 669.

Yönetimi ile diğer valilikler aynı yasal statüye, benzer örgütsel yapı ile görev ve yetkilere sahiptir.[116]

Tokyo Büyükşehir Yönetimi, 1943 yılında Tokyo İli ile Tokyo Belediyesi'nin birleştirilmesi suretiyle kurulmuştur.[117] Tokyo Büyükşehir Yönetimi iki kademeli bir yapıya sahip olup sınırları içerisinde 23 özel bölge yönetimi ile 26 kent, 5 kasaba ve 8 köy belediyesi bulunmaktadır. Tokyo büyükşehir sınırları içerisinde bulunan özel bölge yönetimlerinin yasal statüleri, örgütsel yapıları ve işlevleri kent belediyeleri ile aynı özellikleri göstermektedir. Bununla birlikte sorumlu oldukları yerleşim alanlarının kalabalık bir nüfusa ve çok yoğun bir yapılaşmaya sahip olması nedeniyle getirilen bazı idarî ve malî istisnalar, özel bölge yönetimlerini, kent belediyelerinden ayıran bir farklılık olarak karşımıza çıkmaktadır.[118]

İki kademeli büyükşehir yönetiminin üst kademesinde bulunan Tokyo Büyükşehir Yönetimi, genel karar organı olan Tokyo Büyükşehir Meclisi ve yürütme organı olan validen oluşmaktadır. Tokyo Büyükşehir Meclisi, doğrudan halk tarafından dört yıllık bir süre için seçilen 127 üyeden oluşmaktadır. Meclis kendi üyeleri arasından bir başkan seçmektedir. Meclis başkanı, meclisi temsil etmekte, oturumları yönetmekte, meclisin işleyişini denetlemekte ve meclisin görüşlerini açıklamaktadır. Meclis, çalışmalarını komisyonlar aracılığıyla yürütmektedir. Tokyo Büyükşehir yönetiminin yürütme organı olan ve meclis tarafından alınan kararları

---

[116] **Norton, Alan,** *International Handbook Of Local and Regional Government: A Comparative Analysis Of Advanced Democracies*, Aldershot, England, Edward Elgar, 1994, s. 463; http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/IMG/2012_en.pdf, Erişim Tarihi: 04.12.2013.

[117] **Keleş**, "Japonya'da Yerel Yönetimler", s. 117; **Eke**, *Anakent*, s. 30-31.

[118] **Haktankaçmaz**, "Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya'da Yerel Yönetimler", s. 73.

uygulayan vali, halk tarafından dört yıllık bir dönem için seçilmektedir. Tokyo Valisi ve Meclisi, merkezî yönetimden bağımsız olarak ve genel oyla seçildiği için kent, kasaba ve köy belediyeleri üzerinde bağımsız denetim yetkilerine sahiptir. Valilik yerel yönetim örgütü olan Tokyo Büyükşehir Yönetimi, yürütme organı konumunda bulunan valinin doğrudan halk tarafından seçilmesi bakımından Türk idarî teşkilatındaki il özel idarelerinden ayrılmaktadır. Çünkü ülkemizde il özel idaresinin yürütme organı olan vali, merkezî idare tarafından atamayla göreve getirilmektedir. Tokyo Büyükşehir Yönetimi'nin alt kademesinde bulunan özel bölge yönetimleri, kent, kasaba ve köy belediyeleri ise halk tarafından dört yıllık bir dönem için seçilen belediye başkanları ve meclisleri tarafından yönetilmektedir. Tokyo Büyükşehir Yönetimi ile özel bölge yönetimleri ve özel bölge yönetimlerinin kendi aralarındaki uyum ve işbirliği, Tokyo Büyükşehir Yönetimi ile özel bölge yönetimlerinin temsilcilerinden oluşan bir konsey tarafından sağlanmaktadır.[119]

Tokyo Büyükşehir Yönetimi, büyükşehir ölçeğinde görev ve sorumluluklara sahiptir. Alt kademe yerel yönetim birimleri ise daha küçük ölçekli ve rutin işlerin yürütülmesi ile ilgilenmektedirler. Alt kademe yerel yönetim birimlerinin görev alanları, nüfus kayıtlarının tutulması, ilköğretim hizmeti, sosyal yardımlar, kütüphane hizmetleri ile sokak ve park hizmetleri gibi küçük ölçekli ve daha yerel hizmetler ile sınırlıdır. Tokyo Büyükşehir Yönetimi ise, geniş alanları ilgilendiren, tek elden yürütülmesi gereken, belediyeler arasında koordinasyon gerektiren

[119] **Eke**, *Anakent*, s. 32-33; **Tortop, Nuri,** "Başşehirlerin Yönetim Biçimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 6, Kasım 1992, s. 5; **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 109-111; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 122-123; **Norton**, *International Handbook Of Local and Regional Government: A Comparative Analysis Of Advanced Democracies*, s. 488-489; http://www.metro. tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/ IMG/2012_en.pdf, Erişim Tarihi: 04.12.2013.

hizmetler ile belediyelerin tek başlarına yürütmesi mümkün olmayan hizmetleri sunmaktadır. Tokyo Büyükşehir Yönetimi, ayrıca Tokyo'nun başkent olması nedeniyle yürütülmesi gereken hizmetleri ve çevre kirliliğinden yükseköğretime, konut yapımından korunmaya muhtaç çocuk ve erginlerin gözetilmesine kadar birçok ülkede merkezî idare tarafından yürütülen hizmetleri sunmaktadır.[120]

cc. Özel Amaçlı Büyükşehir Yönetim Kuruluşları Modeli

Özel amaçlı büyükşehir yönetim kuruluşları, büyükşehir alanlarında büyükşehrin tümünü ilgilendiren ve bu nedenle bütünlük arzeden, su ve kanalizasyon, ulaşım, elektrik, doğalgaz, katı atık toplama ve arıtma gibi, az sayıdaki belirli kentsel hizmetleri sunmak amacıyla kurulmuşlardır.[121] Özel amaçlı büyükşehir yönetimleri, tüzel kişiliği haiz, ayrı bütçesi ve malî özerkliği bulunan, yarı ticari özelliğe sahip, yerel yönetimlere bağlı ve genel denetimleri altında çalışan örgütlerdir.[122] Anglo-Sakson yönetim geleneğinin hâkim olduğu ülkelerde daha sık görülen ve genellikle tek bir amaca yönelik olarak oluşturulan özel amaçlı büyükşehir yönetimlerinin bir kısmı merkezî idare tarafından kurulmakta ve denetlenmekte, bir kısmı yerel yönetimlerce oluşturulmakta, bir kısmı ise özel yasalarla kurulmaktadır.[123]

---

[120] **Keleş**, "Japonya'da Yerel Yönetimler", s. 117-118; **Türkyılmaz, Murat,** "Tokyo Metropolitan Yönetimi", **Yerel Siyaset Dergisi**, Y. 4, S. 38, Mart 2010, s. 71-73.

[121] **Alıcı, Orhan Veli - Şatır, Ahmet İhsan,** "Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşlarının Analizi", **Mevzuat Dergisi**, Y. 15, S.174, Temmuz 2012, http://www.mevzuatdergisi.com/, Erişim Tarihi: 06.12.2013; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 157.

[122] **Emrealp, Sadun - Horgan, Drew,** *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, İstanbul, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayınları, Yayın No: 6, 1993, s. 28.

[123] **Eke**, "Batı Deneyimi", s. 47-48.

Özel amaçlı büyükşehir yönetimlerin kurulmasının gerekçeleri, mevcut yerel yönetimlerin malî ve teknik olanaklarının özel amaçlı yönetimler tarafından sunulan hizmetler açısından yetersiz olması, belirli hizmetlerin sunulması bakımından belediye sınırlarının en uygun alan olmaması, genel amaçlı yerel yönetimlerden bağımsız, bürokrasiden uzak, hızlı, etkin, uzmanlaşma ilkesine uygun ve verimli bir şekilde işleyen bir örgüt kurma isteği, özel amaçlı yönetimlerin yürüttüğü hizmetlerin alışılmış, geleneksel görevlerden olmaması ve siyasal etkilerden uzak, uzmanlarca yönetilen bir örgüt kurma isteği şeklinde sıralanabilir.[124]

Karar organları, merkezî idare ve yerel yönetimlerin temsilcileri tarafından oluşturulan özel amaçlı büyükşehir yönetimlerine New York Liman Yönetimi, Toronto Planlama Kurulu, Stockholm Bölge Planlama Derneği ile İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi örnek olarak verilebilir.[125]

Özel amaçlı büyükşehir yönetimleri ile büyükşehir alanının tümünde tek bir kamu hizmetine yönelik faaliyette bulunulmak suretiyle coğrafi parçalanmışlığın önüne geçildiği, ancak bu durumun kamu hizmetleri bakımından işlevsel parçalanmışlığa yol açtığı belirtilmektedir. Birbiri ile bağlantılı kamu hizmetlerinin ayrı yerel yönetim birimleri tarafından yürütülmesi, özel amaçlı büyükşehir yönetimlerine getirilen önemli bir eleştiridir. Birbiri ile ilgili kamu hizmetlerinin çok

[124] **Eke**, *Anakent*, s. 25.

[125] **Geray - Keleş - Hamamcı - Kaplan - Çoban - Duru**, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, s. 2.

amaçlı tek bir idare tarafından yürütülmesi ile kamu hizmetleri bakımından hem coğrafi bütünlük hem de işlevsel bütünlük sağlanacağı savunulmaktadır.[126]

cd. Gönüllü Büyükşehir Kuruluşları Modeli

Gönüllü büyükşehir kuruluşları modelinde, yerel yönetimler, yasal veya zorlayıcı bir neden olmaksızın çeşitli hizmetlerin yürütülmesi amacıyla aralarında birlik oluşturma yoluna gitmektedirler. Gönüllü büyükşehir kuruluşları, yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, yerel yönetim birlikleri ve alt bölge belediye birlikleri şeklinde sınıflandırılmaktadır.[127]

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları uygulamasında yerel yönetimler kendi aralarında, eyaletle veya diğer kamu ve özel kuruluşlarla hizmet alım ya da satımı için anlaşmalar yapmaktadır. Böylece belirli bir hizmeti ya da hizmetleri sunamayan, yüksek maliyet ile sunan ya da istenilen nitelikte sunamayan yerel yönetimler, hizmet anlaşması yolu ile söz konusu hizmetleri satın almaktadır. Böylece yerel yönetim birimi, kendi tüzel kişiliğini korumuş, yerel halkının söz konusu hizmetlerden yararlanmasını sağlamış ve mağduriyetlerini engellemiş olmaktadır.

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları farklı şekillerde uygulanmaktadır. Hizmet anlaşması ile bir yerel yönetim birimi, kendi sınırları dışındaki diğer yönetimlerin kentsel hizmetlerini yürütmekte; yani hizmet satmakta veya iki ya da daha fazla yönetim, belirli hizmetleri işbirliği ile yerine getirmekte ya da olağanüstü durumlarda karşılıklı olarak yardımlaşmak üzere anlaşmaktadırlar. Hizmet

---

[126] **Keleş, Ruşen,** *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 6. Basım, İstanbul, Cem Yayınevi, Ocak 2009, s. 296-297, (Yerinden Yönetim); **Eke**, *Anakent*, s. 26; **Emrealp - Horgan**, *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, s. 29-30.

[127] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 146; **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 80-83.

anlaşmalarına en çok polis, itfaiye, eğitim ve kanalizasyon hizmetlerinde başvurulmaktadır. Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, ABD'nin Los Angeles County'sinde oldukça sık bir şekilde uygulanmakta ve en önemli örneği Lakewood Planıdır. Bu plana göre Lakewood kent yönetimi, Los Angeles County ile kendilerine hizmet satması konusunda anlaşma yapmaktadır. Bu anlaşma sonucunda Lakewood kentinde hizmetlerin neredeyse tamamı Los Angeles County tarafından sunulmaktadır.[128]

Yerel yönetimler birliği, yerel yönetimlerin sınırlarını aşan, bölgesel nitelikte sorunlara çözüm üretmek için, yerel yönetimler tarafından oluşturulan, katılımın gönüllülük esasına dayandığı ve üye yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerini koruduğu bölgesel örgütlerdir. Yerel yönetim birlikleri, danışmanlık ve bölgesel planlama hizmetleri yürütmekte; ayrıca üye yönetimlere teknik hizmetler sunmaktadır. Vergi toplama, hukukî düzenleme yapma ve kamu himetlerini doğrudan sunma yetkileri ya yoktur ya da oldukça sınırlıdır. Yerel yönetim birlikleri, kendilerine bağlı yönetimlerin ortak sorunlarını inceleyen ve çözmeye çalışan bir forum görevi üstlenmekte ve merkezî idare nezdinde yerel ve bölgesel çıkarların savunuculuğunu yapmaktadır. ABD'de San Francisco Körfez Birliği, ABD Ulusal Kentler Birliği, Almanya'da Ruhr Bölgesi Yerel Yönetimler Birliği, Alman Kentler Birliği, Türkiye'de Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Kanada'da Ontario Belediyeler Birliği, Finlandiya Kentler/Belediyeler Birliği ve Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA), yerel yönetim birliklerinin örneklerini teşkil etmektedir.[129]

---

[128] **Eke**, *Anakent*, s. 18.

[129] **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 81-82; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 150-152.

2. Türkiyede Kentleşme Süreci ve Büyükşehir Yönetimi

Kentleşme, ülkemizde cumhuriyetin ilk yıllarından itibaren etkisini göstermiş ve 1950'li yıllarda büyük bir hız kazanmıştır. Kentleşme, kent sayısının artmasına, kentlerin alan ve nüfus olarak büyümesine ve buna bağlı olarak kentlerin iç yapılarında ve örgütlenmelerinde değişikliklere gidilmesine neden olmuştur.[130]

Cumhuriyet öncesi dönemde bir kentleşme sürecinden bahsetmek mümkün olmamakla birlikte 1850'lerden sonra başta İstanbul olmak üzere bazı kentlerde, kentleşme sorunları üzerinde durulmuş ve İstanbul ile sınırlı olmak üzere kent planlama ve düzenleme çalışmaları yapılmıştır.[131] 1923 yılında Cumhuriyet'in ilan edilmesiyle başlayan yeni dönemde başkent, 13 Ekim 1923 tarihinde İstanbul'dan Ankara'ya taşınmıştır. Cumhuriyetin ilan edilmesinden kısa bir süre sonra başkent Ankara'nın yeniden imarı konusunda ve planlı bir başkent kurmak için gereken yasal ve idarî çalışmalar başlatılmıştır. Benzer çalışmalar, İzmir için de yürütülmüştür.[132] 1930'lu yıllarda yerel yönetimleri ilgilendiren çeşitli yasal düzenlemeler yapılmıştır. 1930 tarihli Belediye Kanunu, 1933 tarihli Belediyeler Bankası ile Yapı ve Yollar Kanunu, 1934 tarihli Tapu Kanunu ve 1939 tarihli Belediye İstimlâk Kanunu, bu dönemde çıkarılan yasal düzenlemelerdir. Söz konusu düzenlemeler yapılırken başkent Ankara göz önünde bulundurulmuştur.[133] Kısaca Türkiye Cumhuriyeti'nin kuruluşundan İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesine kadar geçen dönemde

---

[130] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 287; **İsbir**, *Metropolitan Alan*, s. 140.

[131] **Tekeli, İlhan,** *Modernizm, Modernite ve Türkiye'de Kent Planlama Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009, s. 109.

[132] **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 169.

[133] **Tekeli, İlhan,** *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, 1. Baskı, Ankara, İmge Yayınevi, Nisan 2001, s. 114.

nüfusunda artış olan ve imar ve planlama çalışmalarına konu olan tek kent Ankara olmuştur.[134]

İkinci Dünya Savaşı'nın sona ermesi, 1940'lı yıllardan itibaren tarımda traktörün kullanılmaya başlanması, ulaşım ve iletişim araçlarındaki gelişmeler ve 1950'li yıllarda ise karayolu yapımındaki gelişmeler ve sanayileşme kentleşme hızının artmasına neden olmuştur. Ülkemizde diğer ülkelerden farklı olarak kan davaları ve kentliliğin bir statü değişimi olarak kabul edilmesi kentleşme nedenleri arasında sayılmaktadır. Bunların yanısıra alınan siyasî ve idarî kararların da kentleşme üzerindeki etkisi inkar edilemez. Başkent Ankara örneği, bu durumun en güzel göstergesidir.[135]

Sanayileşme, kentleşmeyi hızlandıran bir etkiye sahiptir. Ülkemizde kentleşme, gelişmiş ülkelerden farklı olarak, sanayileşmenin bir sonucu olarak ortaya çıkmamıştır. Kentleşme, daha çok kent dışında yaşayan nüfusun kentlerin ekonomik, sosyal ve kültürel yönlerden çekici olmaları nedeniyle kentlere göç etmeleri şeklinde, yani bir nüfus hareketi olarak gerçekleşmiştir.[136] Ülkemizde kentleşme hızı, sanayileşme hızından yüksektir. Sanayileşme ile desteklenmeyen bir kentleşme, önemli yönetsel, ekonomik, ve sosyal sorunlara neden olmaktadır. Söz konusu yönetsel, ekonomik ve sosyal sorunlar kentliler, kent yöneticileri ve merkezî idareyi zor durumda bırakmış ve sorunlara çözüm üretmekte çaresiz kalmışlardır.[137]

---

[134] **Yavuz, Fehmi,** *Kentsel Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde*, Ankara, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 452, 1980, s. 13.

[135] **Görmez, Kemal,** *Kent ve Siyaset*, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 1997, s. 14-15.

[136] **İsbir**, *Metropolitan Alan*, s. 141.

[137] **Görmez, Kemal,** *Bir Metropol Kent Ankara*, Ankara, Odak Yayınları, 2004, s. 9; **Kartal, S. Kemal,** *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentlileşme*, Ankara, Adım Yayıncılık, 1992, s. 21.

Ülkemizde doğal nüfus artışı yanısıra, kırsal alanlardan kentlere göç, kentleşmenin önemli bir özelliğidir. Kentleşme hızının artış gösterdiği 1950'li yıllarda kentlerde yaşayan nüfus 3 milyon dolaylarında iken, bu rakam 2010 itibariyle 52 milyona ulaşmıştır. Kentte yaşayan nüfusun, tüm nüfusa oranı 2010 yılı itibariyle %71 dir. 10 binden fazla nüfusa sahip yerler kent olark nitelendirilirse, ülkemizde kentleşme düzeyi, 1950'de %18.5, 2000'de %61.7, 2010 yılında ise %72.4 oranında gerçekleşmiştir. Kentin tanımlanmasında "nüfus ölçütü" yerine "yönetsel statü ölçütü" kullanılırsa, il ve ilçe merkezlerinde yaşayan nüfus, kentsel nüfus olarak kabul edilmektedir. Bu durumda ülkemizde kentlerde yaşayan nüfusun, tüm nüfusa oranı, %76.3'tür. 1950'den itibaren beşer yıllık nüfus sayımları dikkate alındığında kentte yaşayan nüfusun hem rakamsal hem de oransal olarak sürekli arttığı görülmektedir. bunun sonucu olarak kırda yaşayan nüfus da sürekli azalma eğilimi göstermektedir.[138]

Ülkemizde kentleşmenin temel özelliklerinden birisi, göç eden nüfusun büyük ve batıdaki illeri tercih etmesidir. [139] Son 20 yıl içerisinde kentsel nüfus 24 milyon kadar artmıştır. Bu artışın neredeyse yarısı, beş büyük il olan İstanbul, Ankara, İzmir, Adana ve Bursa'da gerçekleşmiştir. Hızlı kentleşme neticesinde İstanbul, Ankara ve İzmir'de, büyükşehirleşme (metropolitanlaşma) eğilimi hız kazanmıştır. Dünyadaki diğer büyükşehirlerde olduğu gibi bu şehirlerde de kentsel büyüme, merkezden ziyade çevrede gerçekleşmiştir. İstanbul'da 1975-1980 döneminde nüfus artışı,

---

[138] **Keleş**, *Kentleşme Politikası*, s. 60-61; **T.C. Kalkınma Bakanlığı,** *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*,http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676, Erişim Tarihi: 12.12.2013.

[139] **Keleş, Ruşen,** "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 1, Haziran 1985, s. 69-70.

İstanbul merkezinde %24.3 iken, çevredeki artış oranı %80.1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Kent merkezi dışında kent çevrelerinde nüfus artışı, farklı sebeplere dayalı olarak gerçekleşmektedir. Ülkemizde kentleşme hızının, sanayileşme hızından yüksek olması nedeniyle, kentlere göç, kentteki iş olanaklarına bağlı olarak gerçekleşmez. Bu durumda kentlere göç eden insanlar, işsiz kalmakta ve kırsal yoksulluk, kentsel yoksulluğa dönüşmektedir. Kentsel yoksulluğa bağlı olarak, kent çevrelerinde merkezden kopuk gecekondu yerleşim bölgeleri oluşmaktadır. Kentsel yoksulluğun karşısında, kent merkezinde oturan orta ve üst gelir sınıfının, kent merkezinin, kalabalık olması, hava kirliliği, gürültü, kargaşa gibi olumsuz özelliklerinden kaçarak kent çevrelerine yerleşmesi de, kent çevresi nüfusunu artırmaktadır. [140] Kent çevrelerinde yeni yerleşim alanlarının oluşması ile kentsel alan büyümekte ve merkez ile çevre yerleşim alanları arasındaki bağlantı zayıflamaktadır. Kentsel alanının büyümesi ile doğru orantılı olarak bu alanın idaresi de zorlaşmaktadır.

Kentleşme beraberinde birçok sorunu da getirmiştir. Hızlı kentleşmenin yaşandığı kentsel alanlarda çevre, istihdam, sosyo-kültürel, altyapı, barınma, ulaşım ve yönetim gibi pek çok konuda önemli sorunlar yaşanmaktadır. Söz konusu sorunlar, yerel yönetimlerin görev ve sorumluluk alanlarının genişlemesine yol açmıştır.[141]

---

[140] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 289-291.

[141] **Ökmen, Mustafa - Parlak, Bekir,** *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2010, s. 239; **Yaşamış, Firuz Demir,** "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetsel Olanakları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 3, Eylül 1991, s. 165-175.

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren hız kazanan kentleşme, kentlerin nüfus ve alan olarak büyümesi, ekonomik, sosyal ve yönetsel yapısının değişmesi ve büyükşehir niteliği kazanması sonucunu doğurmuştur. Kentleşme sonucunda büyüyen ve genişleyen kentlerimiz, büyükşehir haline gelmiştir. Büyükşehirlerde merkezden kopuk, plansız ve düzensiz yeni yerleşim alanları ortaya çıkmıştır. Merkez belediyelerin, bu yerleşim yerlerine kaliteli, etkin ve verimli bir hizmet sunmaları mümkün olmamıştır.[142] Büyükşehir alanlarında kentleşmeye bağlı olarak görülen sorunlara, kentte yaşayan insanların demokrasi ve katılım talepleri, yüksek kalitede kentsel yaşam beklentileri, kaliteli hizmet istekleri, toplumsal refahtan daha fazla pay alma isteği, daha düzenli ve güvenli bir kentte yaşam beklentileri de eklenmiştir.[143] Söz konusu büyükşehir sorunları ve beklentileri, mevcut yönetimler tarafından çözülememiş ve bu sorunların ve beklentilerin üstesinden gelebilecek yeni yönetim modellerine ihtiyaç duyulmuştur. Büyükşehir yönetimleri, bu ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıkan yönetim modelleridir. Büyükşehir sorunlarını çözecek yönetim modelleri konusunda uzun bir süre araştırma yapılmış ve bu araştırmalar neticesinde büyükşehir alanlarında büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. Ülkemizde, büyükşehir alanlarında, büyükşehir yönetimleri kurulmasına ilişkin olarak 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde "... *Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*." hükmü düzenlenmiştir. Anayasanın bu hükmüne dayalı olarak 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında

[142] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 291.

[143] **Karakılçık**, *Yerel Yönetimler*, s. 172.

Kanun[144] kabul edilmiş ve böylece büyükşehir yönetim modeli uygulamasına geçilmiştir.

3. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Kurulmasını Zorunlu Kılan Nedenler

Kentlerin büyümesi, genişlemesi, ekonomik ve sosyal yapısının değişmesi, bir plan dahilinde gerçekleşmemiştir. Plansız ve çarpık büyüme sonucu büyükşehir niteliği kazanan kentlerde, kentleşmeye bağlı olarak çeşitli sorunlar ortaya çıkmıştır. Kentleşme sonucu ortaya çıkan sorunlar, mevcut yönetimler tarafından çözülemeyecek kadar büyük ve karmaşık bir hal almıştır. Bu nedenle büyükşehirlerde kentleşmeye bağlı olarak ortaya çıkan sorunları çözebilecek yeterliliğe sahip yönetim örgütleri kurulması için çalışmalar başlatılmıştır. Büyükşehir yönetimleri, bu çalışmaların bir sonucudur.

Kentleşme sonucunda kırdan kente yönelen nüfusun çoğunluğu, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyük kentlere yönelmiş ve merkezden kopuk ve onunla bütünleşmemiş çevresel yerleşim alanları oluşturmuştur. Merkez kentin çevresinde oluşan yeni yerleşim alanları ile merkez kent arasındaki ilişkiler, toplumsal, ekonomik ve yönetsel açıdan karışık bir görünüm sergilemiştir. Merkezdeki belediyelerin sunduğu hizmetlerden, yeni kurulan ve merkezden kopuk olan yerleşim yerleri gereği gibi yararlanamamıştır. Çünkü söz konusu hizmetlerin karşılığını ödeme gücüne sahip değildiler. Aynı zamanda merkezdeki belediyelerin de, kendisinden uzakta olan bu yerlere kamu hizmeti sunma gücü bulunmamaktaydı. Bunun bir sonucu olarak çevredeki yerleşimler, kendi sınırlı olanakları ölçüsünde, kalitesi, etkinliği ve verimliliği düşük hizmetlerle yetinmek durumunda kalmış ve

[144] **RG**: 9.7.1984 - 18453.

zaman zaman da merkezdeki belediyelere yük olmuşlardır.[145] Bu sorunların önüne geçilebilmesi için merkez ile çevre yerleşim yerleri arasındaki kopukluğu giderici ve bütünleşmeyi sağlayıcı bir özelliğe ve aynı zamanda merkez ile çevrede kurulan yerleşim yerlerine, aynı nitelikte hizmet sunarak, yerleşim yerleri arasındaki dengesizlikleri ortadan kaldıran bir etkiye sahip olan büyükşehir yönetimleri kurulması zorunluluğu doğmuştur.

Merkezdeki yerleşim yerleri ile çevrede oluşan yeni yerleşim yerleri, ekonomik ve toplumsal ilişkiler yönünden karşılıklı etkileşim halinde olmuştur. Ekonomik ve toplumsal ilişkiler yönünden karşılıklı etkileşim halinde olan ve bir bütünlük oluşturan yerleşim yerlerine ayrı belediyelerce hizmet sunulması, hizmetlerin bölünmezliği ilkesine aykırılık teşkil etmiş ve kaynakların israf edilmesine yol açmıştır.[146]

Kamu hizmetlerin etkinliği ve verimliliği açısından hangi ölçekte sunulacağı tespit edilmelidir. Kamu hizmetlerinin kimi yerel düzeyde, kimi bölgesel düzeyde kimisi ise ulusal düzeyde sunulduğu takdirde etkinlik ve verimlilik sağlanacaktır. Hangi hizmetin hangi düzeyde sunulacağı tespit edilmeden, her yerel yönetim biriminin her hizmeti üstlenmeye çalışması kaynakların israf edilmesine ve kamu hizmetinin etkinlik ve verimliliğinin düşmesine yol açacaktır.[147] Kentlerin büyümesi ve genişlemesi sonucu oluşan büyükşehirlerde, ulaşım, su ve kanalizasyon, konut, imar ve planlama gibi büyükşehrin bütününü ilgilendiren hizmetlerin tek ve

---

[145] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 291.

[146] **Keleş, Ruşen,** *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ocak 1988, s. 14.

[147] **Eke**, *Anakent*, s. 14-16; **Keleş, Ruşen - Yavuz, Fehmi,** *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989, s. 260.

büyükşehri kapsayan bir yönetim yerine daha yerel düzeyde ve farklı yerel yönetimler arasında paylaşılması, koordinasyonsuzluğa ve kaynak israfına neden olmuştur.

Nüfusu milyonları bulan ve tüm ülke için ayrı bir önemi olan İstanbul, Ankara ve İzmir gibi büyükşehirler ile nüfusu beş bin civarında olan belediyelerin görev, yetki ve sorumluluk ile gelirler bakımından aynı yasal düzenlemelere tabi olması, büyükşehirlerin münhasır özelliklerinin dikkate alınmaması, büyükşehirlerin yönetimini gittikçe zorlaştırmış ve büyük kentsel sorunların ortaya çıkmasına neden olmuştur. Büyükşehirlerin ayrı bir yasaya göre ve farklı bir yönetim tarafından idare edilmesi zorunluluğu giderek ağırlığını hissettirmiştir.

Büyükşehir kapsamında bulunan bütün yerel halkın, kamu hizmetlerinden aynı ve eşit şekilde yararlanması, birbiriyle bağlantılı olan hizmetlerin bütünlük içerisinde sunulması, kaynak israfının önüne geçilmesi ve kamu hizmelerinin etkinliğinin ve verimliliğinin sağlanabilmesi için büyükşehir ölçeğinde planlama yapabilecek bir yönetim örgütüne ihtiyaç duyulmuştur.[148] Büyükşehir yönetimleri bu ihtiyaçların bir sonucu olarak kurulmuştur. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen, "…*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*." hükmüne dayanarak kabul edilen 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. Böylece 1960'lı yılların ikinci yarısından itibaren hükümet ve yerel yönetimlerle ilgili kuruluşlar tarafından, büyükşehirlerle ilgili farklı yönetim yapılanması önerileri 3030 sayılı

[148] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 292.

Kanun ile büyükşehir belediye yönetimlerinin kurulması ile sonuçlanmıştır.[149] Kabul edilen 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir yönetimlerinin, küçük belediyeler ile görev, yetki ve sorumluluklar ile gelirler bakımından aynı yasal mevzuata tabi olmasının önüne geçilmiş ve büyükşehirlerin yönetimi için gerekli olan farklı düzenlemeler getirilmiştir.

B. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişim Süreci ve Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması

1. Türkiye'de Büyükşehir Yönetiminin Gelişim Süreci

Tanzimat döneminde yaşanan siyasî ve ekonomik gelişmeler, geleneksel Osmanlı kent yönetimlerinin çökmesine neden olmuştur. Yaşanan gelişmeler ve değişimler sonucu doğan yeni ihtiyaçlar, yeni kent yönetimlerinin kurulmasını zorunlu kılmıştır.[150]

Yeni kent yönetimlerinin, kent yerleşim planının ve alt yapı sistemlerinin kurulmasında, Avrupa kentleri örnek alınmıştır. Avrupa kentlerinin örnek alınmasında, 19. yüzyılda Viyana'da ve Napoleon döneminde Paris'te görev yapan Osmanlı elçilerinin önemli bir rolü olmuştur.[151]

a. İstanbul Şehremaneti: Büyükşehir Yönetiminin İlk Örneği

Tanzimat döneminde yaşanan gelişmeler, kentsel hizmetlerin yürütülmesinde geleneksel Osmanlı kurumlarının işlevselliğini kaybetmesine ve yeni yönetim örgütlerinin kurulmasına neden olmuştur. Bu yönde olmak üzere İstanbul'da kentsel

---

[149] **Öner, Şerif,** *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, Nisan 2006, s. 250-251, (Belediye Yönetimi).

[150] **Tekeli**, "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", s. 19-20.

[151] **Yerasimos, Stefan,** "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine", **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, **Ed**. Paul Dumant ve François Georgeon, **Çev**. Ali Berktay, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Şubat 1999, s. 2-3.

ihtiyaçları karşılamak üzere kurulan ve belediyeciliğin ilk örneğini teşkil eden İstanbul Şehremaneti, aynı zamanda ülkemizde büyükşehir yönetim modelinin ilk uygulamasını oluşturmaktadır.

İstanbul Şehremaneti, kuruluşundan kaldırılışına kadar geçen sürede çok sayıda değişikliğe uğramıştır. Yeniden düzenleme çalışmaları çerçevesinde, İstanbul'un bir bütün olarak yönetilemeyecek kadar büyük olması gerekçesi ile 28 Aralık 1857 tarihli bir nizamname ile İstanbul 14 belediye dairesine bölünmüştür. Yeni dairelerin tümünün aynı anda kurulmasının getireceği ağır malî yük nedeniyle öncelikle Beyoğlu ve Galata bölgelerinde Altıncı Dâire-i Belediye kurulmuştur. Altıncı Dâire-i Belediye, mevzuatı gereği, İstanbul Şehremaneti yerine doğrudan merkezî idare ile irtibatlandırılmıştır. Diğer belediye dairelerinin kurulması daha sonra gerçekleşmiştir. Tek tek belediye daireleri ile kentin başarılı bir şekilde yönetilememesi üzerine 6 Ekim 1868 tarihinde kabul edilen bir nizamname ile İstanbul Şehremaneti'nin güçlendirilmesi, İstanbul'un 14 belediye dairesine ayrılması ve belediye dairelerinin merkezî idare yerine İstanbul Şehremaneti ile irtibatlandırılması sağlandı. 6 Ekim 1868 tarihli Nizamname ile oluşan yeni yönetsel yapı, iki kademeli büyükşehir yönetimi yapısının Türk tarihindeki ilk örneğini teşkil eder.[152]

[152] **Ortaylı**, *Tanzimattan Cumhuriyete*, s. 143-144; **Alada, Adalet Bayramoğlu,** "Bir Erken Büyükşehir Yönetimi Denemesi", **AÜSBFD**, C. 43, S. 3-4, 1988, s. 139-140; **Seyitdanlıoğlu, Mehmet,** "Yerel Yönetim Metinleri 1", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 87; **Ünal, Feyzullah,** "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal Ve Yapısal Dönüşümü", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S: 30, Ağustos 2011, s. 244; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s.184.

23 Aralık 1876 tarihli Kanun-u Esasi'nin 112'nci maddesi uyarınca belediye ile ilgili işlerin kanun ile düzenleneceği belirtilmiş[153] ve bu hükme istinaden 5 Ekim 1877 tarihli Vilâyet ve Dersaadet Belediye Kanunları kabul edilmiştir. 1877 tarihli Dersaadet Belediye Kanunu ile İstanbul 20 belediye dairesine ayrılmış; nihayet 1913 tarihli Dersaadet Belediyesi Teşkilatı Hakkında Kanun-u Muvakkat ile İstanbul kenti tek bir belediye kabul edilerek 9 yönetim şubesine ayrılmıştır. Yönetim şubelerinin ayrı tüzel kişilikleri olmadığı için büyükşehir yönetimi, tek kademeli büyükşehir yönetimi modeline dönüşmüştür. İstanbul Şehremaneti, 3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Yasası'na kadar varlığını sürdürmüştür.[154]

b. Ankara Şehremaneti

Osmanlı döneminde oluşan başkent belediye yönetiminin, diğer belediyelerden ayrılması ve ayrı bir yasayla düzenlenmesi düşüncesi, cumhuriyet döneminde de kabul görmüştür. Bu düşüncenin bir sonucu olarak, Ankara'da 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı Yasa ile Ankara Şehremaneti kurulmuştur. 417 sayılı Yasa'ya göre Ankara Şehremaneti, tek belediye dairesinden ve İçişleri Bakanlığı tarafından atanan bir şehreminin yönetiminde Encümen-i Emanet ile 24 üyeli Cemiyet-i Umumiye-i Belediye'den oluşmaktaydı. 417 sayılı Yasa'da İstanbul Şehremaneti tarafından uygulanan mevzuatın, uygunluğu ölçüsünde Cemiyet-i Umumiye-i Belediye kararıyla Ankara kentine de uygulanabileceği hükmü düzenlenmiştir.[155]

---

[153] **Gözübüyük - Kili**, *Türk Anayasa Metinleri - Tanzimattan Bugüne Kadar* - , s. 37.

[154] **Tuzcuoğlu**, "Metropoliten Yönetim Nereye?", s. 50.

[155] **Dönmez, Mustafa,** "Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", **Türk İdare Dergisi**, Y. 67, S. 406, Mart 1995, s. 170-171; **Atasoy, Veysel,** *Türkiye'de Mahallî İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 87, 1992, s. 52-53.

Ankara Şehremaneti, 1924-1930 arası dönemde bataklıkların kurutulması, kamulaştırmaların yapılması, yapı malzemeleri için tesislerin kurulması, çalışan işçilerin konut ihtiyaçlarının giderilmesi, gaz deposu, un fabrikası ve fırınların kurulması ile imar planı için yarışma düzenlenmesi gibi önemli görevler üstlenmiştir. Ankara Şehremaneti, 1930 tarih ve 1580 sayılı Yasa ile yürürlükten kaldırılmıştır.[156]

c. 1930-1960 Dönemi: İstanbul Belediyesi İle İstanbul İl Özel İdaresi'nin Birleştirilmesi

3 Nisan 1930 tarih ve 1580 sayılı Belediye Kanunu, 5 Ekim 1877 tarihli Vilâyet ve Dersaadet Belediye Kanunları ile 16 Şubat 1924 tarih ve 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu'nu yürürlükten kaldırmıştır.[157] 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 149'uncu maddesi ile İstanbul İl Özel İdaresi ile İstanbul Belediyesi birleştirilerek, Şehremaneti ve Şehremini unvanlarına son verilmiştir. Belediye hizmetleri yeniden düzenlenmiş ve İstanbul Belediyesi, 10 şubeye bölünmüştür. İstanbul Belediyesi ile İl Özel İdaresinin birleştirilmesi sonucu oluşan yeni yönetimin başında vali görev yapmıştır. İstanbul valisine, valilik ve belediye görev ve yetkileri birlikte verilmiştir. İstanbul Ortak Yönetiminin ayrıca seçimle oluşan bir meclisi ve seçimle ve atamayla gelen üyelerden oluşan bir encümeni bulunmaktaydı. İstanbul'da 3 Nisan 1930 ile 1 Mart 1957 tarihleri arasında vilayet ve belediye işleri, vali tarafından yürütülmüştür. 1 Mart 1957 tarihinde belediye ile il özel idaresi

---

[156] **Al, Hamza,** "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, **Ed**. Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, C. II, İstanbul, İlke Yayınları, 1996, s. 23.

[157] **Çelik, Behiç,** "Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", **Yeni Türkiye**, Y. 1, S. 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 588-597.

birbirinden ayrılmıştır. Belediye ve il özel idaresi işleri, seçimle oluşan belediye meclisi ve vilâyet meclisinin görev alanına bırakılmıştır.[158]

1960'lı yıllara kadar yerel demokrasiden ziyade merkeziyetçilik ön planda tutulmuştur. Söz konusu dönemde yerel yönetimler ve özellikle belediyeler, merkezî idarenin bir taşra örgütü olarak algılanmışlardır. İstanbul İl Özel İdaresi ve İstanbul Belediyesinden oluşan İstanbul Ortak Yönetiminin başında bulunan vali, merkezî idare tarafından atanmaktaydı. İstanbul'da vilayet ve belediye işleri, vali tarafından yürütülmüştür. Bu dönemde belediye tüzel kişiliğini temsile yetkili olan ve yürütme organı olan belediye başkanının seçimi konusunda genel kural olarak belediye başkanlarının, belediye meclislerince seçilmesi usulü kabul edilmiştir. Ancak Bakanlar Kurulunun gerek görmesi halinde yine Bakanlar Kurulu tarafından belirlenen bazı il merkezlerinin belediye başkanlıklarına İçişleri Bakanlığınca da atama yapılabilmesi mümkündü. Ayrıca hükümetin vali ve kaymakamları bulundukları yerleşim yerinin belediye başkanlığına tayin edebilme yetkileri bulunmaktaydı. Bununla birlikte il merkezinde seçilen belediye başkanları, İçişleri Bakanının önerisi ve Cumhurbaşkanının onayı ile, diğer belediye başkanları ise valinin onayı ile kesinleşmekteydi. Belediyeler, siyasî bir kurumdan ziyade yalnızca hizmet örgütleri olarak kabul edilmişlerdi.[159]

---

[158] **Keleş - Yavuz**, *Yerel Yönetimler*, s. 274; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 187-188.

[159] **Çitçi, Oya,** *Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği-*, s. 65-66; **Yaylı, Hasan,** *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008, s. 65-67.

d. 1960-1980 Dönemi

Büyükşehir yönetimlerinin kurulması konusunda 1961 Anayasası'nda bir düzenleme mevcut değildi. 1961 Anayasası'na göre yerel yönetimler, il, belediye ve köyden oluşmaktaydı. Anayasanın 116'ncı maddesinin son fıkrasında düzenlenen "*… Mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları….kanunla düzenlenir.*" hükmü ile yerel yönetimlerin aralarında birlik kurmalarının yolu açılmıştır.[160]

1960-1980 arası dönemde kentleşme sürecine bağlı olarak kentlerin, büyükşehir haline gelmesi ile ortaya çıkan sorunlar, salt imar planlaması sorunları olarak görülmüştür. Büyükşehir sorunlarının kent üstü ölçekte bir planlamayı gerektirdiği düşünülmüş ve bu planlamanın merkezî idare tarafından yapılması yönünde bir eğilim kuvvet kazanmıştır. Bu dönemde büyükşehir sorunlarına geçici, kısa süreli ve dar amaçlı çözümler getirilmiş ve birlikler ile özel amaçlı kuruluşlar üzerine yoğunlaşılmıştır. 1960-1980 arası dönemde çok sayıda proje, tasarı ve teklif gündeme getirilmiş; ancak söz konusu proje, tasarı ve teklifler, başarıya ulaşamamış ve öneri aşamasında kalmıştır.[161]

1960-1980 arası dönemde büyükşehirlerde gönüllü hizmet birlikleri kurulması yönünde çalışmalar yapılmıştır. 1972 tarihli "Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı", 1975 tarihli "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Yasa Tasarısı", 1976 tarihli "Metropoliten Alanlar Hizmet Birliği Yasa Teklifi ve 1978 tarihli "Büyükkent

---

[160] **Tanilli, Server,** *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1976, s. 350-351.

[161] **Keleş - Yavuz**, *Yerel Yönetimler*, s. 275; **Geray - Keleş - Hamamcı - Kaplan - Çoban - Duru**, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, s. 4; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 188; **Tekeli, İlhan - Ortaylı, İlber,** *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, **Ed**. Ergun Türkcan, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978, s. 214.

Birliği Yasa Tasarısı", bu dönemde yapılan ve sonuca ulaştırılamayan çalışmalardır. Söz konusu tasarı ve teklifler ile büyükşehirlerdeki sorunlar, genel amaçlı hizmet birlikleri kurularak çözülmeye çalışılmıştır. [162]

Bu dönemde yürütülen büyükşehir yönetimleri kurulmasına yönelik çalışmalar, büyükşehirlerdeki fiziksel gelişmelerin denetim altına alınması ve kentleşmenin düzenli bir şekilde sürdürülmesi amacını taşımıştır.[163]

e. 1980-1983 Dönemi

12 Eylül askeri müdahalesi sonrası göreve başlayan hükümet, son 15 yılın deneyimlerinden yararlanarak kısa bir süre içerisinde oldukça önemli düzenlemeler yapmıştır. 12 Eylül 1980'den sonra yeniden başlatılan "Türk Kamu Yönetimini Yeniden Düzenleme Çalışmaları" genel seçimlerin yapıldığı Aralık 1983 tarihine kadar sürdürülmüştür.[164]

Bu dönemde büyükşehir yönetimine ilişkin olarak yapılan ilk düzenleme, Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 numaralı kararıdır.[165] Bu kararda kentlerde görülen hızlı nüfus artışı ve köyden kente göç sonucu büyük kentlerin yakınlarında oluşan belediyelerin, ulaştırma, su ve kanalizasyon ile aydınlatma gibi hizmetlerin yeterli bir şekilde halka sunulamamasına ve denetimlerin aksamasına neden olduğu belirtilmekte ve büyük kentlerin çevresinde oluşan söz konusu belediyelerin ana

---

[162] **Keleş**, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, s. 19-20; **İsbir**, *Metropolitan Alan*, s. 156-168; **Güler, Birgül,** "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", **Türk İdare Dergisi**, S. 374, Mart 1987, s. 124-128; **Geray - Keleş - Hamamcı - Kaplan - Çoban - Duru**, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, s. 3-4; **Eke**, **Anakent**, s. 169-174.

[163] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 311.

[164] **Güler**, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", s. 129.

[165] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 191.

belediyelere bağlanmalarının sağlanacağı ifade edilmektedir.[166] 34 numaralı Milli Güvenlik Konseyi kararı ile Türkiye'de 1980 yılında 1700 olan belediye sayısı, 1981 yılında 1580'e düşmüştür. Ayrıca 150 kadar köyün de tüzel kişiliği kaldırılmıştır. Ana belediyelere bağlanan belediyeler ve tüzel kişiliği kaldırılan köyler, büyükşehir yakınlarında bulunan yerel yönetimlerdir.[167]

34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı'nın askeri otoritelerce farklı şekillerde uygulanması sonucu ortaya çıkan sorunların giderilmesi amacı ile 4.12.1981 tarih ve 2561 sayılı "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanması Hakkında Kanun" kabul edilmiştir.[168] 2561 sayılı Kanun'un 1'inci maddesi ile temel belediye hizmetlerinin birbiriyle uyumlu ve bütünleştirici bir planlama içinde, yeterli ve verimli bir şekilde sunulabilmesi amacıyla belediye nüfusu 300 bini aşan büyükşehirlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin yakınında bulundukları büyükşehir belediyesine bağlanması kabul edilmiştir. 2561 sayılı Kanun ile nüfus ölçütü getirilmiş ve büyükşehirlerin, nüfusu 300 bini aşan yerleşim yerleri olduğu kabul edilmiştir.[169]

2561 sayılı Kanun ile yapılan birleştirmelerden beklenilen faydalar tam olarak elde edilememiştir. İstenilen sonuç, büyük bir yönetimin oluşturulması değil, yetki ve görev paylaşımı ile eşgüdümde iyi işleyen bir yönetimin kurulmasıydı.[170]

34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi Kararı ve 2561 sayılı Kanun ile yapılan belediyelerin yakın çevresindeki ana belediyeler ile birleştirilmesi sonucu oluşan

---

[166] **RG**: 11.12.1980 - 17187.

[167] **Keleş**, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", s. 75.

[168] **Keleş - Yavuz**, *Yerel Yönetimler*, s. 276.

[169] **RG**: 8.12.1981 - 17538.

[170] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 194.

yeni yönetim, tek kademeli büyükşehir yönetimi olan katılma/kaynaşma modelinin bir uygulaması olarak kabul edilmektedir.[171]

1980-1983 döneminde İstanbul'da hizmet vermek üzere özel amaçlı büyükşehir yönetimi kurulmasını öngören iki ayrı düzenleme yapılmıştır. Bunlar: İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü'nü kuran, 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı Kanun ve Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu, Boğaziçi İmar İdare Heyeti ve Boğaziçi İmar Müdürlüğünü kuran 18.11.1983 tarih ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu'dur. [172]

İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul Belediyesi'nin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek amacıyla kurulmuştur. Görev alanı, İstanbul Belediyesi'nin görev alanı ile sınırlı olmakla birlikte, İçişleri ve İmar ve İskan Bakanlıklarının teklifi ve Bakanlar Kurulu kararı ile başka belediye ve köylere de su ve kanalizasyon hizmeti verebilir.[173] İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi, İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini yürüten, özel amaçlı bir büyükşehir yönetim modelidir.

Bu dönemde yapılan çalışmalardan bir diğeri ise "Anakent Belediyeleri Hakkında Kanun Hükmünde Kararname Tasarısı" adı altında hazırlanan bir çerçeve tasarı taslağıdır. Söz konusu taslak ile son nüfus sayımına göre belediye sınırları içerisindeki nüfusu 500 binden fazla olan belediyeler büyükşehir olarak tanımlanmıştır. Detayların düzenlenmesi Bakanlar Kuruluna bırakılmış, mevcut

---

[171] **Karaman, Zerrin Toprak,** *Yerel Yönetimler*, 3. Basım, İzmir, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996, s. 133; **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 74-75.

[172] **Güler**, "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", s. 137-139.

[173] **RG**: 23.11.1981 - 17523.

belediye ve köylerin tüzel kişilikleri korunmak suretiyle, bunlar üzerinde tüzel kişiliğe sahip yeni bir yönetim kademesinin kurulması öngörülmüştür.[174]

1980-1983 döneminde büyükşehir yönetimlerinin kurulması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Aralık 1983 genel seçimleri ile göreve gelen yeni hükümetin yaptığı düzenlemeler, bu dönemde yapılan çalışmaların bir devamını oluşturmaktadır.

2. Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Kurulması

1982 yılı öncesinde büyükşehirler için özel yönetim örgütlerinin kurulması yönündeki arayışlar, 1982 Anayasası'na bu yönde hüküm konulması ile sonuçlanmıştır. 1982 Anayasası'na bu yönde hüküm konulması ile birlikte büyükşehirlere yönelik yeni bir yapılanma oluşturulması yönünde adımlar atılmaya başlanmıştır.[175]

Sıkıyönetim döneminde hazırlanan 1982 Anayasası ile büyükşehir merkezlerinde büyükşehir yönetimlerinin kurulmasının önü açılmıştır. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.*" hükmü düzenlenmiştir.[176] Bu hüküm, büyükşehir belediyelerinin, anayasal temelini oluşturmuştur.

Bu yönde olmak üzere 18.01.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun[177] kabul edilmiş ve bu Kanun'da büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin hükümlere yer

---

[174] **Dönmez, Mustafa,** *Büyükşehir Belediyesi*, Ankara, Mevzuat Yayıncılık, 2010, s. 7.

[175] **Çınar, Tayfun - Çiner, Can Umut - Zengin, Ozan,** *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, 1. Basım, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 352, Aralık 2009, s. 48.

[176] **Yüzbaşıoğlu, Necmi,** *Anayasa Hukuku Temel Metinleri*, 8. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, Eylül 2012, s. 195.

[177] **RG**: 18.01.1984 - 18285, 1. Mükerrer RG.

verilmiştir. 2972 sayılı Kanun ile merkezdeki belediyenin sınırları içerisinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde birer ilçe belediye meclisi kurulması sağlanmıştır. Ayrıca büyükşehir ve ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanı seçilmesi ilkesi getirilmiştir. Bu Kanun ile sınırları içinde birden fazla ilçe olan kentlerde büyükşehir belediyesi kurulacaktır.1984 yılında yalnızca İstanbul, Ankara ve İzmir bu şartlara uymaktaydı.[178]

Yerel seçimlerle ilgili 2972 sayılı Kanun'un kabulünden sonra kaynağını 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinden alan ve 8 Mart 1984 tarihinde yürürlüğe giren 195 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile büyükşehir belediye yönetimi düzenlenmiştir. 195 sayılı KHK ile belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler büyükşehir kabul edilmiştir.[179]

195 sayılı KHK, kısa bir süre sonra TBMM'de görüşülmüş ve bazı değişikliklerle kabul edilmiştir. Bu sayede büyükşehir yönetimi oluşturma yolundaki kanun çalışmaları sonuçlanmış ve 195 sayılı KHK, 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı Kanun'a[180] dönüştürülmüştür. 3030 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelik[181] ise Aralık 1984'te yürürlüğe girmiştir. Büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukukî statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesi sağlayacak bir şekilde düzenlemek amacını taşıyan 3030 sayılı Kanun

[178] **Keleş**, *Türkiye'de Kent Yönetimi*, s. 23-24.

[179] **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 8.

[180] **RG**: 9.7.1984 - 18453.

[181] **RG**: 12.12.1984 - 18603.

ile ilk defa büyükşehirler için ayrı bir yönetim modeli öngörülmüş ve büyükşehir sözcüğü hukukî olarak kabul görmüştür.[182]

3030 sayılı Kanun ile büyükşehir, belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak; ilçe belediyesi ise büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediye şeklinde tanımlanmıştır. 3030 sayılı Kanun'un uygulanmasına ilişkin yönetmelikte ise büyükşehir belediyesi, büyükşehirlerde kurulan belediye şeklinde tanımlanmıştır.

1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Ankara, İstanbul ve İzmir'i takiben 1986 yılında 3306 sayılı Kanun ile Adana'da; 1987 yılında 3391 sayılı Kanun ile Bursa'da, 3398 Sayılı Kanun ile Gaziantep'te, 3399 sayılı Kanun ile Konya'da ve 1988 yılında 3508 sayılı Kanun ile Kayseri'de büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 1986-1988 döneminde büyükşehir belediyesi statüsü kazanan kentlerde birden fazla ilçe teşkilatı olmaması nedeni ile büyükşehir belediyesinin kurulması konusunda sorun yaşanmış ve bu sorun merkez belediyesi sınırları içerisinde yeni ilçeler kurulması yoluyla giderilmiştir. Böylece söz konusu kentler büyükşehir belediyesi statüsü kazanmıştır.[183]

1993 yılında Mersin, Eskişehir, Diyarbakır, Antalya, Samsun, İzmit ve Erzurum olmak üzere 7 şehirde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. Bu dönemde ekonomik nedenlerle ilçe belediyeleri temelinde ve kanunla büyükşehir belediyesi kurulması usulünden vazgeçilmiş ve KHK'lar aracılığıyla belediyelerin büyükşehir

---

[182] **Çınar - Çiner - Zengin**, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, s. 50; **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 8.

[183] **Dönmez, Mustafa,** *Açıklamalı-İçtihatlı 5393 Sayılı Belediye Kanunu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu*, 2. Baskı, Ankara, Kamusal Eğitim Derneği Yayını, 2008, s. 855-856, (Açıklamalı 5216); **Aytaç, Fethi,** *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 7. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001, s. 836.

belediyesine dönüştürülmesi yolu tercih edilmiştir. 1993 yılında sözü edilen 7 şehirde 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi kurulmuştur. 504 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesinin kurulmasında merkez belediyesi sınırları içinde birden fazla ilçe belediyesi bulunması gerektiği usulünden vazgeçilmiş ve alt kademe belediyesi adıyla yeni bir belediye yapılanması oluşturulmuştur. 1993 yılında kurulan büyükşehir belediyeleri içerisinde ilçe oluşturma yerine, alt kademe belediyesi kurulması yolu tercih edilerek büyükşehir örgütlenmesi yeniden düzenlenmiştir.[184]

2000 yılında ise 593 sayılı KHK ile Sakarya şehrinde Adapazarı Büyükşehir Belediyesi Kurulmuştur. 593 sayılı KHK ile Adapazarı Büyükşehir Belediyesi sınırları içerinde hem ilçe belediyeleri hem de alt kademe belediyelerinin kurulması öngörülmüştür. Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin kurulması ile Türkiye'de büyükşehir belediye sayısı 16'ya yükselmiştir.[185]

Ülkemizde büyükşehir belediye yönetimi modeliyle ilk kez 3030 sayılı Kanun ile tanışılmıştır. 3030 sayılı Kanun'un kabul edildiği 1984 yılına kadar büyükşehirlerin nasıl yönetilmesi gerektiği konusunda yapılan araştırmalar, 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyelerin kurulması ile sonuçlanmıştır. Başlangıçta yalnızca Ankara, İstanbul ve İzmir'de uygulanan bu yönetim modeli, 2000 yılında Adapazarı Büyükşehir Belediyesi'nin kurulması ile 16 şehirde uygulanır hale gelmiştir. 2004 yılına kadar büyükşehir belediyeleri 3030 sayılı kanun hükümleri ile yönetilmiştir. 10.07.2004 tarih ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu[186], 3030 sayılı Kanun ile ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldırmıştır.[187]

---

[184] **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 12-13; **Çınar - Çiner - Zengin**, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, s. 52; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 200-201.

[185] **Çınar - Çiner - Zengin**, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, s. 52-53.

[186] **RG**: 23.07.2004 - 25531.

3. Büyükşehir Belediyelerinin Büyükşehir Yönetim Modelleri İçindeki Yeri

Hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusunun zorunlu bir sonucu olan büyükşehir belediye yönetimi, ülkemizde 1984 yılı itibariyle uygulanmaya başlayan bir yerel yönetim birimidir. 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü ile anayasal zemine kavuşan büyükşehir belediye yönetiminin, 27.06.1984 tarih ve 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun ile hukukî çerçevesi çizilmiştir.[188]

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, 3030 sayılı Kanun ile bu Kanun'un ek ve değişikliklerini yürürlükten kaldırmıştır. 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyesi, en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tarif edilmiştir. İlçe belediyesi ise büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesi olarak tanımlanmıştır. 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde düzenlenen ilk kademe belediyeleri, 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun[189] ile kaldırılmıştır.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda 12.11.2012 tarih ve 6360 sayılı On Üç İlde Büyükşehir Belediyesi ve Yirmi Altı İlçe Kurulması İle Bazı Kanun ve

---

[187] **Çınar - Çiner - Zengin**, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, s. 53-54.

[188] **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 850.

[189] **RG**: 22.03.2008 - 26824 Mükerrer RG.

Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun[190] ile değişiklik ve yeni düzenlemeler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesinde büyükşehir belediyesi, sınırları il mülkî sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi olarak tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 4 ve 6'ncı maddesi ile büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülkî sınırlarına; ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülkî sınırlarına kadar uzatılmıştır. Büyükşehir belediyesinin tanımı ve sınırları ile ilçe belediyelerinin sınırlarını yeniden düzenleyen 6360 sayılı Kanun'un 4 ve 6'ncı maddeleri ilk mahallî idareler seçiminde yürürlüğe girecektir.[191]

Kanunî düzenlemelerden de anlaşılacağı üzere büyükşehirlerde iki kademeli bir yönetim modeli uygulanmaktadır. Üst kademede, büyükşehir alanının tümünde faaliyet göstermek ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlamak üzere kurulmuş bulunan büyükşehir belediyesi yer almaktadır. Alt kademede ise büyükşehir belediyesinin sınırları içerisinde faaliyet göstermekte olan ilçe belediyeleri bulunmaktadır.[192]

Büyükşehir belediye yönetiminin dünyanın önde gelen merkezleri olan Londra, Toronto, Paris ve Tokyo'nun yönetim modelinden esinlenildiği belirtilmektedir.

---

[190] **RG**: 6.12.2012 - 28489.

[191] İlk mahallî idareler seçimi, 30 Mart 2014 Pazar günü yapılacaktır. Seçim takvimine ilişkin 7.12.2013 tarih ve 576 sayılı Yüksek Seçim Kurulu Kararı için bakınız: **RG**:22.12.2013 - 28859.

[192] **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 851; **Çınar - Çiner - Zengin**, *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, s. 50; **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 307-309; **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 198.

Kanunla iki düzeyli federatif bir büyükşehir yönetim modeli benimsenmiştir.[193] Büyükşehir belediye yönetimi, büyükşehir yönetim modelleri içerisinde iki kademeli büyükşehir yönetim modeli uygulaması olan yerel federasyonlar kapsamında değerlendirilebilmektedir.

İki kademeli büyükşehir yönetim modelinde, büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyelerinin kendi görev ve yetki alanı ile gelir kaynakları kanunla düzenlenmiştir. Görev paylaşımında üst düzeyde bulunan büyükşehir belediyesi, genelde planlama, ulaşım, alt yapı gibi büyükşehirin bütününü ilgilendiren hizmetleri yürütür. Söz konusu hizmetlerin koordinasyonu ve denetimini, büyükşehir belediyesi sağlar. İlçe belediyeleri ise daha çok yerel halkın gündelik hizmetlerini yürütmekle görevlendirilmiştir.[194]

III. Büyükşehir Belediyelerinin Hukukî Dayanakları

A. Anayasa

Büyükşehir belediyelerinin hukukî altyapısı, 1982 Anayasası ile oluşturulmuştur. 1982 Anayasası'ndan önce büyükşehir belediyelerinin kurulmasına imkân sağlayacak bir düzenleme yapılmamıştır. 1961 Anayasası'nın mahallî idarelere ilişkin 116'ncı maddesinin son fıkrasında düzenlenen "*mahallî idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları… kanunla düzenlenir*." hükmü ile

---

[193] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 117; **Atasoy**, *Türkiye'de Mahallî İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, s. 156. Aksi görüş için bakınız: **Meriç, Osman,** "Büyük Şehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 496, Şubat 1987, s. 63. MERİÇ'e göre büyükşehir belediye yönetimi, diğer bir kısım ülkelerde uygulanan büyükşehir yönetim yapıları ile ayniyet arz etmemekte ve yeni bir Türk modeli olarak ortaya çıkmaktadır.

[194] **Geray - Keleş - Hamamcı - Kaplan - Çoban - Duru**, *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, s. 3.

yalnızca belediye birliklerinin kurulması imkânı sağlanmıştır. 1961 Anayasası'nın 116'ncı maddesi ile kurulması öngörülen belediye birliklerinin amacı, kentleşmeye bağlı olarak artan hizmet taleplerinin birlikte karşılanması ve sorunların birlikte çözülmesiydi. Ancak mevcut yerel yönetim yapısı, kentleşmeye bağlı olarak artan sorunların çözümünde yetersiz kalmıştır. Bunun sonucunda 1982 Anayasası'nın mahallî idarelere ilişkin 127'nci maddesinde "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü düzenlenmiş ve büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağı oluşturulmuştur.

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinde "*idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanır*" hükmü düzenlenmiştir. Sonrasında ise yerel yönetim kuruluşları 127'nci maddede "*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 tüzel kişileridir.*" şeklinde tarif edilmiş ve il özel idaresi, belediye ve köy olmak üzere 3 tür yerel yönetim örgütü kabul edilmiştir. Yine aynı maddede büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir hükmü ile büyükşehir belediyelerinin kurulmasının yolu açılmıştır. Anayasanın bu hükmüne dayanılarak mevcut yerel yönetim türlerinin dışında dördüncü bir yerel yönetim örgütünün kurulduğu iddia edilmektedir. Ancak bu görüş yerinde değildir. Çünkü farklı bir yerel yönetim örgütünün kurulması halinde "*il, belediye veya köy halkının…*" tümcesinden sonra olmak üzere belirtilmesi gerekirdi. Ayrıca büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri hakkında kendi kanunlarında hüküm bulunmayan durumlarda genel kanun olan Belediye Kanunu uygulanmaktadır. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri, yerel yönetim örgütleri

içerisinde belediyeler kapsamında değerlendirilmeli ve belediyelerin bir türü olarak kabul edilmelidir. Büyükşehir belediyeleri, büyük yerleşim yerlerinde belediye hizmetlerinin daha verimli sunulabilmesi için kurulan belediyelerdir.[195]

Büyükşehir belediyelerinin, devletten ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunmaktadır. Aynı zamanda büyükşehir belediyeleri, özerk kamu idareleridir. Büyükşehir belediyelerinin özerkliği anayasal bir temele dayandırılmıştır. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen kararda yerel yönetimlerin, anayasada ifadesini bulan "yerinden yönetim ilkesine" uygun olarak düzenlenmesi ile özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulduğu ifade edilmiştir.[196] Aynı şekilde Anayasa Mahkemesi'nin bir diğer kararında yerinden yönetim ilkesi yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması, görevli organlarını seçme hakkının verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması, özerklik kurumunun anayasal bir temele oturtulması olarak görülmüştür.[197] Yerel yönetimler açısından özerklik, Anayasa Mahkemesi tarafından, anayasa ve yasaların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün yurttaşların yararına olarak, yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yerine getirilmesi yetkisi şeklinde tanımlanmıştır.[198]

Büyükşehir belediyeleri, yerinden yönetim ilkesine uygun olarak kanunla düzenlenirler. Yerinden yönetim ilkesi, Anayasa Mahkemesi'nin 24.07.2003 tarih ve E. 2003/62 ve K. 2003/77 sayılı kararında da belirtildiği üzere yerel yönetimlerin

---

[195] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 145-146; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 414; **Yıldırım, Turan - Yasin, Melikşah - Karan, Nur - Özdemir, H. Eyüp - Üstün, Gül - Tekinsoy, Okay,** *İdare Hukuku*, 4. Baskı, İstanbul, XII Levha Yayıncılık, Eylül 2012, s. 232; **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 850.

[196] **AYMK**, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**: 26.11.1988 - 20001.

[197] **AYMK**, T. 24.07.2003, E. 2003/62, K. 2003/77, **RG**: 13.05.2004 - 25461.

[198] **AYMK**, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, **RG**: 17.01.2008 - 26759.

tüzel kişiliğe sahip olması, görevli organlarını seçme hakkı verilmesi ve bu organlara karar verme yetkisinin tanınması şeklinde ifade edilmektedir.

Büyükşehir belediyelerinin karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulur. Büyükşehir belediyelerinin seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesine yönelik itirazların çözümü yargısal denetim yoluyla mümkündür. Bununla birlikte görevleriyle ilgili bir suç sebebiyle hakkında soruşturma veya kovuşturma açılan yerel yönetim organları veya üyeleri, geçici bir tedbir olarak İçişleri Bakanı tarafından kesin hükme kadar uzaklaştırılabilirler.

Merkezî idarenin büyükşehir belediyeleri üzerinde idarî vesayet yetkisi vardır. İdari vesayet yetkisi, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla kanunda belirtilen şekilde kullanılmaktadır.[199]

Belirli kamu hizmetlerinin görülmesi bakımından, büyükşehir belediyelerine Bakanlar Kurulu'nun izni ile birlik kurmaları imkânı verilmiştir. Büyükşehir belediyelerine görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlanmaktadır. Anayasa Mahkemesinin 24.7.2003 tarih ve E. 2003/62 ve K. 2003/77 sayılı kararında gelir kaynaklarının nüfusa göre dağıtılması, görevleri ile orantılı gelir kaynaklarının sağlanması ilkesine aykırılık oluşturacağı belirtilmiştir. Çünkü büyükşehir belediyesinin nüfusu yanında o yerdeki sanayi yoğunluğu, eğitim kurumlarının sayısı, gelişme hızı, üretim ve tüketim kapasitesi, kültür ve eğitim seviyesi ile ekonomik faktörler yerel hizmetlerin niteliğini ve maliyetini doğrudan

[199] İdari vesayetin tanımı ve kapsamına ilişkin Anayasa Mahkemesi kararı için bakınız: **AYMK**, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, **RG**: 19.12.2007 - 26741.

etkilemektedir. Nüfus dışında diğer faktörler, belediyelerin hizmet maliyetlerinin her zaman nüfusla doğru orantılı olarak artmadığını göstermektedir.[200]

B. Kanunlar ve İlgili Diğer Mevzuat

Büyükşehir belediyesi yönetiminin hukukî statüsünü düzenleyen temel kanun, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'dur.

Kamu yönetiminin yeniden düzenlenmesi ve yerel yönetimler reformu çerçevesinde yürütülen çalışmalar neticesinde yerel yönetimlere ilişkin yeni düzenlemeler yapılmış ve 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu kabul edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un yürürlüğe girmesi ile 3030 sayılı Kanun yürürlükten kalkmıştır. Yürürlüğe giren 5216 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinin *l* bendinde düzenlenen "*büyükşehir belediye başkanının gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devredebileceği*" hükmü ile 24'üncü maddesini *n* bendinde düzenlenen *"Kamu yararı görülen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri"* hükmü anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 18/*l* maddesinde yetki devri düzenlenmiştir. Yetki devrinin aynı kamu tüzel kişisi içerisinde hiyerarşik bakımdan üst makamdan alt makama ve bunun yeterli açıklıkta yapılması gerekmektedir. Söz konusu hüküm bu yüzden yerinde olarak belirlilik unsuru açısından hukuk güvenliği ve dolayısıyla hukuk devleti ilkesiyle bağdaşmadığı için iptal edilmiştir. Aynı gerekçelerle Kanun'un 24/n maddesi de anayasaya aykırı görülerek iptal edilmiştir.[201]

---

[200] **Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev - Akgüner, Tayfun - Berk, Kahraman,** *İdare Hukuku*, 5. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2012, s. 329-331.

[201] **AYMK**, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, **RG**: 17.01.2008 - 26759.

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi çerçevesinde büyükşehirlerde, büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesi ve ilk kademe belediyesi olmak üzere üç tür belediye örgütü öngörülmüş; ancak ilk kademe belediyelerinin tüzel kişilikleri, 6.3.2008 tarih ve 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile kaldırılmıştır.[202] Böylece 5216 sayılı Kanun kapsamında büyükşehir belediyesi ve büyükşehir ilçe belediyesi olmak üzere iki tür belediye örgütü düzenlenmektedir. 5747 sayılı Kanun'un bazı hükümlerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açılmıştır. 22.03.2008 tarihinde yayımlanarak yürürlüğe giren 5747 sayılı Kanun, 2009 yılında yapılan mahallî idare seçimlerinde uygulanmıştır. Söz konusu durum, seçim kanunlarına yönelik değişikliklerin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde yapılacak olan seçimlere uygulanamayacağına ilişkin 1982 Anayasası'nın 67'nci maddesine aykırılık oluşturmasına rağmen, 5747 sayılı Kanun'un yürürlük tarihini düzenleyen 4'üncü maddesinin iptali istenmediği için inceleme konusu yapılmamıştır. İptali istenen hükümler hakkındaki anayasaya aykırılık iddiası ise, ölçek sorununu ortadan kaldırdığı, ilk kademe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki yetki ve görev karmaşasını gidermek suretiyle, Anayasa'nın 127. maddesiyle yerel yönetimlere yüklenen kamusal hizmetlerin etkin biçimde karşılanmasını sağladığı, merkezî yönetim kuruluşları bakımından, merkezî idare hizmetlerinin sağlıklı bir biçimde yürütülmesini temin edebilecek, kamu kaynaklarının israf edilmeden etkin ve verimli kullanılmasını sağlayacak uygun idarî büyüklüğün oluşturulmasını amaçladığı, uygulamada etkin ve verimli görülmeyen ilk kademe belediyelerinin tüzel kişiliklerinin, aralarında ayrım yapılmaksızın kamu yararı gözetilerek sona erdirildiği ve siyasî rant ya da özel çıkar beklentisiyle düzenlemede bulunulduğunu

[202] **RG**: 22.3.2008 - 26824, Mükerrer RG.

gösterecek herhangi bir kanıt bulunmadığı gerekçeleriyle reddedilmiştir. Ayrıca söz konusu Kanun ile kurulan belediyelerin organlarının, ilk mahallî idare seçimleri ile oluşturulacağı düzenlenmiş ve köye veya mahalleye dönüşen, il veya ilçe belediyesine katılan belediyelerin tüzel kişiliği, organları, hak, yetki ve görevlerinin ilk yerel seçimlere kadar devam edeceği belirtilerek Anayasa'nın 67 ve 127'nci maddesi ile beş yıllık seçim dönemi için ortaya çıkan yerel halkın iradesine dönem sonuna kadar dokunulmamıştır.[203]

5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesine göre büyükşehir belediyesi, büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediye encümeni ve büyükşehir belediye başkanından oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye encümeni ise kimi yönden karar organı kimi yönden ise yürütme organıdır. Encümenin görevleri, 5216 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi uyarınca 5393 sayılı Kanun'da düzenlenen belediye encümeninin görevleri, büyükşehir belediye encümeni hakkında da uygulanmaktadır. Söz konusu düzenleme incelendiğinde büyükşehir belediye encümeninin karar verme ve yürütmeye ilişkin yetkileri bulunmaktadır.[204] Büyükşehir belediye encümeninin, büyükşehir belediyesinin ikinci karar organı olduğu yönünde görüşler de bulunmaktadır.[205]

Anayasa Mahkemesi'ne göre belediye encümeni, belediyenin yürütme organıdır. Karar organı olarak değil, yürütme organı olarak oluşturulan belediye encümenine, yürütme ile ilgili görevlerin dışında karar organının alabileceği görevleri vermek,

[203] **AYMK**, T. 31.10.2008, E. 2008/34, K. 2008/153, **RG**: 06.12.2008 - 27076.

[204] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk,** *İdare Hukuku*, 382-383.

[205] **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 120.

Anayasanın 127'inci maddesinin birinci fıkrasına açıkça aykırıdır. Anayasa yerel yönetimleri, karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından oluşan kamu tüzel kişisi olarak tanımlamıştır. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 16'ncı maddesinde belediye encümeninin beş üyesinin seçilmişlerden beş üyesinin de atanmışlardan oluşması öngörülmüştür. İçinde atanmışlarında bulunduğu encümenin yürütmeye ilişkin görevler dışında karar organının alabileceği kararları alması Anayasa'nın 127'inci maddesine aykırıdır.[206]

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediye yönetiminde önemli değişiklikler yapılmış ve büyükşehir belediye sayısı 30'a çıkarılmıştır. Büyükşehir belediyesinin sınırları, il mülkî sınırlarına kadar uzatılmış ve büyükşehir belediyeleri, sınırları il mülkî sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmıştır. İlçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülkî sınırlarına kadar uzatılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin kuruluş şartları değişmiş ve toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir hükmü getirilmiştir. Böylece büyükşehir olmak için gerekli olan kıstasların sayısı azaltılmış ve yalnızca nüfus kıstasına indirgenmiştir.

Mevcut ve kurulan büyükşehir belediyelerinin bulunduğu illerdeki il özel idarelerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir belediyesine dönüştürülen veya daha öncesinde büyükşehir belediyesi olan illere bağlı ilçelerin mülkî sınırları içerisinde yer alan köy ve beldelerin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Büyükşehir

[206] **AYMK**, T. 25.01.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, **RG**: 17.01.2008 - 26759.

belediyelerinin kurulu olduğu illerde yeni bir idarî örgüt olan Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığı kurulması öngörülmüştür.

6360 sayılı Kanun'un sınırları il mülkî sınırları olmak üzere 14 ilde büyükşehir belediyesi kurulmasını, mevcut büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il mülkî sınırlarına uzatılmasını, büyükşehir belediyesi olan ve kurulacak olan illerde köy ve beldelerin tüzel kişiliğinin kaldırılmasını, köylerin mahalle olarak, belediyelerin ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmasını, büyükşehir belediyelerinin mevcut olduğu ve kurulacak olan illerde il özel idarelerinin kaldırılmasını düzenleyen 1'inci maddesi, sınırları il mülkî sınırları olmak üzere büyükşehir belediyelerini yeniden tanımlayan 4'üncü maddesi ve büyükşehir belediyelerinin sınırlarını il mülkî sınırlarına, ilçe belediyelerinin sınırlarını ilçe mülkî sınırlarına uzatan 6'ncı maddesi başta olmak üzere bazı hükümlerinin anayasaya aykırılığı iddiasıyla iptal davası açılmıştır. Anayasa Mahkemesi, 12.09.2013 tarih ve E. 2013/19, K. 2013/100 sayılı kararında iptal istemlerinin reddine karar vermiş fakat gerekçeli karar henüz yayımlanmamıştır.

Anayasa Mahkemesi'nin söz konusu kararı tartışmaya açıktır. Büyükşehir belediyelerinin anayasal dayanağını oluşturan 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesi büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimlerinin getirilebileceğini düzenlemektedir.

6360 sayılı Kanun'un Anayasaya uygunluğunu farklı yönlerden değerlendirmek gerekmektedir. 6360 sayılı Kanun ile il ölçeğinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur. İller, Anayasa 127'nci madde kapsamında "büyük yerleşim merkezi" midir? Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu illerde il özel idareleri, belde belediyeleri ve köylerin tüzel kişilikleri kaldırılabilir mi?

6360 sayılı Kanun ile il ölçeğinde büyükşehir belediyelerinin kurulması öngörülmüştür. Söz konusu kanun, illerin büyük yerleşim merkezleri olmasını gerektirmektedir. Büyükşehir belediyeleri, büyük yerleşim merkezlerinde kurulan özel yönetim biçimleridir. GÖZLER, yerleşim merkezini "*içinde yaşanılan ve birbirine bitişik veya komşu olan veya birbirine az çok yakın olan evlerden oluşmuş bir alan*" şeklinde tanımlamaktadır. Ayrıca yerleşim merkezindeki merkez kelimesinin kesintisizliği ve bir toplanmayı belirtmek için kullanıldığını ifade etmektedir.[207] Anayasada ifadesini bulan büyük yerleşim merkezi ibaresi nedeniyle kesintisiz şekilde toplanmanın büyük bir alanı kapsaması gerekmektedir.

İstanbul ve Kocaeli dışında büyükşehir belediyesi kurulan illerin hiçbiri il ölçeğinde büyük yerleşim merkezi olarak kabul edilemez. İstanbul ve Kocaeli'de yerleşim alanları kesintisiz olarak birleşmiş ve il ölçeğinde büyük yerleşim merkezi haline gelmiştir. Diğer illerde ise yerleşim merkezleri belli alanlarda kümelenme şeklinde ve belli ölçülerde toplanmış olup, illerin kalan kısımları dağ, ova, orman, göl gibi kırsal alanlardan oluşmaktadır. Kalan kısımlarda yerleşim alanları oluşmamıştır. İl ölçeğinde kesintisiz, sürekli yerleşim alanları görülmemektedir. Bu nedenle İstanbul ve Kocaeli dışında kalan illerde il ölçeğinde büyük yerleşim merkezleri oluşmadığı için, bu yerlerde il ölçeğinde büyükşehir belediyesi kurulması anayasaya aykırıdır.[208]

---

[207] **Gözler, Kemal,** "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", **Legal Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 122, Şubat 2013, s. 53, (6360 Sayılı Kanun).

[208] **Güler, Birgül Ayman,** *Bütünşehir Belediyesi, TBMM Komisyon Konuşmaları 12 Kasım 2012*, http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHiR.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014; **Güler, Birgül Ayman,** *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa*

Anayasanın 127'nci maddesinde düzenlenen "*Mahallî idareler; il... halkının mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere... oluşturulan kamu tüzelkişileridir.*" hükmü ile 5302 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinin " *İl özel idaresi: İl halkının mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisini...ifade eder*" hükmünün birlikte değerlendirilmesi sonucunda Anayasada yer alan "il"in il özel idaresini ifade ettiği anlaşılmaktadır.

Anayasanın 126'ncı maddesine göre "*Türkiye ... illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır.*" İl halkının mahallî müşterek ihtiyaçları ise il özel idaresi tarafından karşılanmaktadır. 5302 sayılı Kanun'un 4'üncü maddesine göre "*İl özel idaresi, ilin kurulmasına dair kanunla kurulur ve ilin kaldırılmasıyla tüzel kişiliği sona erer.*" Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden il olan yerde il özel idaresinin de bulunması gerektiği sonucu çıkmaktadır. İl özel idaresinin varlığı ile illerin varlığı bir bütündür. Dolayısıyla il kaldırılmadığı sürece il özel idaresi varlığını sürdürecektir. İl özel idaresinin tüzel kişiliğinin il mülkî kişiliğinden ayrı olarak bazı iller için kaldırılıp bazı iller için korunması hukuken mümkün değildir.[209]

İl genel idaresi kaldırılmadan veya anayasa değişikliği olmadan kanunla anayasal yerel yönetim örgütü olan il özel idaresinin tüzel kişiliğinin kaldırılması anayasaya aykırılık oluşturmaktadır. 1958 Fransa Anayasası'nın 72'nci maddesinde "*Ülkedeki mahallî idareler, belediyeler, iller, bölgeler, özel statülü idareler ve*

Tasarısı Üzerine, http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014; **Gözler,** "6360 Sayılı Kanun", s. 53-54.

[209] **Güler, Birgül Ayman,** *Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!*, http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.

74'üncü maddede düzenlenen deniz-aşırı idarelerden oluşur. ***Bu fıkrada belirtilen yerel yönetimlerin biri veya bir kaçı yerine, gerektiğinde, başka bir mahallî idare yasayla kurulabilir***."[210] İl özel idarelerinin tüzel kişiliğinin kanunla kaldırılabilmesi için Anayasamızda bu hükme benzer bir hüküm düzenlenmelidir. Aksi halde il özel idarelerinin tüzel kişiliği ancak anayasa değişikliği ile kaldırılabilir.[211]

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyelerinin hukukî statüsünü düzenleyen temel kanundur. 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi gereğince 5393 sayılı Belediye Kanunu ve diğer ilgili kanunların bu kanuna aykırı olmayan hükümleri ilgisine göre büyükşehir ve ilçe belediyeleri hakkında da uygulanır. Bu hüküm kapsamında yapılan değerlendirmede 5216 sayılı Kanun büyükşehir ve ilçe belediyelerine uygulanan özel kanundur, 5393 sayılı Kanun ise genel kanundur. Dolayısıyla Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenmeyen konularda Belediye Kanunu hükümleri uygulanacaktır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hukukî statüsünü düzenleyen 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve bu Kanun'da hüküm bulunmayan durumlarda uygulanan 5393 sayılı Belediye Kanunu dışında büyükşehir belediyelerini ilgilendiren mevzuatın bir kısmını şu şekilde belirtebiliriz: 2972 sayılı Mahallî İdareler İle Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun[212], 5779 sayılı İl Özel İdarelerine ve Belediyelere Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay

---

[210] https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.

[211] **Gözler**, "6360 Sayılı Kanun", s. 55-57; **Güler**, *Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!*, http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.

[212] **RG**: 18.1.1984 - 18285.

Verilmesi Hakkında Kanun[213], 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu[214], 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun[215], Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği[216] ve Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği[217].

C. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Sağlıklı bir bütünleşmenin sağlanması ve ortak değerler ile kurumlar sisteminin oluşturulması, Avrupa Birliği'nin en önemli kuruluş amacıdır. Özerk yerel yönetim anlayışının üye devletler tarafından benimsenmesi ve en iyi şekilde hayata geçirilmesi, bu amaca ulaştıracak yollardan birisidir. Avrupa ülkelerinde ortak toplumsal bir değer olarak kabul edilen yerel özerkliğe, kuruluşundan itibaren Avrupa Konseyi tarafından büyük önem verilmiştir.[218]

Yerel yönetimlerin özerkliğine ilişkin hükümlerin yer aldığı Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, uzun bir sürecin ardından kabul edilmiştir. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının kabulüne yönelik çalışmalar, 2. Dünya Savaşı sonrasında Avrupa'nın yeniden inşası süreciyle başlamıştır. Avrupa Komünler Meclisi, 18 Ekim 1953'te Versaille'da toplanmış ve Avrupa Komünal Özgürlük Şartı kabul edilmiştir. 14 Ocak 1957'de Avrupa Konseyi tarafından düzenlenen Yerel

---

[213] **RG**: 15.7.2008 - 26936.

[214] **RG**: 29.5.1981 - 17354.

[215] **RG**: 23.11.1981 - 17523.

[216] **RG**: 09.10.2005 - 25961.

[217] **RG**: 15.06.2006 - 26199.

[218] **Çevikbaş, Rafet,** "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Türk İdare Dergisi**, Y. 84, S. 475, 2012, s. 33; **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 53; **Erbay, Yusuf - Akgün, Hasan,** *Modernleşmeden Küreselleşmeye Türkiye'de Yerel Yönetimler Tarihi ve Bugünü*, İstanbul, Kazancı Kitap, 2013, s. 127, (Yerel Yönetimler Tarihi).

Yönetimler Sürekli Konferansında "yerel özerkliğin gelişimi ve savunulması" konusunda karar alınmıştır. Söz konusu kararda komün ve bölgesel özgürlüklerin anayasalarda düzenlenmesi ve bu yönetimlerin özgürlükleri konusunda bağımsız yargıya başvurma hakkının tanınması önerilmiştir. Bu yönde devam eden çalışmalar sonucunda Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Avrupa Konseyi'nce Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilmiştir.[219]

1. Genel Olarak Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, önsöz ve 3 bölüm olmak üzere toplam 18 maddeden oluşmaktadır. Şartın önsözünde yerel yönetimlerin, her türlü demokratik rejimin temellerinden birisi olduğu, gerçek yetkilerle donatılmış yerel yönetimlerin varlığının hem etkili hem de vatandaşlara yakın bir yönetim sağlayacağı ve özerk yerel yönetimlerin korunması ve güçlendirilmesinin demokratik ilkelere ve yerinden yönetime dayanan bir Avrupa oluşturulmasına önemli bir katkı sağlayacağı belirtilmiştir.

Şartın birinci bölümünde özerk yerel yönetimlerin anayasal ve hukukî dayanakları, özerk yerel yönetimlerin tanımına, içeriğine, unsurlarına, kapsamına ve haklarına ilişkin hükümlere yer verilmiştir. Bu çerçevede özerk yerel yönetimler, ulusal mevzuat ve uygun olduğu durumlarda anayasalarla tanınacaktır (md. 2). Özerk yerel yönetimlerle ifade edilen yerel makamların, kanunlar çerçevesinde, kendi sorumlulukları altında ve yerel halkın çıkarları doğrultusunda kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünü düzenleme ve yönetme hakkına ve imkânına sahip olmasıdır (md. 3/1). Yerel yönetimlerin temel yetki ve sorumlulukları, anayasa ya da kanunla

[219] **Cebe, Mehmet Sinan,** *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, 1. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007, s. 4, (Özerklik Şartı); **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 17.

düzenlenecektir. Bununla birlikte yerel yönetimlere kanunlara uygun olarak belirli amaçlar için yetki ve sorumluluklar verilebilecektir (md. 4/1). Yerel yönetimler, kanunun çizdiği sınırlar içinde kalmak üzere, yetki alanlarının dışında bırakılmayan ve başkaca bir makamın görevlendirilmediği konularda faaliyette bulunmak bakımından tam takdir hakkına sahip olacaklardır (md. 4/2). Burada yerel yönetimlere genel yetki verilmiştir. Yerel yönetimlere bırakılan yetkiler tümüyle ve yalnızca onlara aittir. Bu yetkiler kanunî düzenlemeler dışında merkezî idare veya bölgesel yönetimler tarafından zayıflatılamaz ve sınırlandırılamaz (md. 4/4).

Şartın 4'üncü maddesinin 3'üncü fıkrasında kamusal sorumlulukların genellikle ve tercihen vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılması gerektiği ilkesi yer almaktadır. Bu ilkeye hizmette halka yakınlık veya yerellik (yerindenlik) de denilmektedir. Bu ilkeden ancak iki durumda vazgeçilebilir. Bunlar: görevin kapsam ve niteliğinin bunu zorunlu kılması ve yerel yönetimlerin söz konusu görevi yerine getirecek yetenek ve ekonomik güçten yoksun olmasıdır.[220]

Özerk yerel yönetimler, sahip oldukları hakları ve yetkileri, eşit ve genel oy ile seçimlerin gizliliği ilkesine göre serbestçe seçilmiş üyelerden oluşan meclisler aracılığıyla kullanacaklardır (md. 3/1). Yerel yönetimler, kanunlarla düzenlenmiş ilkeleri ihlâl etmemek kaydıyla, yerel gereksinimlere uyum ve etkili bir yönetim sağlayabilmek için kendi iç idarî örgütlenmelerini kendileri kararlaştırabilir (md. 6). Söz konusu düzenlemelerle özerkliğin önemli bir boyutu olan karar organlarının seçimle oluşturulması ve kanunların çizdiği sınırlar içerisinde yerel ihtiyaçlara uygun bir örgütlenme kurulabilmesi imkânı getirilmiştir.

---

[220] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 55; **Toksöz, Fikret - Özgür, Ali Ercan - Uluçay, Öykü - Koç, Levent - Atar, Gülay - Akalın, Nilüfer,** *Yerel Yönetim Sitemleri*, İstanbul, TESEV Yayınları, Ağustos 2009, s. 27.

Şartın 5'inci maddesinde yerel yönetimlerin sınırlarının değiştirilmesi konusunda oldukça önemli bir hüküm getirilmiş ve yerel yönetimlerin sınırlarında, mevzuatın yasaklamadığı ve olanakların elverdiği ölçüde bir referandum yoluyla ilgili yerel halka önceden danışılmadan, değişiklik yapılamayacağı öngörülmüştür. Benzer bir durum olarak yerel yönetimleri ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçlerinde yerel yönetimlere imkânlar dâhilinde, zamanında ve uygun bir şekilde danışılmalıdır (md. 4/6). Yerel yönetimleri ilgilendiren konularda yerel yönetimlere danışılması, yerel özerkliğin bir gereği olarak görülmüştür.

Özerklik ilkesinin bir diğer gereği ise yerel yönetimlerin yeterli malî kaynaklara sahip olmasıdır. Millî ekonomi politikaları çerçevesinde, yerel yönetimlere kendi yetkileri dâhilinde serbestçe kullanabilecekleri, yeterli miktarda malî kaynaklar sağlanır. Sağlanan malî kaynaklar, yerel yönetimlerin anayasa ve kanunla belirlenen sorumlulukları ile orantılı olmalı ve söz konusu malî kaynakların bir bölümü, kanunların koyduğu sınırlar dâhilinde oranlarını yerel yönetimlerin kendilerinin belirleyebilecekleri yerel vergi ve harçlardan oluşmalıdır.

Yerel yönetimlerin özerkliği bakımından oldukça önemli bir konu olan yerel yönetimlerin faaliyetlerinin denetimi Şart'ın 8'inci maddesinde düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin her türlü idarî denetimi, anayasa ve kanunlar çerçevesinde gerçekleştirilir. İdarî denetim, yalnızca anayasal ve yasal ilkelere uygunluğun sağlanması amacını gerçekleştirmek üzere yapılacağı düzenlenmiş ve denetim, yalnızca hukukîlik denetimi ile sınırlandırılmıştır. İşlem ve eylemlerin, amaçlara ve toplum yararına uygunluğunun denetimini öngören yerindelik denetiminin, yerel özerklikle bağdaşmayacağı kabul edilmiştir. Yerindelik denetimine yalnızca yerel yönetimlerin, üst düzeyde bulunan makamlar tarafından yetkilendirilmesi halinde,

yetkilendirilen konularda işlerin gereği gibi yürütülüp yürütülmediği ile sınırlı olarak izin verilmektedir.[221]

Yerel yönetimlere, diğer yerel yönetimlerle işbirliği yapma ve birlik kurma hakkının tanınması yerel özerkliğin önemli bir boyutudur. Yerel yönetimler, ortak ilgi alanlarında iş birliği yapma ve kanunlar çerçevesinde birlik kurma hakkına sahiptir (md.10).

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda özerk yerel yönetimler için öngörülen bir diğer hak, yargı yoluna başvurmadır. Yerel yönetimler, anayasa ve ulusal mevzuatla kendilerine tanınan yetkilerin serbestçe kullanılması ve özerk yönetim ilkelerine uygunluğun sağlanmasını temin için yargıya başvurma hakkına sahiptir (md. 11).

Şartın ikinci bölümünde devletlerin yükümlülükleri, son bölümde imza, onay ve yürürlüğe girme hükümleri düzenlenmiştir.

2. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Hukukî Niteliği ve Türk Hukuk Sistemindeki Yeri

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hukukî niteliğini, uluslararası andlaşmalar bakımından değerlendirmek gerekmektedir. Andlaşma kavramı, "*uluslararası hukukun kendilerine bu alanda yetki tanıdığı kişiler arasında, uluslararası hukuka uygun bir biçimde, hak ve yükümlülükler doğuran, bunları değiştiren ya da sona erdiren yazılı irade uyuşmasını"* ifade etmektedir. Şart ise "*uluslararası yaşamı düzenleyen temel ve kurucu nitelikli andlaşmaları*" belirtmektedir.[222] Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, imzalayan ve onaylayan

[221] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 57.

[222] **Pazarcı, Hüseyin,** *Uluslararası Hukuk*, 12. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, Nisan 2013, s. 43-47.

devletler bakımından çeşitli hak ve yükümlülükler getirdiği için hukukî nitelik bakımından bir uluslararası andlaşmadır.[223]

Avrupa Konseyi'nce Strazburg'da 15.10.1985 tarihinde kabul edilerek imzaya açılan ve taraflar bakımından hak ve yükümlülükler doğuran bir uluslararası andlaşma olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strazburg'da imzalanmıştır. Şart, Türkiye Büyük Millet Meclisi tarafından 08.05.1991 tarih ve 3723 sayılı "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartının Onaylanmasının Uygun Bulunduğuna Dair Kanun" ile kabul edilmiş ve 03.10.1992 tarih ve 21364 sayılı Resmi Gazetede yayımlanmıştır. Anlaşma, 9.12.1992 tarihinde onaylanmıştır. Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın birçok madde ve paragrafına çekinceler koymuştur.[224]

1982 Anayasası'nın 90'ıncı maddesinin 5'inci fıkrasına usûlüne göre yürürlüğe konulmuş uluslararası andlaşmalar kanun hükmündedir ve bunlar hakkında anayasaya aykırılık iddiası ile Anayasa Mahkemesine başvurulamaz. Bu fıkra uyarınca usûlüne göre yürürlüğe konulmuş olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, Türk hukuk sistemi bakımından kanun hükmündedir. Dolayısıyla Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı, inceleme konusu olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri bakımından 5216 sayılı Büyükşehir Belediyeleri Kanunu ile aynı hukukî statüde olan bir hukukî dayanak niteliğindedir.

---

[223] **Keleş, Ruşen,** "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 3-19.

[224] **Cebe**, *Özerklik Şartı*, s. 4.

3. Türk Mevzuatının Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartına Uygunluğunun Değerlendirilmesi

Türkiye, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın tüm maddelerini imzalayarak onaylamamış ve Şart'ın 4/6, 6/1, 7/3, 8/3, 9/4, 9/6, 9/7, 10/2, 10/3 ve 11'inci maddelerine çekinceler koymuştur. Söz konusu çekinceler ile Türkiye, Şart'ın bu düzenlemeleri bakımından kendini bağlamaktan kaçınmıştır.[225]

Türkiye'nin çekince koyduğu Şart'ın 9/4, 9/6, 9/7'nci maddeleri yerel yönetimlerin malî kaynakları ile ilgilidir. 9/4'te gelir kaynaklarının hizmet harcamalarındaki artışı izlemesi gerektiğine, 9/6'da yerel yönetimlere devletçe dağıtılacak kaynakların tahsisinde yerel yönetimlere danışılması zorunluluğuna ve 9/7'de ise devlet yardımlarının özel amaçlı olmamasına, yerel yönetimleri kısıtlama ve denetleme aracı olarak kullanılamamasına yönelik hükümler içermektedir. Çekince konulan 6/1'de yerel yönetimlerin, iç örgütlenmelerinin kanunlar çerçevesinde kendilerince serbestçe belirlenmesi, 4/6'da yerel yönetimlerin doğrudan kendilerine ilişkin planlama ve karar alma süreçlerine katılması, 7/3'te ise seçimle göreve gelen kişilerin görevleriyle bağdaşmayacak faaliyetlerinin kanunla belirlenmesi ilkeleri düzenlenmektedir. Çekince konulan diğer hükümler olan 8/3'de vesayete ancak vesayet denetimi ile korunmak istenen faydayla orantılı olması halinde izin verileceği, 10/2 ve 10/3'de yerel yönetimlerin çıkarlarına uygun olan ulusal ve uluslararası birliklere üye olma ve yabancı yerel yönetimlerle işbirliği yapma hakkının güvenceye alınması ve son olarak 11'de yerel yönetimlerin anayasal ve yasal haklarının korunması için yargıya başvurabilme imkânı düzenlenmiştir.[226]

---

[225] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 19-20.

[226] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 58.

Türkiye, Şart'ın getirdiği ilkelerin birçoğunu kabul etmesine karşın, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından oldukça önemli olan ilkelere çekince koyması, yerel demokrasinin gelişmesi bakımından sorunların ortaya çıkmasına neden olacaktır. Söz konusu çekincelerin konulması, ülkenin siyasî, ekonomik ve sosyo-kültürel yapısının ve şartlarının bir gereği olduğu ileri sürülebilir. Şart'ın ilkelerinin büyük çoğunluğu, 1982 Anayasası'nda ve yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda düzenlenmiş ilkelerdir. Ancak uygulamada Anayasa ve kanunlarda kabul edilen ilkelere titizlikle riayet edilmemektedir. [227]

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda kabul edilen ilkeler ile 1982 Anayasası'nın mahallî idareleri düzenleyen 127'nci maddesindeki ilkeler büyük ölçüde paralellik göstermektedir. Anayasada kabul edilen yerel yönetimlerin kamu tüzel kişiliğine sahip olması, görev ve yetkilerinin kanunla düzenlenmesi, görev ve yetkilerin kanunla yerinden yönetim ilkesine uygun olarak düzenlenmesi, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle oluşturulması, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanması ve kaybetmesindeki itirazların denetiminin yargı yoluyla sağlanması, merkezî idarenin yerel yönetimler üzerindeki idarî vesayet yetkisi, yerel yönetimlerin birlik kurabilmeleri ve yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olmaları ilkeleri, Özerklik Şartı ile uyum içerisindedir. Yerel yönetimlerin, kamu tüzel kişiliğine sahip olması, yerinden yönetim ilkesine göre yönetilmesi, karar organlarının seçimle oluşturulması, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarına sahip olması, Şart'ta da ifadesini bulan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesini ifade etmektedir.[228]

---

[227] **Keleş**, "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", s. 18.

[228] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 366-367; **Gözübüyük, A. Şeref - Tan, Turgut,** *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011, s. 218-219, (İdare Genel

Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'na konulan çekincelerin kaldırılması konusunda 3723 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde düzenlenen "*...bilahare kabulünü beyana, Bakanlar Kurulu yetkilidir*." hükmü ile Bakanlar Kuruluna yetki verilmiştir.[229] Daha sonraki süreçte çekince konulan hükümleri de ilgilendiren çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. Yerel yönetimlere ilişkin yeni mevzuatın genel gerekçelerinde, Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın referans olarak alındığı ifade edilmiştir. Yerel yönetim kanunlarının değişmesiyle birlikte il özel idareleri ve belediyelere, İçişleri Bakanlığı'nın izniyle yurt dışındaki yerel yönetimlerle işbirliği yapma imkânı getirilmiştir. Yapılan diğer bir değişiklik ile yerel yönetimlere kendi iç örgütlenmelerine ilişkin olarak belli bir düzeyde serbestlik tanınmış ve kanunlarında düzenlenen zorunlu organlar dışında meclislerinin kararıyla büyükşehir belediyesi, belediye ve il özel idaresine, ihtiyaçların gerektirmesi durumunda başka birimler de kurma yetkileri verilmiştir. Yerel yönetimlere ilişkin kanunlarda yapılan değişikliklerin amacı, söz konusu düzenlemeleri Özerklik Şartı'na uygun hale getirmektir. O halde Özerklik Şartı'na konulan çekincelerin yeniden değerlendirilmesi gerekmektedir.[230]

Esaslar); **Kalabalık, Halil**, *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 4. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2011, s. 361, (İdare Temel Kavram) .

[229] **Cebe**, *Özerklik Şartı*, s. 60.

[230] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 21.

İKİNCİ BÖLÜM

BÜYÜKŞEHİR VE İLÇE BELEDİYELERİ ARASINDAKİ İLİŞKİLERİN HUKUKİ NİTELİĞİ VE KAPSAMI

Büyükşehir belediyeleri, Türk yerel yönetim teşkilatına 1984 yılında girmiştir. Sözü edilen belediyeler, alt kademede büyükşehir ilçe belediyelerinin bulunduğu iki kademeli büyükşehir yönetim modelinin üst kademesini oluşturmaktadır. Büyükşehir belediyeleri, hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusunun zorunlu bir sonucudur.[231]

Büyükşehir belediyeleri, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen yerel yönetim örgütlerinden olan belediyelerin bir türünü oluşturmaktadır. Söz konusu belediyeler, 195 sayılı KHK ile 1984 yılında ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulmuş ve 2014 yılında 6360 numaralı Kanun ile sayıları 30'a çıkmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin kurulduğu tarihe kadar, belediyelerin hizmet alanları birbirinden ayrıydı. Büyükşehir belediyeciliğinde ise aynı hizmet alanı içerisinde çok sayıda belediye faaliyet göstermektedir. Belediye hizmetleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından yürütülmektedir. Söz konusu belediyelerin sunacakları hizmet türleri, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Aynı hizmet alanı içerisinde görev ve yetkileri paylaşan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler girift bir hal almıştır. Yasal düzenlemelere rağmen iki belediye arasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sorunlar kimi zaman yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden kimi zaman ise siyasî nedenlerden kaynaklanmaktadır. Tezin bu bölümünde büyükşehir ve ilçe belediyesi arasındaki ilişkinin hukukî nitelemesi ve bu hukukî niteleme kapsamında ilişkilerin değerlendirilmesi yapılacaktır.

---

[231] **Dönmez,** *Büyükşehir Belediyesi*, s. 1.

I. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin Hukukî Niteliği

Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, aynı hizmet alanını paylaşmaktadır. Büyükşehir belediyesi, yetkili oldukları alanın tümünü ilgilendiren stratejik konularda sorumluluğa sahipken, daha yerel nitelikli ve küçük ölçekli sorumluluklar ise ilçe belediyelerine bırakılmaktadır. Üst kademede bulunan büyükşehir belediyesi, büyükşehrin tümünden sorumludur ve planlama, koordinasyon ve altyapı gibi bölgenin tümünü ilgilendiren stratejik görevleri yürütmektedir. İlçe belediyeleri ise daha yerel ve küçük ölçekli hizmetleri yerine getirmektedir.

5216 sayılı Kanun'un amacı büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesini sağlamak şeklinde belirlenmiş ve bu yönde olmak üzere büyükşehir belediyelerine görev ve yetkiler verilmiştir. Söz konusu belediyelere planlama ve hizmetlerin koordinasyonunu sağlama noktasında ilçe belediyeleri üzerinde kullanacakları denetim yetkileri verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin, idarî vesayet veya hiyerarşi yetkisi noktasında hukukî niteliğinin tespit edilmesi gerekmektedir. Büyükşehir belediyeleri ve ilçe belediyeleri, ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olmaları nedeniyle aralarında hiyerarşik bir ilişkiden bahsedilemez. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliği öğretide farklı şekillerde isimlendirilmektedir. Örneğin, ÖZAY, bu ilişkinin hukukî niteliğini "dış idarî denetim"[232], GÜRAN ise "iç idarî vesayet"[233]

[232] **Özay, İl Han,** *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004, s. 173-176.

[233] **Güran, Sait,** "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", **İÜHF İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 1-3, 1983, s. 53.

olarak isimlendirmektedir.[234] Bu kısımda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin hukukî niteliği idarî vesayet açısından değerlendirme konusu yapılacaktır.

A. İdari Vesayet

1. Genel Olarak

Kamu hizmetlerinin veya kamu gücünün düzenlenmesi ve oluşumuna ilişkin merkezden yönetim ve yerinden yönetim olmak üzere iki zıt yaklaşım vardır. Merkezden yönetimde kamu gücünün tamamen merkezde toplanması ve işlerin merkezden yürütülmesi eğilimi vardır. Yerinden yönetim yaklaşımının altında yatan düşünce ise kamu gücünün bölgelere veya merkezden ayrı kuruluşlara dağıtılması ve işlerin bu kuruluşlar tarafından yürütülmesidir. Günümüzde söz konusu eğilimler kesin çizgilerle birbirinden ayrılmamakta ve birlikte uygulanma imkânı bulmaktadır.[235]

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesine göre idarenin kuruluş ve görevleri, merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayanmaktadır. Dolayısıyla ülkemizde merkezden yönetim ve yerinden yönetim yaklaşımları birlikte uygulanmaktadır.

Merkezden yönetimde vatandaşlara sunulacak kamu hizmetleri, il özel idaresi, belediye, köy, üniversite, KİT gibi devletten ayrı kamu tüzel kişileri yerine, bizzat devletin kendisi tarafından doğrudan yürütülmektedir. Merkezden yönetimde kamu hizmetleri, devlet kamu tüzel kişiliği ve hiyerarşi ilişkisi içerisinde olmak üzere, merkezî idare ve onun taşradaki uzantısı olan taşra teşkilatı tarafından sunulmaktadır. Merkezden yönetimin güçlü bir devlet yönetimi sağlaması, bölgeler arasında eşitliği

---

[234] **Dönmez, Zühal,** "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 6, Kasım 1993, s. 48-49.

[235] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 217.

sağlayıcı bir etkiye sahip olması, hizmetlerin daha rasyonel, daha planlı bir şekilde yürütülmesi, malî denetimin kolay ve kamu görevlilerinin yerel etkilerden uzak olması gibi faydaları bulunmaktadır. Faydaları yanı sıra demokratik ilkelere uygun olmaması, bürokrasi ve kırtasiyeciliğe neden olması ve hizmetlerin yöresel ihtiyaçlara göre yürütülememesi gibi sakıncaları da bulunmaktadır. [236]

Yerinden yönetim veya diğer bir ifadeyle ademi merkeziyet, kamu hizmetlerinden bir kısmının merkezî idare teşkilatı ve hiyerarşisi dışında yer alan kamu tüzel kişileri tarafından yürütülmesini ifade etmektedir. Yerinden yönetim ilkesi yer ve hizmet bakımından iki farklı şekilde uygulanmaktadır. Yerinden yönetim ilkesinin belli bir yer itibariyle uygulanmasına yerel yerinden yönetim, belirli hizmetler bakımından uygulanmasına ise hizmet yerinden yönetim denmektedir.[237]

Yerel yerinden yönetimler diğer bir ifadeyle yerel yönetimler (mahallî idareler), "*il, belediye veya köy gibi belli yerlerde oturanların, mahallî müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere, merkezî idarenin dışında, devletten ayrı tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip olan, karar organları seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri"* şeklinde tanımlanmaktadır.[238]

Hizmet yerel yönetimler ise özel teknik bilgi ve uzmanlık isteyen, merkezî idare tarafından yürütülmesi uygun görülmeyen bazı kamu hizmetlerini sunan, devletten

---

[236] **Gözler, Kemal,** *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskıdan Tıpkı Ek Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, Kasım 2010, s. 73-76.

[237] **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 70.

[238] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 153.

ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan, belli bir özerkliğe sahip kamu kuruluşları şeklinde tanımlanmaktadırlar.[239]

Bu şekilde tanımlanan yerinden yönetim örgütlerinin çeşitli fayda ve sakıncaları bulunmaktadır. Demokratik ilkelere daha uygun olması, kırtasiyecilik ve bürokrasiyi azaltması ve hizmetlerin yerel ihtiyaçlara daha uygun şekilde yürütülmesi yerinden yönetimin faydalarını oluşturmaktadır. Bunun karşısında yerinden yönetim örgütleri, bölgeler arasında eşitsizlikleri artırabilir, ülkenin birliğini bozabilir, siyasî saiklerle partizanca uygulamalara ve yeterli malî ve teknik imkânlara sahip değillerse hizmetlerin aksamasına, hizmetlerin tekdüze şekilde yürütülememesine ve malî denetimde güçlüklere neden olabilirler.[240]

İdari teşkilatımız yukarıda ifade edildiği üzere merkezden yönetim ve yerinden yönetim örgütleri olmak üzere parçalı bir yapıya sahiptir. Söz konusu parçalı yapıyı bütünleştirmek ve merkezden yönetim ile yerinden yönetimin zararlarını ortadan kaldırmak amacıyla idarenin bütünlüğü ilkesi kabul edilmiştir. İdarenin bütünlüğü ilkesi, 1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin ilk fıkrasında "*İdare kuruluş ve görevleriyle bir bütündür*" şeklinde düzenlenmiştir. İdarenin bütünlüğünü sağlamak üzere hiyerarşi ve idarî vesayet olmak üzere hukukî araçlar kabul edilmiştir. Hiyerarşi, tek bir kamu tüzel kişisi içerisinde yer alan örgüt ve birimler arasında

---

[239] **Gözübüyük, A. Şeref,** *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 11. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2010, s. 224-229.

[240] **Onar, Sıddık Sami,** *İdare Hukukunun Umumî Esasları C. II*, 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası-Hak Kitabevi, 1966, s. 616-622, (İdare Hukuku II); **Âdil, Muslıheddin,** *Mukayeseli Hukuku İdare (Birinci Cilt)*, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933, s. 203-205; **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 75-76; **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 231-232; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 157-159.

bütünlüğü sağlamaya yönelik iken, idarî vesayet, merkezî idare ile yerinden yönetim örgütleri arasında bütünlüğü sağlama amacını gerçekleştirmektedir.[241]

Merkezî idare, yerel yönetim örgütleri olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri üzerinde, yerel hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun olarak yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve yerel ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunî sınırlar çerçevesinde idarî vesayet yetkisini kullanmaktadır. Anayasada merkezî idarenin, yerel yönetim örgütleri üzerindeki idarî vesayet yetkisi düzenlenmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olduğu yönünde anayasal düzenleme yoktur. Buna karşın büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ayrı kamu tüzel kişiliklerinin bulunması, aralarındaki ilişkinin hukukî niteliğinin hiyerarşi olması imkânını ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle aralarındaki ilişkinin hukukî niteliği, idarî vesayet kapsamında irdelenecektir.

2. İdari Vesayetin Tanımı, Amacı ve Hukukî Dayanağı

İdarî vesayet, merkezî idare ile yerinden yönetim kuruluşları arasında bütünlüğü sağlamaya yönelik bir hukukî araçtır. Merkezî idare dışında yer alan, yerinden yönetim örgütleri, kamu tüzel kişiliğine ve dolayısıyla belli bir ölçüde özerkliğe sahiptirler. Söz konusu yönetsel örgütler, yaptıkları işlem ve eylemlerle devletin bütünlüğünü tehdit edebilir veya kamu hizmetlerinin tüm ülke genelinde eşgüdüm içerisinde yürütülmesine engel olabilirler. Bu nedenle devlet tüzel kişiliğini temsil

[241] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 194-196; **Atay, Ender Ethem,** *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s. 167-169.

eden merkezî idarenin yerinden yönetim örgütleri üzerinde belli bir ölçüde denetim yetkisinin bulunması zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.[242]

Amacı merkezî idare ile yerinden yönetim örgütleri arasında bütünlüğü sağlamak olan idarî vesayet, "*kanunla öngörülmüş durumlarda merkezî idarenin, yerinden yönetim kuruluşlarının eylem ve işlemleri üzerinde sahip olduğu sınırlı bir denetim yetkisi*" şeklinde tanımlanabilmektedir. İdarî vesayet, onama, onamama, değiştirerek onama veya erteleme gibi yetkileri içermektedir.[243]

İdarî vesayetin anayasal dayanağı, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenmiştir. İlgili düzenlemeye göre "*Merkezî idare, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.*"

Anayasada merkezî idarenin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu idarî vesayet yetkisi düzenlenmiştir. Hizmet yerel yönetimler bakımından bir düzenleme yapılmamıştır. Merkezî idare karşısında yerel yönetimler, hizmet yerel yönetimlere göre daha özerk bir yapıya sahiptirler. Bu nedenle merkezî idarenin, yerel yönetimlere göre kendisine daha bağımlı olan hizmet yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisi olduğu evleviyetle kabul edilmektedir. Ayrıca 1982 Anayasası'nın

---

[242] **Onar,** *İdare Hukuku II*, s. 622-623; **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 84; **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk,** *İdare Hukuku*, s. 233; **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy,** *İdare Hukuku*, s. 29; **Atay,** *İdare Hukuku*, s. 180; **Gözübüyük,** *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 101; **Gözübüyük - Tan,** *İdare Genel Esaslar*, s. 152; **Ekşioğlu, A. Naci,** "Devlet İle Mahallî İdareler Arasındaki Malî Münasebetlerin Düzenlenmesi", **Türk İdare Dergisi**, Y. 36, S. 303, Kasım-Aralık 1966, s.100.

[243] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 209.

123'üncü maddesinde düzenlenen idarenin bütünlüğü ilkesi gereği, merkezî idare, hizmet yerel yönetimler üzerinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.[244]

İdarî vesayet, önceleri yalnızca merkezî idarenin yerinden yönetim örgütleri üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi şeklinde anlaşılırken, zamanla bir kamu tüzel kişisinin diğer bir kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkilerini kapsayacak şekilde anlaşılmaya başlanmıştır. İki kamu tüzel kişisinden biri merkez konumunda kabul edilmekte ve bu kamu tüzel kişisine diğeri üzerinde denetim yetkileri verilmektedir. Bu duruma ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan Türkiye Barolar Birliği ile barolar arasındaki ilişki örnek olarak gösterilmektedir.[245]

3. İdari Vesayetin Özellikleri

Türkiye'de kabul edilen idarî düzenin bir sonucu olarak idarî vesayet, idarî bir denetimdir. Bu düzende "*idarî makamların adlî makamlardan ayrılığı ilkesi*" kabul edilmiştir. Adlî makamların, idarî işlere müdahale etme yetkileri bulunmamaktadır. Bunun sonucu olarak adlî makamlar, yerinden yönetim örgütlerinin idarî kararlarına ve faaliyetlerine doğrudan ve idarî nitelikli müdahalelerde bulunamazlar.[246]

İdarî vesayet, devletin birliğini, kamu yararını, kamu hizmetlerinin uyumunu, etkinliğini ve verimliliğini sağlamak ve korumak için kabul edilmiştir. Aynı zamanda

---

[244] **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 85; **Zabunoğlu, Yahya Kazım,** *İdare Hukuku (Cilt 1)*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2012, s. 144; **Atay**, *İdare Hukuku*, s. 181; **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 30.

[245] **Özay**, Günışığında Yönetim, s. 163-174.

[246] **Onar**, *İdare Hukuku II*, s. 624; **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 233-234; **Akyılmaz, Bahtiyar - Sezginer, Murat - Kaya, Cemil,** *Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2012, s. 211.

yerinden yönetim örgütlerinin keyfî davranışlarının engellenmesi yoluyla yerel halkın korunması amacını da taşımaktadır.[247]

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen idarî vesayete ilişkin hüküm göz önünde bulundurulduğunda, idarî vesayet, merkezî idarenin yerinden yönetim örgütleri üzerindeki denetim yetkisidir. Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan yerinden yönetim örgütleri arasındaki ilişkinin idarî vesayet olduğu yönünde bir düzenleme Anayasa'da mevcut değildir. Buna karşın çeşitli yasal düzenlemelerde bir yerinden yönetim örgütüne diğer bir yerinden yönetim örgütü üzerinde denetleme yetkisi verildiği görülmektedir. Örneğin 2547 sayılı Yükseköğretim Kanunu, Yükseköğretim Kurulu'na üniversiteler üzerinde atama, görevden alma, denetim ve gözetim gibi çeşitli yetkiler vermekte ve söz konusu yetkiler, idarî vesayet yetkisine benzemektedir. YÖK ile üniversiteler, ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip yerinden yönetim örgütleridir. Ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip olan YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişkinin hukukî niteliği hiyerarşi olamaz, bu ilişkinin hukukî niteliği idarî vesayettir. Bu yönde olmak üzere Danıştay Sekizinci Dairesi, 29.04.2003 tarih ve K.2003/1942 sayılı kararında YÖK ile üniversiteler arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olduğuna karar vermiştir.[248]

Yerinden yönetim örgütlerinin özerkliği ilkesi kabul edilmiştir. Söz konusu yönetimlerin idarî vesayete tabi olmaları, istisnai bir durum oluşturmaktadır. Bu nedenle hangi işlemlerin idarî vesayete tabi olduğu yasal düzenlemelerde açıkça belirtilmelidir. Yasada öngörülmeyen konularda, idarî vesayet yetkisi kullanılamaz. Anayasada düzenlenen hükme göre idarî vesayet yetkisi kanunda öngörülen esas ve

[247] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 235; **Kalabalık**, *İdare Temel Kavram*, s. 52.

[248] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 210, 235.

usuller dairesinde kullanılır. Dolayısıyla idarî vesayet, kanunla verilen bir yetkidir. Danıştay kararlarında kanunda öngörülen haller dışında idarî vesayet yetkisinin kullanılamayacağı belirtilmektedir.[249]

İdarî vesayet yetkisinin yalnızca kanunlarda düzenlenen durumlarda kullanılması ve istisnai bir yetki olması nedeniyle dar yoruma tabi tutulması gerekmektedir. İstisnai hükümlerin dar yorumlanması hukukun genel bir ilkesidir.[250] Bir başka deyişle idarî vesayet yetkisi, kanuna dayanan ve kanunla sınırlı olarak kullanılabilen bir yetkidir.[251] Danıştay verdiği bir kararda "*…idarî vesayet yetkisi, niteliği itibariyle esas ve usulleri kanunla belirlenmiş bir yetkidir. Yorum yoluyla açıkça öngörüldüğü konu ve usullerin dışına taşırılması mümkün değildir.*" sonucuna ulaşmıştır.[252]

4. İdari Vesayet Yetkisinin Kapsamı

İdarî vesayet yetkisinin kapsamı ve sınırları kanunla belirlenmektedir. Söz konusu yetkinin kanundan kaynaklanması ve kanunla sınırlı olması özelliği

---

[249] **Onar**, *İdare Hukuku II*, s. 625; **Gözübüyük - Tan**, *İdare Genel Esaslar*, s. 152; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 210; **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 85-86; **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 165; **Okay Tekinsoy, Özge,** "Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdari Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", **Zabunoğlu Armağanı**, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 316, 2011, s. 517. Ayrıca bakınız: **Dan.8.D.**, E. 1995/80, K. 1996/3398, T. 25.11.1996, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 14.01.2014; **Dan.6.D.**, E. 1977/1376, K. 1979/619, T. 19.02.1979, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 14.01.2014.

[250] **Gözler, Kemal,** *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, Ankara, US-A Yayıncılık, 1998, s. 183.

[251] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 235.

[252] **Dan.5.D**., E. 1994/83, K. 1999/83, T. 30.05.1994, aktaran **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 235.

nedeniyle, vesayet makamının yetkileri, kendilerine kanunlar tarafından bu amaçla verilen yetkilerle sınırlıdır.[253]

Kapsamı ve sınırları kanunla belirlenen idarî vesayet yetkisi, vesayet makamına yerinden yönetim örgütlerinin organları (kişiler) ve işlemleri üzerinde yetkiler vermektedir.[254]

a. Organlar Üzerinde İdarî Vesayet Yetkileri

Yerinden yönetim örgütlerinin organları üzerinde kullanılan vesayet yetkileri, genel olarak bu örgütlerin organ veya organlarında görev alan kişilerin seçimi, atanmaları, seçimlerinin onanması, görevlerine son verilmesi veya askıya alınmaları ve karar organlarının feshedilmesi şeklinde ortaya çıkmaktadır.[255]

Türk hukuk düzeninde yerinden yönetim örgütlerinin organları üzerinde oldukça sınırlı bir idarî vesayet yetkisi tanınmıştır. Çünkü 1982 Anayasası'nın mahallî idarelere ilişkin 127'nci ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarına ilişkin 135'inci maddelerinde öngörülen düzenleme ile yerel yönetimlerin ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının göreve gelmesinde ve görevlerine son verilmesinde merkezî idarenin yetkisi bulunmamaktadır. Anayasanın 127'nci maddesine göre yerel yönetimlerin karar organları, kanunda gösterilen seçmenler tarafından, 135'inci maddeye göre kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının organları ise kendi üyeleri tarafından kanunda gösterilen usullere göre yargı gözetimi

---

[253] **Gözler,** *İdare Hukuku*, s. 217.

[254] **Onar,** *İdare Hukuku II*, s. 625; **Duran, Lûtfi,** *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, Yayın No: 648, 1982, s. 60; **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 87; **Gözübüyük - Tan,** *İdare Genel Esaslar*, s. 153; **Özay,** *Günışığında Yönetim*, s. 169; **Akyılmaz - Sezginer - Kaya,** *Türk İdare Hukuku*, s. 213; Vesayet yetkisinin kapsamı konusunda bakınız: **AYMK,** T. 1.3.1985, E. 1984/12, K. 1985/6, **RG**: 17.5.1985 - 18757.

[255] **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 87; **Atay,** *İdare Hukuku*, s. 191.

altında gizli oyla seçilerek oluşturulur.[256] Yerinden yönetim örgütlerinden olan yerel yönetimlerin karar organlarının ve kamu kurum niteliğindeki meslek kuruluşlarının organlarının seçim yoluyla oluşturulması kabul edilmiş ve bu konuda merkezî idareye yetki verilmemiştir.

Anayasanın 127'nci maddesine göre yerel yönetimlerin, seçilmiş organlarının organlık sıfatını kazanmalarına ilişkin itirazların çözümü ve kaybetmeleri, konusundaki denetim yargı yolu ile sağlanmaktadır. Benzer bir düzenleme Anayasa'nın 135'inci maddesinde de öngörülmüştür. Bu düzenlemeye göre amaçları dışında faaliyet gösteren kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşlarının sorumlu organlarının görevine, kanunun belirlediği merciin veya cumhuriyet savcısının istemi üzerine mahkeme kararıyla son verilir ve yerlerine yenileri seçtirilir. Söz konusu düzenlemelerden anlaşılacağı üzere merkezî idarenin, yerinden yönetim örgütlerinin organlarının organlık sıfatını kaybetmeleri konusunda yetkileri bulunmamakta ve bu konuda yargı organları yetkili kılınmaktadır.

Merkezî idareye yerinden yönetim örgütlerinin organları üzerinde yalnızca geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi verilmiştir. Anayasanın 127'nci maddesinin 4'üncü fıkrasına göre "*görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında soruşturma ve kovuşturma açılan mahallî idare organları veya bu organların üyelerini, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar uzaklaştırabilir.*". İçişleri Bakanına tanınan geçici olarak görevden uzaklaştırma yetkisi, bir idarî vesayet yetkisidir. Yine benzer bir düzenleme kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları hakkında öngörülmüştür. Anayasanın 135'inci maddesinin 6'ncı fıkrasına göre kamu

[256] **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 87-88; **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 169.

kurumu niteliğindeki meslek kuruluşkarının sorumlu organlarının görevine mahkeme kararı ile son verilir. Aynı maddede bu düzenlemenin bir istisnası getirilmiştir. Buna göre "*millî güvenliğin, kamu düzeninin, suç işlenmesini veya suçun devamını önlemenin yahut yakalamanın gerektirdiği hallerde gecikmede sakınca varsa, kanunla bir merci, meslek kuruluşlarını veya üst kuruluşlarını faaliyetten men ile yetkilendirilebilir. Bu merciin kararı, yirmidört saat içerisinde görevli hâkimin onayına sunulur. Hâkim, kararını kırksekiz saat içinde açıklar; aksi halde, bu idarî karar kendiliğinden yürürlükten kalkar.*" Söz konusu hallerde kanunla belirlenen bir mercii tarafından meslek kuruluşları ve üst kuruluşları, faaliyetten men edilebilmektedir. Kanunla tayin edilen merciiye verilen ve geçici olarak görevden uzaklaştırma sonucunu doğuran bu yetki, bir idarî vesayet yetkisidir.[257]

b. İşlemler Üzerinde İdari Vesayet Yetkileri

İdarî vesayet yetkisi, kanundan kaynaklanan ve kanunla sınırlı olan bir yetkidir. Bu nedenle vesayet makamının, yerinden yönetim örgütlerinin işlemleri üzerinde ne tür yetkilerinin bulunduğunu tespit etmek için kanunlara bakmak gerekmektedir. Kanunlar incelendiğinde vesayet makamına yerinden yönetim örgütlerinin işlemleri üzerinde iptal, onama, erteleme, düzeltme, kararın yeniden görüşülmesini isteme ve yargı yoluna başvurma yetkilerinin verildiği tespit edilmektedir.[258]

---

[257] **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 87-88; **Gözübüyük - Tan**, *İdare Genel Esaslar*, s. 153; **Sancakdar, Oğuz,** *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2012, s. 120.

[258] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 219; **Eroğlu, Hamza,** *İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985, s. 339; **Duran**, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 60-61; **Aktalay, Alptekin,** *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, 1. Baskı, İstanbul, Legal Yayınları, 2011, s. 110. Yerinden yönetim örgütlerinin

ba. İptal Yetkisi

İptal yetkisi, vesayet makamının sahip olduğu yetkilerden biridir. Vesayet makamı sahip olduğu iptal yetkisi ile yerinden yönetim örgütünün yürürlüğe girmiş olan işlemini, geçmişe yönelik olarak ortadan kaldırmaktadır. İptal yetkisinin idarî vesayet yetkisi olması nedeniyle kanunda açıkça düzenlenmesi ve vesayet makamına verilmiş olması gerekmektedir. Vesayet makamının sahip olduğu iptal yetkisine örnek olarak 442 sayılı Köy Kanunu'nun[259] 40'ıncı maddesi örnek olarak verilmektedir.[260] Söz konusu düzenlemeye göre köy muhtarının köylü faydasına olmayan kararları, kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Kaymakam, iptal ettiği karar yerine kendisi karar veremez. Kararı yine köylü vermektedir. Söz konusu düzenlemede kaymakam, idarî vesayet yetkisi niteliğinde olan iptal yetkisini kullanmaktadır.

bb. Onama Yetkisi

Onama yetkisi, vesayet makamının sahip olduğu ve en sık kullandığı yetkilerden biridir. Onama yetkisi, iptal yetkisinden farklı olarak, alınmış; ancak yürürlüğe girmemiş kararlara ilişkindir. Onama, var olan ve tamamlanmış işlemin yürürlüğe girmesini sağlamaktadır. Vesayet makamına verilen onama yetkisi, yerinden yönetim örgütlerinin kendi serbest iradeleri ile işlem yapma ve karar alma yetkisini

---

işlemleri üzerindeki idarî vesayet yetkilerine ilişkin bakınız: **AYMK**, T. 18.01.2007, E. 2005/32, K. 2007/3, **RG**: 29.12.2007 - 26741; **AYMK**, T. 4.2.2010, E. 2008/27, K. 2010/29, **RG**: 22.06.2010 - 27619; **Dan. İdari Dava Daireleri Kurulu**, E. 2005/1846, K. 2006/746, **Danıştay Dergisi**, S. 114, http://www.danistay.gov.tr/dergiler/114.pdf, Erişim Tarihi: 8.2.2014.

[259] **RG**: 7.4.1924 - 68.

[260] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 236; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 219-220; **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 166.

sınırlandırmamakta; yalnızca yerinden yönetim örgütlerinin yaptığı işlem ve aldığı kararları yürürlüğe koyma ve uygulama yetkisi sınırlandırılmaktadır. Bu yüzden onama işlemi, yerinden yönetim örgütünün işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen bağımsız bir işlemdir. Onama işlemine yönelik olarak kanunda belirli bir süre öngörülebilir. Öngörülen sürede onama işlemi yapılmamış ise işlemin onandığı varsayılır ki buna zımni onama denmektedir. Ancak kanunda bu durumun tersi de öngörülebilir.[261] Zımni onamaya, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14'üncü maddesinde düzenlenen "*…üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır*" hükmü örnek olarak verilebilir.

Vesayet makamının sahip olduğu onama yetkisine 5393 sayılı Belediye Kanunu'ndan çeşitli örnekler vermek mümkündür. 5393 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesine göre belediye sınırları içinde mahalle kurulması, kaldırılması, birleştirilmesi, bölünmesi, adlarıyla sınırlarının tespiti ve değiştirilmesi yönündeki belediye meclisi kararı valinin, Kanun'un 10'uncu maddesinde belde adının değiştirilmesi yönündeki belediye meclisi kararları, İçişleri Bakanı'nın onamasına tabi tutulmuştur. Yine 5393 sayılı Kanun'un 81'inci maddesine göre cadde, sokak,

---

[261] **Onar**, *İdare Hukuku II*, s. 626-627; **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 90-92; **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 236-237; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 220; **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 167; **Akyılmaz - Sezginer - Kaya**, *Türk İdare Hukuku*, s. 214; **Atay**, *İdare Hukuku*, s. 192-193; Onama işleminin, yerinden yönetim örgütünün işleminin yürürlüğe girmesini sağlayan ve ondan tamamen bağımsız bir işlem olduğu yönünde kararlar için bakınız: **AYMK**, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**: 26.11.1988 - 20001; **Dan.9.D.**, E. 1977/4474, K. 1978/3022, T. 9.11.1978, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 7.2.2014; **Dan.9.D.**, E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981,http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 7.2.2014.

meydan, park, tesis ve benzerlerine ad verilmesi ve beldeyi tanıtıcı amblem, flama ve benzerlerinin tespitine ilişkin belediye meclisi kararlarında mülkî idare amirinin onayı aranmaktadır.

bc. Erteleme Yetkisi

Vesayet makamının sahip olduğu bir diğer yetki, kararın yürütülmesini erteleme veya askıya alma yetkisidir. Erteleme yetkisi ile icraî olan ve yürürlüğe giren işlemin yürütülmesi durdurulmaktadır.

Vesayet makamının sahip olduğu erteleme yetkisine 22.02.2005 tarih ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 27'nci maddesine yer alan düzenleme örnek olarak verilebilir. Söz konusu düzenlemeye göre vali kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteyebilir ve encümen, kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Bu durumda, valinin, kesinleşen encümen kararının uygulanmasını durdurma yetkisi vardır. Kararın uygulanmasını durdurma yetkisi, vesayet makamı olan valiye tanınmış bir idarî vesayet yetkisidir.[262]

bd. Düzeltme (Değiştirerek Onama) Yetkisi

Vesayet makamı, istisnai ve sınırlı olarak yerinden yönetim örgütlerinin işlemleri üzerinde düzeltme veya değiştirerek onama yetkisine sahiptir. Değiştirerek onama yetkisi, yerinden yönetim örgütünün yerine geçerek işlem yapmayı ifade eden ikâme yetkisi, bir diğer ifadeyle genel değiştirme yetkisi kapsamında değerlendirilemez. Değiştirerek onamada, değiştirmenin kapsamı sınırlı olmalıdır ve yeni bir kararın ortaya çıkmasına yol açıcı nitelikte olmaması gerekmektedir. Aksi halde ikâme

[262] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 222-223; **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 92; **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 170.

yetkisi ortaya çıkacaktır. İkâme yetkisinde vesayet makamının iradesi, yerinden yönetim örgütünün iradesi yerine geçecektir ki bu durum, idarî vesayetin amacı ve niteliği ile çelişen bir sonuç ortaya çıkaracaktır.[263]

Vesayet makamının değiştirerek onama yetkisine 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'ndan örnek vermek mümkündür. Kanun'un 14'üncü maddesinde yer alan düzenlemeye göre "*Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, ... değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir.*" Burada büyükşehir belediye meclisine verilen değiştirerek kabul yetkisi, değiştirerek onama yetkisi kapsamında bir idarî vesayet yetkisidir.

be. Kararın Yeniden Görüşülmesini İsteme Yetkisi

Vesayet yetkisi niteliğinde olan, kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisinde kanun vesayet makamına, yerinden yönetim örgütünün yetkili organları tarafından alınan kararın yeniden görüşülmesini isteme yetkisi vermektedir.[264]

5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 15'inci maddesinde valiye, il genel meclisi kararları üzerinde yeniden görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir. Sözü edilen düzenlemeye göre "*İl genel meclisi tarafından alınan kararların tam metni, en geç beş gün içinde valiye gönderilir. Vali, hukuka aykırı gördüğü kararları, yedi gün içinde gerekçesini de belirterek yeniden görüşülmek üzere il genel meclisine iade edebilir. Valiye gönderilmeyen meclis kararları yürürlüğe girmez. Yeniden*

[263] **Özyörük, Mükbil,** *İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Programı)*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1982, s. 182; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 223; **Zabunoğlu**, *İdare Hukuku (Cilt 1)*, s. 147; **Duran**, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 61; **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 31-32. Söz konusu yetkiye ilişkin: **AYMK**, T. 26.9.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, **RG**: 28.11.1991 - 21065.

[264] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 224.

görüşülmesi istenilmeyen kararlar kesinleşir". Yine 5302 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde valiye, kanun, tüzük, yönetmelik ve il genel meclisi kararlarına aykırı gördüğü encümen kararının bir sonraki toplantıda tekrar görüşülmesini isteme yetkisi verilmiştir.

c. İdari Vesayetin Kapsamı Dışında Kalan Yetkiler

İdarî vesayet yetkisi, kanunda gösterilen ve sınırları belli olan iptal, onama, erteleme, değiştirerek onama, yeniden görüşülmesini isteme ve yargıya başvurma yetkilerini kapsamaktadır. Söz konusu yetki, ikâme ile emir ve talimat verme yetkilerini içermemektedir.[265]

Vesayet makamının ikâme yetkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle yerinden yönetim örgütünün işlemlerini onamadığı durumlarda, sözü edilen idarenin yerine geçerek işlemlerini tesis etmesi mümkün değildir. Aynı şekilde yerinden yönetim idarelerinin karar alma özgürlüklerini bertaraf eden emir ve talimat verme yetkisi, vesayet makamına tanınmamıştır.[266]

İkâme yasağının istisnası öngörülmüştür. Hizmetlerde aksama olması durumunda, vesayet makamına ikâme yetkisi verilmiştir. 5302 sayılı Kanun'un 40'ıncı ve 5393 sayılı Kanun'un 57'nci maddesinde ikâme yasağının istisnaları düzenlenmiştir.[267]

5302 sayılı Kanun'un 40'ıncı maddesine göre *" İl özel idaresi hizmetlerinin ciddî bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayatî*

---

[265] **Eroğlu**, *İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, s. 339; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 228; **Gözübüyük - Tan**, *İdare Genel Esaslar*, s. 154.

[266] **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 166.

[267] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 228-229; Bu yönde olmak üzere bakınız: **AYMK**, T. 26.09.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, **RG**: 28.11.1991 - 21065.

derecede olumsuz etkilediğinin ilgili bakanlığın talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda, İçişleri Bakanlığı;

a) Hizmetlerde meydana gelen aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek il özel idaresinden ister.

b) Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda, vali, aksaklığı öncelikle il özel idaresinin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Bu nedenle ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o il özel idaresinin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden il özel idaresine ayrılan paydan valilik emrine gönderilir."

5393 sayılı Kanun'un 57'nci maddesinde ise *"Belediye hizmetlerinin ciddi bir biçimde aksatıldığının ve bu durumun halkın sağlık, huzur ve esenliğini hayati derecede olumsuz etkilediğinin İçişleri Bakanlığının talebi üzerine yetkili sulh hukuk hâkimi tarafından belirlenmesi durumunda İçişleri Bakanı, hizmetlerde meydana gelecek aksamanın giderilmesini, hizmetin özelliğine göre makul bir süre vererek belediye başkanından ister.*

Aksama giderilemezse, söz konusu hizmetin yerine getirilmesini o ilin valisinden ister. Bu durumda vali, aksaklığı öncelikle belediyenin araç, gereç, personel ve diğer kaynaklarıyla giderir. Mümkün olmadığı takdirde diğer kamu kurum ve kuruluşlarının imkânlarını da kullanabilir. Ortaya çıkacak maliyet vali tarafından İller Bankasına bildirilir ve İller Bankasınca o belediyenin müteakip ay genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamı üzerinden belediyeye ayrılan paydan valilik emrine gönderilir

İçişleri Bakanlığının talebi üzerine sulh hukuk hâkimi tarafından alınan karara karşı ilgili belediyece asliye hukuk mahkemesine itiraz edilebilir." hükmü düzenlenmiştir.

Söz konusu düzenlemeler değerlendirildiğinde vesayet makamının, ikâme yetkisini doğrudan kullanmasının önüne geçilmiştir. İkâme yetkisinin kullanılmasına neden olan hizmetlerde aksama olması durumunun mevcudiyeti, yargı organları tarafından tespit edilecektir. Vesayet makamının, bu yönde bir yetkisi bulunmamaktadır. Yalnızca bu durumun tespitini, yargı organlarından isteme yetkisi bulunmaktadır. Aksaklığın yargı organınca tespit edilmesi halinde ise hizmetin yerine getirilmesi öncelikle yerinden yönetim örgütünden istenir. Vesayet makamının talepte bulunmaksızın hizmeti kendisinin yerine getirmesi mümkün değildir. Talepte bulunulmasına rağmen aksamanın devam etmesi halinde, söz konusu kamu hizmeti vesayet makamınca yerine getirilir.

5. Hukukîlik ve Yerindelik Bakımından İdari Vesayet Denetimi

İdarî vesayet yetkisi, yerinden yönetim örgütünün organ ve işlemlerinin hukukîliği ve yerindeliği üzerindeki denetim şeklinde kullanılmaktadır. Hukukîlik denetiminde, yerinden yönetim örgütünün hukuk kurallarını öncelikle dikkate alması ve hukuka saygı göstermesi, yerindelik denetiminde ise vesayet makamının görüşlerinin, yerinden yönetim örgütünün tutum ve davranışları üzerinde öncelikle dikkate alınması sağlanmaktadır. Yerindelik denetiminde, yerinden yönetim örgütünün özerkliği sınırlandırılmaktadır. Hukukîlik denetiminde ise yerinden yönetim örgütünün özerkliği genişlemektedir. Çünkü hukukîlik denetiminde vesayet makamının görüşleri değil, mevzuatın düzenlediği kuralların uygulanması

sağlanmakta; dolayısıyla hukukîlik denetimi, yargı organlarının denetimi altında gerçekleştirilmektedir.[268]

İdarî vesayet, vesayet makamına kanundan kaynaklanan ve kanunla sınırlı olan bir denetim yetkisi vermektedir. İlke olarak idarî vesayet, hukuka uygunluk denetimini gerçekleştirme amacına yöneliktir. Vesayet makamı, istisnai olarak yerindelik açısından denetim yapmaktadır. Vesayet makamının genel bir yerindelik denetimi yetkisi bulunmamakta ve yalnızca kanunda öngörülen hallerde bu yetkiye başvurabilmektedir. Kanunda bu yönde bir düzenleme mevcut değilse idarî vesayet, yerindelik denetimini kapsamaz.[269]

Anayasa Mahkemesi, idarî vesayet yetkisinin hukuka uygunluk denetimi yanı sıra yerindelik denetimini kapsayacak şekilde düzenlenebileceğini; ancak hukukîlik ve yerindelik denetiminin vesayet makamına yerinden yönetim örgütünün yerine geçerek icraî karar alma yetkisi vermeyeceğini kabul etmektedir.[270]

Anayasa'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasına göre idarî vesayet; merkezî idarenin, mahallî idareler üzerinde, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının

---

[268] **Atay**, *İdare Hukuku*, s.184; **Coşkun, Sabri,** *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet*, Ankara, 1976, s. 23; **Pirler, Orhan - Tortop, Nuri - Başsoy, Ahmet,** *Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ekim 1995, s. 42; **Aktalay**, *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, s. 111.

[269] **Zabunoğlu**, *İdare Hukuku (Cilt 1)*, s. 147-148; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 229; **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 32; **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 32.

[270] **AYMK**, T. 15.05.2008, E. 2004/1, K. 2008/106, **RG**: 05.07.2008 - 26927; **AYMK**, T. 1.3.1985, E. 1984/12, K. 1985/6, **RG**: 17.05.1985 - 18757; **AYMK**, T. 4.2.2010, E. 2008/27, K. 2010/29, **RG**: 22.06.2010 - 27619.

korunması ve ***mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanması*** amacıyla, kanunda belirtilen esas ve usuller dairesinde sahip olduğu yetkidir. Söz konusu madde hükmü idarî vesayet yetkisinin, hukuka uygunluk denetiminin yanı sıra yerindelik denetimini içerecek şekilde düzenlenmesine imkân vermektedir.[271]

İdarî vesayetin yerindelik denetimini kapsamasına, 442 sayılı Köy Kanunu'nun 40'ıncı maddesi örnek gösterilebilir. Söz konusu düzenlemede, "*Köy muhtarının köylü faydasına olmıyan kararlarını kaymakam bozabilir. Fakat, onun yerine kaymakam kendiliğinden karar veremez. Karar, gene köylü tarafından verilir.*" hükmü yer almaktadır. Burada vesayet makamı olan kaymakam, köy muhtarının kararını yerindelik açısından denetlemektedir. Köy muhtarının kararı hukuka uygun olmakla birlikte köylü faydasına değilse, kaymakam tarafından bozulabilmektedir. Burada köy muhtarının kararının köylü faydasına olup olmadığının denetimi, yerindelik denetimini oluşturmaktadır.[272]

B. Büyükşehir Belediyelerinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkilerinin İdarî Vesayet Açısından Değerlendirilmesi

Sosyal bilimlerde denetim kavramı, çeşitli amaçlar çerçevesinde faaliyet gösteren örgütlerin hedeflenen başarı ölçütlerine ne kadar yaklaştığını tespit etmek üzere sözü edilen başarı ölçütleriyle yapılan işlerin karşılaştırılması, yapılan faaliyetlerin örgütün belirlediği amaçlara ve hukuka uygunluğunun araştırılmasını ifade etmektedir.[273] Bir başka tanımda ise denetim, bir kişinin, kurumun veya

---

[271] **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 164; **Akyılmaz - Sezginer - Kaya**, *Türk İdare Hukuku*, s. 211.

[272] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 229.

[273] **Bozkurt, Ömer - Ergun, Turgay - Sezen, Seriye,** *Kamu Yönetimi Sözlüğü: Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla*, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 283, 1998, s. 62.

yönetim biriminin farklı yönlerden görünümünün, yapısının, işlerliğinin veya uğraşlarının, hata, tutarsızlık veya eksiklik içerip içermediğinin önceden tespit edilen mevzuat, yargı kararı, kural ve akılcı yaklaşımlar şeklindeki ölçütler çerçevesinde ölçülmesi, gözlenmesi ve izlenmesi için yapılan faaliyetler şeklinde ifade edilmektedir.[274]

Denetimin amacı, idarenin işleyişindeki kusurların ortaya çıkarılmasını sağlamak, bunların düzeltilmesi ile tekrarının önüne geçilmesine yardımcı olmaktır. Ayrıca gerçekleştirilen denetim ile idarenin kusurları giderilerek, etkinlik düzeyi artırılmakta ve idarenin geliştirilmesi sağlanmaktadır. Denetimin amacı yalnızca hukuka aykırılıkların giderilmesini sağlamak değildir. Hukuka aykırılığın bulunmadığı durumlarda dâhi idarenin denetlenmesi imkân dahilindedir.[275]

Yönetim bilimi açısından denetimin yapılması, kamu görevlilerinin yürütmekle sorumlu oldukları görevleri nedeniyle sahip oldukları yetkilerini hukuka aykırı ve keyfî bir şekilde kullanmalarının önüne geçilmesinde, yönetilen konumundaki halkın haklarının korunmasında ve kamu kurum ve kuruluşlarının faaliyetleri ile orantısız şekilde genişlemelerinin önlenmesinde önemli bir rol oynamaktadır.[276]

İdarenin mevcut durumunu değerlendirmek, ortaya çıkan sorunları tespit etmek ve sorunların üstesinden gelmek için yapılan denetim, çeşitli şekillerde tasnif edilmektedir. İdare, yargı organı, yasama organı, yürütme organı ve kamuoyu tarafından çeşitli şekillerde ve etkinlikte denetlenmektedir. Ayrıca idarenin bir başka

---

[274] **Yüzgün, Arslan,** *Genel Denetim Yaklaşımı*, İstanbul, Dünya Yayınları, 1984, s. 20.

[275] **Yıldırım, Ramazan,** *İdare Hukuku Dersleri II*, 2. Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2012, s. 248; **Ünal, Feyzullah,** *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, 1. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Mart 2013, s. 11.

[276] **Tortop, Nuri - İsbir, Eyüp, G. - Aykaç, Burhan,** *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999, s. 157.

idarî makam tarafından denetlenmesi de söz konusu olabilmektedir. Yargı organı, idarenin eylem ve işlemlerini hukuka uygunluk açısından denetler. Diğer denetim organları veya yollarında ise idare, hem hukuka uygunluk hem de yerindelik açısından denetlenir.[277]

İdarenin, bir başka idarî makam tarafından denetlenmesine kısaca idarî denetim adı verilmektedir. İdarî denetim, iç idarî denetim ve dış idarî denetim olmak üzere iki şekilde gerçekleştirilmektedir. İç idarî denetim, bir idarenin kendi kendini denetlemesidir. İç idarî denetim, farklı şekillerde gerçekleştirilmektedir. Bunlar; idarî işlem veya eylemi yapan idarenin kendini denetlemesi, hiyerarşik denetim, denetleme organı tarafından yapılan denetim ve 10.12.2003 tarih ve 5018 sayılı Kamu Malî Yönetimi ve Kontrol Kanunu'na[278] göre kurulan iç denetim birimlerince yapılan denetimlerden oluşmaktadır.[279]

Dış idarî denetim ise bir kamu tüzel kişisinin bir başka kamu tüzel kişisi tarafından denetlenmesi şeklinde tarif edilebilir. Dış idarî denetimde, iç idarî denetimden farklı olarak, bir kamu tüzel kişisi veya bir organı tarafından yapılan işlem, bir başka kamu tüzel kişisinin uzmanlaşmış denetim organlarınca

---

[277] **Yayla, Yıldızhan,** *İdare Hukuku*, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, Eylül 2010, s. 373; **Gözübüyük, A. Şeref,** *Yönetim Hukuku*, 31. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012, s. 353; **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri II*, s. 247; **Ünal**, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, s. 12; **Tortop, Nuri,** "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 1, Mart 1974, s. 27.

[278] **RG**: 24.12.2003 - 25326.

[279] **Gözübüyük, A. Şeref – Akıllıoğlu, Tekin,** *Yönetim Hukuku*, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1992, s. 289-290; **Arslan, Süleyman,** *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 109, Kalite Matbaası, 1978, s. 54; **Gözübüyük**, *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, s. 321; **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri II*, s. 247.

denetlenmektedir. İç idarî denetimden bu şekilde ayrılan dış idarî denetim, vesayet denetimi ve özel denetim kuruluşlarınca yapılan denetimler şeklinde uygulanmaktadır.[280]

İdarî teşkilat içerisinde yer alan diğer idarî birimler gibi yerel yönetimler de denetime tabi tutulurlar. Bununla birlikte yerel yönetimler, esas itibariyle özerkliğe sahip kuruluşlardır. Ancak yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin mutlak şekilde ele alınması ise çeşitli sorunlara yol açabilecektir. Yerel yönetimleri mutlak olarak özerk kabul etmek, onlara egemen bir şehir devleti niteliği kazandıracaktır. Bu durumun önüne geçilmesi amacıyla yerel yönetimlerin denetime tabi tutulması ilkesi kabul edilmiştir. Yerel yönetimler, diğer idarî örgütler gibi yargı organı, yasama organı, yürütme organı ve idare ile kamuoyu tarafından çeşitli şekillerde ve etkinlikte denetlenmektedir.[281]

Yerel yönetim örgütleri olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri üzerinde merkezî idarenin, idarî denetim yetkisi bulunmaktadır. Dış idarî denetim türü olan idarî vesayet şeklinde kullanılan merkezî idarenin bu yetkisi, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin açıkça düzenlenmiştir. 1982 Anayasası'nın sözü edilen düzenlemesi göz önünde bulundurulduğunda merkezî idare ile büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olması noktasında bir tereddüt bulunmamaktadır. Bunun karşısında büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri

---

[280] **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri II*, s. 253.

[281] **Arslan**, *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi*, s. 7; **Ünal**, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, s. 13; **Tortop, Nuri,** "Yerel Yönetimler ve Malî Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 5, Eylül 1996, s. 4; **Kent, Bülent,** "Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 8, S. 1, 2006, s. 123.

arasındaki ilişkinin hukukî niteliği konusunda tereddütler yaşanmaktadır. Bu ilişkinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olduğu yönünde görüşler bulunmakla birlikte bunu reddeden görüşler ve yargı kararları da bulunmaktadır.

BAYINDIR, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında yer alan düzenlemenin açık olduğunu, idarî vesayet denetiminin, merkezî idare ile mahallî idareler arasındaki denetim ilişkisini ifade ettiğini, mahallî idareler dışında hizmet yönünden yerinden yönetimleri ve iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisini kapsayacak şekilde yorumlanmasının doğru olmadığını belirtmektedir. Bu sonuca 1982 Anayasası'nın 6'ncı maddesinin 3'üncü fıkrasında yer alan "*Hiçbir kimse veya organ kaynağını Anayasadan almayan bir devlet yetkisi kullanamaz*" düzenlemesi, idare hukukunda geçerli olan idarî makamların yetkisizliği kural, yetkili olmalarının istisnailiği ilkesi ve idarî makamların yetkileri bakımından dar yorumlanması gerektiği ilkelerinin birlikte değerlendirilmesi ile ulaşmaktadır.[282] SANCAKDAR, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde idarî vesayet yetkisinin bulunmadığı görüşündedir.[283] ATAY, vesayet yetkisinin merkezî idare tarafından kullanılan istisnai nitelikte bir yetki olduğu tespitini yaptıktan sonra, büyükşehir belediyesi sınırları içerisindeki belediyeler üzerinde büyükşehir belediyesinin denetim yetkisi kullandığını; ancak söz konusu yetkinin, büyükşehir belediyesinin merkezî idare teşkilatı içerisinde bir yönetim birimi olmaması nedeniyle idarî vesayet olarak nitelendirilemeyeceğini savunmaktadır.[284] GİRİTLİ – BİLGEN – AKGÜNER - BERK'e göre yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde idarî vesayet yetkileri yoktur ve

[282] **Bayındır, Muhammed Savaş,** *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007, s. 47-48.

[283] **Sancakdar**, *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, s. 120.

[284] **Atay**, *İdare Hukuku*, s. 183.

sözü edilen yazarlara göre "*idarî vesayet, kanunla, merkezde bir makama ait ve merkeze ilişkin bir yetki olduğu için, hiyerarşi (sıradüzen) tabaka ve dereceleri içinde değil, doğrudan doğruya bu yetkiye sahip makam ve kişi tarafından kullanılır.*"[285]

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olmadığı yönünde verilmiş yargı kararları bulunmaktadır. Anayasa Mahkemesi tarafından verilen bir kararda idarî vesayetin, "*merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde yapabileceği ve yasa ile düzenlenmesi gereken bir denetim yetkisi olduğu*" ve sınırsız ve takdire bağlı olmadığı belirtilmiştir.[286] Bir başka kararda Anayasa Mahkemesi, ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesinin kullandığı denetim yetkilerinin idarî vesayet kapsamında değerlendirilemeyeceğini belirtmiş ve bu yönde olmak üzere, "*idarî vesayet, mahallî idareler üzerinde merkezî idareye tanınan bir yetki olduğuna göre bir mahallî idare olan büyükşehir belediyesine tanınan bu yetkinin vesayet içerisinde değerlendirilmesi mümkün değildir*" şeklinde karar vermiştir.[287]

Ayrı yerel yönetim örgütleri olan ve ayrı kamu tüzel kişilikleri bulunan hukukî niteliğinin idarî vesayet olmadığı yönünde çeşitli Danıştay kararları bulunmaktadır. Danıştay tarafından verilen bir kararda, yerel yönetimlerin birbirleri üzerinde idarî vesayet yetkileri bulunmadığı sonucuna ulaşılmıştır. Sözü edilen kararda yerel yönetimler arası denetim ilişkisi, idarî vesayet olarak kabul edilmemiştir.

---

[285] **Giritli - Bilgen - Akgüner - Berk**, *İdare Hukuku*, s. 235-236; Aynı yönde bakınız: **Arslan**, *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi*, s. 61.

[286] **AYMK**, T. 22.06.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**: 26.11.1988 - 20001; **AYMK**, T. 26.9.1991, E. 1990/38, K. 1991/32, **RG**: 28.11.1991 - 21065.

[287] **AYMK**, T. 25.1.2007, E. 2004/79, K. 2007/6, **RG**: 17.01.2008 - 26759.

"*Anayasanın 127.maddesiyle; hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, kamu yararına olan yerel ihtiyaçların yasal sınırlar içinde karşılanması amacıyla merkezî yönetime, yerel yönetimler üzerinde vesayet yetkisi tanınmıştır. Ancak yerel yönetim birimlerinin birbirleri üzerinde vesayet yetkisi bulunmamaktadır.*"[288]

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin idarî vesayet olmadığı yönündeki görüş ve yargı kararları karşısında, söz konusu denetim yetkisinin idarî vesayet olduğu yönünde görüş ve yargı kararları da bulunmaktadır. Aynı zamanda doktrinde bu yetkinin kendine özgü bir denetim yetkisi olduğu da ileri sürülmektedir. Doktrinde söz konusu denetim yetkisini, "iç idarî vesayet", "dış idarî denetim" veya "mahallî düzeyde vesayet" gibi kavramlarla açıklamaya çalışan görüşler de bulunmaktadır.[289]

ÖZAY'a göre idarî vesayet, başlangıçta yalnızca merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak anlaşılırken, zamanla biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisi olarak görülmeye başlanmıştır. Söz konusu denetim ilişkisinde özerk olan kamu tüzel kişilerinden biri yasa ile merkez konumunda kabul edilmektedir. Merkez konumundaki kamu tüzel kişisi, yasada öngörülmek kaydıyla "*merkez dışı*" olan diğer kamu tüzel kişisi üzerinde denetim yetkilerine sahiptir. ÖZAY, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin hukukî niteliğini, idarî vesayetin özel bir türü olarak kabul ettiği, "*dış idarî denetim*" olarak kabul

---

[288] **Dan.8.D.**, E. 2001/3979, K. 2002/2583, T. 07.05.2002, http://www.kararevi.com/karars/254238#.UvUCGPl_uvw, Erişim Tarihi: 7.2.2014.

[289] **Dönmez**, "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", s. 47-48.

etmektedir. Sözü edilen denetime dış idarî denetim denilmesinin nedeni, iki ayrı kamu tüzel kişisinden merkez konumunda olanın, diğerini denetlemesinin "dış" tan olmasıdır. ÖZAY, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkinin hukukî niteliğinin "iç idarî vesayet"[290] olduğu yönündeki görüşü, sözü edilen kavramda yer alan "iç" sözcüğü denetim ilişkisinin tek bir kamu tüzel kişisi içinde gerçekleşmesi şeklinde anlaşılmaya yol açabileceği gerekçesiyle eleştirmektedir.[291]

BALTA, idarî vesayeti, yalnızca merkezden yönetimin yerinden yönetim örgütleri üzerindeki denetim yetkisi olarak görmemektedir. BALTA, yerinden yönetim örgütlerini, merkezî idareye göre "*asli ademi merkeziyet kuruluşları*"; bir diğer kamu tüzel kişisinin denetimine tabi kılınmış olan kamu tüzel kişilerini ise "*tali ademi merkeziyet kuruluşları*" olarak kabul etmiş ve merkezî idarenin yerinden yönetim örgütleri üzerindeki denetim yetkileri ile birlikte, bir kamu tüzel kişisinin bir başka kamu tüzel kişisi üzerindeki denetim yetkilerini de idarî vesayet olarak görmüştür.[292]

YILDIRIM, idarî vesayetin kural olarak merkezî yönetimin, yerinden yönetim örgütleri üzerinde kullandığı denetim yetkisi olduğunu belirledikten sonra birer

---

[290] **Güran**, "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", s. 53; **Güran, Sait,** "İşbirliği mi Karşıtlık mı", **İÜHF İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 12, S.1-3, 1991, s. 271. GÜRAN, "İşbirliği mi Karşıtlık mı" isimli makalesinde yerel yönetimler üzerinde merkezi idarenin denetim yetkisinin daraldığını ve "*merkezileşme olgusu*" nun yerinden yönetim düzeyinde yaşandığını ifade etmiştir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri şeklinde cereyan eden iki kademeli yerinden yönetim kuruluşu modelinde merkezi idareye ait olan bazı yetkiler, "*iç vesayet*" sistemi kurularak büyükşehir belediyesine verilmiştir. Burada iç vesayet ilişkisi, iki yerinden yönetim idaresi arasında kurulmuştur.

[291] **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 164-176; Aynı yönde bakınız: **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 85.

[292] **Balta, Tahsin Bekir,** *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, Tarihsiz Çoğaltma, s. 291-292.

yerinden yönetim kuruluşu olan ancak yasaların merkez kabul ettiği bazı kamu tüzel kişilerinin, diğer bazı yerinden yönetim kuruluşları üzerinde idarî vesayet yetkisine sahip olduğunu kabul etmektedir. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisini, yerinden yönetim örgütleri arasında gerçekleşen bir idarî vesayet olarak nitelendirmektedir.[293]

KELEŞ'e göre ilçe belediyeleri açısından büyükşehir belediyeleri, yapay olarak oluşturulmuş ve ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli yetkilere sahip yeni vesayet makamlarıdır.[294] ARIKBOĞA, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisini, "*vesayet benzeri*" bir denetim olarak kabul etmektedir.[295] ALICI ise büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisini, "*sui generis (yerel idarî vesayet)*" yetki olarak düşünmektedir. Bunun nedeni olarak büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi, 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen idarî vesayet kapsamında değerlendirilemeyeceğini, ayrıca tek bir kamu tüzel kişisi içerisinde cereyan eden hiyerarşi olarak da görülemeyeceğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede "*yerel idarî vesayeti, iki kademeli yerel yönetim sisteminin uygulandığı büyükşehir belediye sınırları içerisinde, kanunda belirtilen esas ve usuller çerçevesinde büyükşehir ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve*

---

[293] **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri II*, s. 254; **Yıldırım, Ramazan,** "Diyarbakır'da İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri", **GÜHFD**, C. 1, S. 1, Haziran 1997, s. 236; Aynı şekilde yerinden yönetim örgütleri arasındaki denetim ilişkisini, idarî vesayet olarak kabul eden görüş için bakınız: **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 30.

[294] **Keleş**, "Türkiye'de Anakent Yönetimi", s. 82.

[295] **Arıkboğa, Erbay,** "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S. 2, Haziran 2012, s. 5.

koordinasyonun sağlanması amacıyla büyükşehir belediyesine tanınan ve büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyeleri üzerinde kullanılan sui generis niteliği haiz bir denetim yetkisi" şeklinde tanımlanmaktadır.[296]

1982 Anayasası'nın 123'üncü maddesinin 1'inci fıkrasına göre idare; kuruluş ve görevleriyle bir bütündür ve kanunla düzenlenir. İdarî vesayet, idarenin bütünlüğünü sağlamaya yönelik bir hukukî araçtır ve Anayasa'nın 127'nci maddesinin 5'inci fıkrasında amaçları belirtilerek tanımlanmıştır.

Mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi ve kamu görevlerinde birliğin sağlanması, idarî vesayetin temel amaçlarındandır. İdarî vesayet ile görünüşte karmaşık ve parçalı olan idarî teşkilat ve bu teşkilat içerisinde yer alan idarî örgütler tarafından yürütülen kamu hizmetlerinde bütünlük sağlanır. Bu noktada bir yerel yönetim örgütü olan ve mahallî hizmetler sunmakta olan büyükşehir belediyesine, sınırları içerisinde yürütülen mahallî hizmetlerde ve bu hizmetleri sunan ilçe belediyeleri arasında koordinasyonun ve bütünlüğün sağlanması açısından çeşitli görev ve sorumluluklar verilmiştir. Söz konusu görev ve sorumlulukların yerine getirilmesi için büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde çeşitli denetim yetkileri verilmiştir. Büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesi için büyükşehir belediyesine ilçe belediyeleri üzerinde verilen çeşitli konulardaki denetim yetkisi idarî vesayet kapsamında değerlendirilmelidir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyesi, sınırları il mülkî sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla

[296] **Alıcı**, *İstanbul Örneği*, s. 173-176.

verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi şeklinde tanımlanmıştır. Büyükşehir belediyesine sınırları içerisinde bulunan ilçe belediyeleri üzerinde koordinasyonu sağlayıcı nitelikte denetim yetkileri verilmiştir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14'üncü maddesinin 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile yürürlükten kaldırılan 6'ncı ve 7'nci fıkralarında büyükşehir belediye başkanına, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları üzerinde yeniden görüşülmesini isteme ve yeniden görüşülerek kesinleşen kararların iptali için idarî yargı merciine başvurma yetkisi verilmekteydi. Büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyesi ayrı kamu tüzel kişiliğine sahip yerel yönetim örgütleridir. Büyükşehir belediye başkanına verilen yeniden görüşülmesini isteme ve idarî yargıya başvurma yetkileri, idarî vesayet kapsamında değerlendirilen yetkilerdir. Söz konusu düzenlemeler, 5747 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesi ile yürürlükten kaldırılmıştır.[297]

5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin son fıkrasında, "*Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, kararın gelişinden itibaren üç ay içinde büyükşehir belediye meclisi tarafından nazım imar plânına uygunluğu yönünden incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.*" düzenlemesi yer almaktadır. Bu düzenlemede, büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri

[297] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 233; Büyükşehir belediye başkanına tanınan yetkinin idarî vesayet olduğu yönünde bakınız: **Dan.8.D.**, E. 2006/5676, K. 2007/612, **Danıştay Dergisi**, S. 115, http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf, Erişim Tarihi: 8.2.2014.

tarafından alınan imara ilişkin kararlar üzerinde büyükşehir belediye meclisine verilen aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi, idarî vesayet yetkisidir.[298]

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi üzerinde kullandığı vesayet yetkisinin bir diğer örneği, 5216 sayılı Kanun'un 25'inci maddesinin 1'inci fıkrasında, "*Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe belediyelerinden gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir.*" şeklinde düzenlenmiştir. Burada ilçe belediye bütçesi üzerindeki büyükşehir belediye meclisinin aynen veya değiştirerek kabul yetkisi, idarî vesayet yetkisinin kullanılmasının bir örneğini teşkil etmektedir.

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 14'üncü ve 25'inci maddelerinde düzenlenen ve ilçe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediyesine verilen aynen veya değiştirerek kabul (onama veya değiştirerek onama) yetkileri, vesayet makamının kullandığı idarî vesayet yetkileridir. Anayasa Mahkemesi'ne göre kanunda kullanılan "tasdik" veya "iptal" ifadeleri, öngörülen işlemin, bir idarî vesayet olduğunu göstermektedir. Çünkü kanunda kullanılan "tasdik" ve "iptal" kelimeleri, idarî vesayet kavramlarıdır.[299] 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü ve 25'inci maddelerinde kullanılan aynen veya değiştirerek kabul ifadeleri, idarî vesayet kavramlarıdır. Buna bağlı olarak büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri üzerinde idarî vesayet yetkisine sahiptir.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda düzenlenen imar ve bütçeye ilişkin konularda büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler, idarî vesayet

[298] **Dan.8.D.**, E. 1992/912, K. 1993/1414, T. 17.03.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 8.2.2014.

[299] **AYMK**, T. 21.12.1993, E. 1993/27, K. 1993/57, **RG**: 10.05.1994 - 21930.

kapsamında değerlendirilebilir. Çünkü denetim ilişkisi ayrı kamu tüzel kişilikleri arasında doğmaktadır. Ancak söz konusu ilişki Anayasa'da öngörüldüğü gibi merkezî idare ile yerel yönetimler arasında değil, iki yerel yönetim örgütü arasında gerçekleşmektedir. Bu nedenle idarî vesayetin tanımı genişletilmeli ve Anayasa'daki bütünleyicilik amacı daha alt örgütlenmelerde biraz esnetilmelidir.[300]

İdarî vesayet, başlangıçta yalnızca merkezden yönetimin yerel yönetimler üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi olarak anlaşılırken, zamanla biri yasal olarak merkez konumunda kabul edilen iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişkisi olarak görülmeye başlanmıştır. Dolayısıyla idarî vesayet artık yalnızca "merkezî idare-yerinden yönetim" ilişkisi olarak algılanmamakta, "yerinden yönetim-yerinden yönetim" şeklindeki iki kamu tüzel kişisi arasındaki denetim ilişki de idarî vesayet olarak görülmektedir.[301] Bu nedenle büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki denetim ilişkisinin hukukî niteliğinin idarî vesayet olduğu kabul edilmelidir.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki idarî vesayet ilişkisinin, 1982 Anayasası'nda doğrudan bir dayanağı bulunmamaktadır. Bununla birlikte büyük yerleşim merkezleri için kanunla özel yönetim biçimleri kurulabileceği düzenlemesi dolaylı bir dayanak oluşturmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisini düzenleyen 5216 sayılı Kanun'un anayasal dayanağı bulunmaktadır. Ayrıca büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki vesayet ilişkisini düzenleyen ve bu yönde sınırlı ve istisnai nitelikte hükümler içeren kanun,

---

[300] **Yayla**, *İdare Hukuku*, s. 382-383.

[301] **Özay**, *Günışığında Yönetim*, s. 164-165; **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 85; **Balta**, *İdare Hukuku Ders Notları*, s. 291-292. **Yıldırım**, *İdare Hukuku Dersleri II*, s. 254; **Yıldırım**, "Diyarbakır'da İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri", s. 236; **Yıldırım - Yasin - Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 30.

anayasanın bir hükmüne aykırı değilse, anayasada doğrudan dayanağının olmaması, o kanuna hukuka aykırı nitelik kazandırmaz. Bu anlamda kanunun anayasaya dayanması zorunlu olmayıp, anayasaya aykırı olmaması yeterlidir.[302]

II. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkilerin Kapsamı

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli büyükşehir yönetim modeli, ülkemiz idarî teşkilatına 1984 yılında girmiştir. Büyükşehir belediyeleri, hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusunun zorunlu bir sonucudur.[303]

1982 Anayasası'nın yerel yönetimlere ilişkin 127'nci maddesinde doğrudan düzenlenmeyen büyükşehir belediyeleri, büyük yerleşim merkezleri için öngörülen özel yönetim biçimleri kapsamında değerlendirilmektedir. 195 sayılı KHK ile 1984 yılında ilk olarak İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı zamanla 30'a çıkarılmıştır.

Büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna kadar, belediyelerin hizmet alanları birbirinden ayrıydı. Büyükşehir belediyelerinin kurulmasıyla birlikte aynı hizmet alanı içerisinde çok sayıda belediye faaliyet göstermeye başlamıştır. Belediye hizmetleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sunulmaktadır. Söz konusu belediyelerin sunacakları hizmet türleri, 5216 sayılı Kanun ile ayrıntılı olarak düzenlenmiştir.

Aynı hizmet alanı içerisinde görev ve yetkileri paylaşan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler girift bir hal almıştır. Yasal düzenlemelere rağmen iki belediye arasında çeşitli sorunlar ortaya çıkmaktadır. Söz konusu sorunlar kimi

---

[302] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 234; **Özbudun, Ergun,** *Türk Anayasa Hukuku*, 14. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013, s. 207-208; **Gözler, Kemal,** *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 2013, s. 238-239.

[303] **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 1.

zaman yasal düzenlemelerdeki eksikliklerden kimi zaman ise siyasî nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu kısımda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin kapsamı ve sorunlu noktaların değerlendirilmesi yapılacaktır.

A. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi İle Yönetim Yapıları Açısından İlişkilerinin Değerlendirilmesi

1. Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi Açısından İlişkiler

a. Kuruluş ve Sınırların Belirlenmesi

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kuruluş ve sınırlarının belirlenmesi konusu başta olmak üzere 5216 sayılı Kanun'da, 6360 sayılı Kanun ile idarî teşkilatımız açısından reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır.[304]

5216 sayılı Kanun'un büyükşehir belediyesini tanımlayan ve 6360 sayılı Kanun ile değişik 3'üncü maddesinde büyükşehir belediyeleri, "*sınırları il mülkî sınırı olan ve sınırları içerisindeki ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayan; idarî ve malî özerkliğe sahip olarak kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri*" şeklinde tanımlanmıştır. 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikten önce büyükşehir belediyesinin tanımına ilişkin düzenleme ise "*en az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişileri*" şeklindeydi.

Söz konusu değişiklik ile büyükşehir belediyelerinin sınırları, il mülkî sınırlarına kadar uzatılmıştır. Yeni kanunî düzenleme ile ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi

[304] **Karakılçık,** *Yerel Yönetimler*, s. 185-186.

sınırları içinde kalan ilçe belediyesi şeklinde tanımlanmış ve sınırları ilçe mülkî sınırlarına kadar genişletilmiştir. 6360 sayılı Kanun ile getirilen değişiklikten önce büyükşehir belediyesinin tanımına ilişkin düzenlemede yer alan ilk kademe belediyeleri, 5747 sayılı Kanun ile belediyelerde nüfus ve coğrafya açısından optimal büyüklüğün sağlanması, kaynakların etkin ve verimli kullanılması gerekçeleri ile kaldırılmıştır.[305]

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin kuruluş ve sınırlarına ilişkin hükümler, 5216 sayılı Kanun'un 4 ve 5'inci maddelerinde düzenlenmiştir. Kanun'un "*Kuruluş*" başlıklı 4'üncü maddesinde büyükşehir belediyelerinin kuruluşuna ilişkin olarak "*Toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin il belediyeleri kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*" hükmüne yer verilmiştir. Söz konusu hüküm ile 6360 sayılı Kanun ile değişiklikten önceki düzenlemeden farklı olarak, büyükşehir belediyelerinin kuruluşu noktasında yalnızca nüfus ölçütü getirilmiştir. Değişiklikten önce büyükşehir belediyesinin kuruluşuna ilişkin hüküm, "*Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olan il belediyeleri, fizikî yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınarak, kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülebilir.*" şeklinde düzenlenmişti. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için;

- Yerleşim yerinin il merkez belediyesi olması,

[305] **Kent, Bülent,** "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi", **EÜHFD**, C. XII, S. 1-2, 2008, s. 46-47; **Dönmez,** *Büyükşehir Belediyesi*, s. 2.

- Belediye sınırları içindeki ve bu sınırlara en fazla 10.000 metre uzaklıktaki yerleşim birimlerinin son nüfus sayımına göre toplam nüfusu 750.000'den fazla olması,
- Fizikî yerleşim durumunun uygun olması,
- Ekonomik gelişmişlik düzeyinin uygun olması,

gerekmektedir.

Sözü edilen ölçütleri yerine getiren il merkez belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi öngörülmüştü. Dolayısıyla önceki düzenlemeye göre büyükşehir belediyelerinin kurulabilmesi için nüfus, fiziki yerleşim durumu, ekonomik düzey gibi çeşitli ölçütlere bağlı olarak bir kanun çıkarılması gerekmekteydi. [306]

Nüfus kriteriyle birlikte o yerin fiziki yerleşim durumunun ve ekonomik gelişmişlik düzeyinin büyükşehir belediyesi kurulabilmesi için uygun olması ölçütünün aranmasının altında yatan temel düşünce, kaynakların etkisiz ve verimsiz kullanılmasının engellenmesidir.[307]

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile bahsedilen ölçütler kaldırılarak yalnızca, toplam nüfusu 750.000'den fazla olan illerin, il belediyelerinin kanunla büyükşehir belediyesine dönüştürülmesi öngörülmüştür. Yeni düzenlemeyle birlikte büyükşehir belediyesinin kurulmasında üç ölçüt yerine nüfus olmak üzere tek ölçüt kabul edilmiştir.[308]

---

[306] **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 857; **Tortop – Aykaç – Yayman – Özer,** *Mahallî İdareler*, s. 263; **Yayla,** *İdare Hukuku*, s. 252.

[307] **Ulusoy - Akdemir**, *Mahallî İdareler*, s. 309.

[308] **Şengül,** *Yerel Yönetimler*, s. 119; **Karakılçık,** *Yerel Yönetimler*, s. 186.

Metropolitan alan şeklinde de ifade edilen büyükşehir alanı, nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda bulunan merkez kent veya kentlerin çevre kentleriyle oluşturdukları birim şeklinde tanımlanmaktadır.[309] Hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusu nedeniyle büyükşehir (metropolitan) alanı haline gelen kentlerin yönetimi konumunda bulunan büyükşehir belediyelerinin kurulmasında yalnızca nüfus ölçütünün dikkate alınması ve fiziki yerleşim durumu ile ekonomik gelişmişlik düzeyinin uygun olması ölçütünün gözardı edilmesi yerinde olmamıştır.

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce büyükşehir belediyelerinin sınırları, adını aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları idi. Büyükşehir belediyelerinin sınırlarının belirlenmesi konusunda ise 5216 sayılı Kanun'da uygulamada pergel yöntemi adı verilen ve bilimsel bir temelden yoksun bir usul kabul edilmişti.[310]

Söz konusu usul, 5216 sayılı Kanun'un geçici 2'nci maddesinde, "*büyükşehir belediye sınırları, İstanbul ve Kocaeli ilinde, il mülkî sınırıdır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfusu bir milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı yirmi kilometre, nüfusu bir milyondan iki milyona kadar olan büyükşehirlerde yarıçapı otuz kilometre, nüfusu iki milyondan fazla olan büyükşehirlerde yarıçapı elli kilometre olan dairenin sınırı büyükşehir belediyesinin sınırını oluşturur.*" şeklinde düzenlenmiştir. Bu hükme göre, İstanbul ve Kocaeli'nde il mülkî sınırları, diğer

[309] **Kalabalık**, *Karşılaştırmalı Yerel Yönetim*, s. 70.

[310] **Keleş,** *Yerinden Yönetim*, s. 315.

büyükşehirlerde ise mevcut valilik binası merkez kabul edilmek ve il mülkî sınırları içinde kalmak şartıyla, nüfuslara göre değişen yarıçaplardaki dairelerin sınırları, büyükşehir belediyesinin sınırları olarak kabul edilmiştir. İlçe belediyelerinin sınırları ise bu ilçelerin, büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırları olarak tespit edilmişti.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin sınırlarının belirlenmesine ilişkin sözü edilen düzenlemeler, 6360 sayılı Kanun ile değişikliğe uğramış ve uygulamada pergel yöntemi olarak bilinen usulden vazgeçilmiştir. Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun 6360 sayılı Kanun ile değişik son halinde, büyükşehir belediyelerinin sınırları il mülkî sınırları, ilçe belediyelerinin sınırları ise ilçe mülkî sınırları olarak tespit edilmiştir. Bu şekilde bir il içerisinde, ilçe mülkî sınırları ile bağlı olarak faaliyette bulunan ilçe belediyeleri ve ilçe belediyelerini kapsayıcı ve aralarında koordinasyonu sağlayıcı nitelikte, il mülkî sınırları ile bağlı olarak faaliyet gösteren büyükşehir belediyelerinden oluşan iki kademeli büyükşehir yönetimi, kamu hizmetlerini sunmaktadır.

6360 sayılı Kanun'un 1'inci maddesinde, büyükşehir belediyesi kurulması ve sınırlarının belirlenmesine ilişkin düzenlemeler getirilmiştir. Bu düzenlemeler ile sınırları il mülkî sınırları olmak üzere büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a çıkarılmıştır. Kanun'un genel gerekçesinde büyükşehir belediyelerinin görev ve yetki alanının il mülkî sınırlarıyla birleştirilmesi yönündeki politika değişikliğinin altında yatan temel düşünce etkinlik, verimlilik ve kaliteye dayalı yönetim anlayışıdır. Bu anlayış gereği yerel yönetimler, etkin ve verimli hizmet sunma kapasitesine sahip olmalıdır. [311]

[311] **Şengül,** *Yerel Yönetimler*, s. 119.

İstanbul ve Kocaeli'nde il mülkî sınırları içerisinde bulunan köylerin tüzel kişiliği kaldırılarak ve bağlı bulundukları ilçe belediyesine mahalle olarak katılmaları öngörülmüştür. Büyükşehir belediyesinin bulunduğu ve yeni kurulan diğer illerde ise ilçelerin mülkî sınırları içerisinde yer alan köy ve belde belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılmış, köyler mahalle olarak, belediyeler ise belde ismiyle tek mahalle olarak bağlı bulundukları ilçenin belediyesine katılmışlardır. Aynı maddede, büyükşehir belediyesinin kurulduğu illerde il özel idarelerinin tüzel kişiliklerinin ve illerin bucakları ile bucak teşkilatlarının kaldırılması hükme bağlanmıştır. 6360 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinde ise ilk kez büyükşehir belediyesi kurulan illerde, yeni ilçelerin ve bu ilçeler ile aynı ismi taşıyan ilçe belediyelerinin kurulması öngörülmüştür. 42 fıkradan oluşan ve "*İlçe kurulması ve sınırlarının belirlenmesi*" başlıklı söz konusu maddede büyükşehir belediyesi kurulan illerde, ilçelerin sınırları değiştirilmiş, sözü edilen ilçelere yeni mahalle, köy ve belediyeler katılmıştır.[312]

b. Devir, Tasfiye ve Paylaştırma

6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikler neticesinde tüzel kişiliği sona erecek olan il özel idaresi, belde belediyeleri, köyler ile büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyeleri ve büyükşehir ilçe belediyesine dönüşen ilçe belediyelerinin sahip olduğu malvarlığı ve borçları ile personelin devir, tasfiye ve paylaşımı işlemlerini yürütmek üzere Devir Tasfiye ve Paylaştırma Komiyonu kurulmuştur. Komisyon, valinin görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, valinin uygun göreceği kurum temsilcileri ve ilgili belediye başkanlarından oluşmaktadır. Valinin

[312] **Karaarslan, Erkan,** *6360 Sayılı 14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun*, http://www.tebkobiakademi.com/upload/6360-Sayili-14-il-de-Buyuksehir-ve-27-ilce Kurulmasi-Hakkinda-Kanun.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014; **Karakılçık,** *Yerel Yönetimler*, s. 188-190.

görevlendirmesiyle bu komisyona yardımcı olmak üzere alt komisyonlar (ilçe düzeyinde de alt komisyon) kurulabilir. Komisyon kararları, valinin onayı ile kesinlik kazanmaktadır. [313]

Tüzel kişiliği kaldırılan il özel idareleri ile köy ve belediyelerinin devir, tasfiye ve paylaştırma işlemlerinin taşıdıkları farklı özellikler nedeniyle ayrı ayrı incelenmesi yerinde olacaktır.

ba. Belediye ve Köylerin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri

Büyükşehir belediyesi kurulan illerde tüzel kişiliği kaldırılan belde belediyeleri ve köyler, personelini, taşınır ve taşınmaz mallarını, iş makinelerini ve diğer taşıtlarını, kamu kurumlarına olan alacak ve borçlarını 6360 sayılı Kanun'un yayımlanması tarihinden itibaren bir ay içinde katılacakları ilçe belediyesine bildirirler. Köyler, ilçe belediyesine kaymakamlık kanalıyla bildirimde bulunurlar. Söz konusu bildirimler, henüz ilçe belediyesi kurulmayan yerlerde il belediyesine yapılır.[314]

Belediye ve köyler tarafından yapılan çeşitli tasarruflar sınırlandırılmış ve İçişleri Bakanlığı ile katılacakları ilçe belediyesinin onayına tabi kılınmıştır. Belediye ve köyler tarafından yapılan taşınmazların tahsisi ve kiralanması, iş ve toplu iş sözleşmelerinin yapılması, her çeşit imar uygulamaları (inşaat ruhsatı hariç),

---

[313] **T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü,** *Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahallî İdareler Müdürleri Semineri*, Kızılcahamam 11-12 Aralık 2013, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014, (Devir, Tasfiye, Paylaştırma); **Çelik, M. Lamih – Altıparmak, Cüneyd,** *Hukukî Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Temmuz 2013, s. 192, (Yeni Büyükşehir).

[314] *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014.

iş makineleri ve diğer araçların satışı, tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşmayan borçlanmalar katılacakları ilçe belediyelerinin onayına tabidir. İlçe belediyelerinin henüz kurulmadığı yerlerde onay vermeye il belediyesi yetkili kılınmıştır. Belediye ve köylerin taşınmazlarının satılabilmesi ve tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi aşan borçlanmalara girilebilmesi için İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir. İçişleri Bakanlığının onayı gereken durumlarda müracaatlar valilik kanalıyla yapılacaktır. Bu durumda bizzat valinin de uygun görüşü aranmaktadır.[315]

Belediye ve köyler tarafından çeşitli işlemlerin yapılması ise tamamen yasaklanmıştır. 6360 sayılı Kanun'un devir, tasfiye ve paylaştırmaya ilişkin hükümlerinin yürürlüğe girdiği tarihten önce ilanı yapılmış olan memur alımları hariç, tüzel kişilikleri kaldırılan belediye ve köyler tarafından nakil yoluyla atanacaklar dâhil olmak üzere yeni personel alımı ve bu belediye ve köyler tarafından aynı tarihten itibaren tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi geçecek veya mevcut hizmet alımlarının kapsamını ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesi yapılması yasaklanmıştır (6360 sayılı Kanun, Geçici Madde 1/5).[316]

Belediye ve köylerin personel ve mallarının devri, komisyon kararıyla gerçekleşmektedir. Belde belediyelerinin taşınmazları kural olarak ilçe belediyesine devredilir. Komisyon, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresinin ihtiyaç duyacağı ve onların görev alanlarını ilgilendiren taşınmazları söz konusu idarelere devredebilir. Taşınırlar ise ise ilgisine göre ilçe belediyesi, büyükşehir belediyesi ve su ve kanalizasyon idaresine devredilir. Personel bakımından ise su ve kanalizasyon

---

315 *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 176-177.

316 **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 177.

idaresinde çalışanlar su ve kanalizasyon idaresine, büyükşehir belediyesinin görev alanına giren işlerde çalışanlar büyükşehir belediyesine, ilçe belediyesinin görev alanına giren işlerde çalışanlar ise ilçe belediyesine devredilir. Köylerin sahip olduğu personel, taşınmazlar, taşınırlar, hak, alacak ve borçlar yine komisyon kararıyla ilgisine göre büyükşehir belediyesine, bağlı idareye ve ilçe belediyesine devredilir. Devir işlemleri, ilk mahallî idareler genel seçimleri ile uygulamaya konulur.[317]

bb. İl Özel İdarelerinin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri

İl özel idareleri, 6360 sayılı Kanun'un yayımı tarihinden itibaren bir ay içinde sahip olduğu memur, kadrolu işçiler ve sözleşmeli çalışanlardan oluşan personelini, her türlü taşınır ve taşınmaz mallarını, hak, alacak ve borçlarını valiliğe bildirmek zorundadır (6360 sayılı Kanun, Geçici Madde 1/4).

Belde belediyeleri ve köylerde olduğu gibi il özel idarelerinin de çeşitli tasarrufları sınırlandırılmış ve İçişleri Bakanlığının onayına tabi kılınmıştır. Taşınmazların satışı, tahsisi ve kiralanması, her türlü imar uygulamaları (inşaat ruhsatı hariç), iş ve toplu iş sözleşmelerinin imzalanması, iş makineleri ve araçların satışı ve borçlanma işlemlerinde İçişleri Bakanlığının onayı gerekmektedir. Bazı tasarrufların yapılması ise yasaklanmıştır. Kanunun yayımlandığı tarihten önce ilânı yapılmış memur alımları hariç, nakil yoluyla atanacaklar dâhil olmak üzere personel alımı yapılması ve aynı tarihten itibaren tüzel kişiliğin sona ereceği tarihi geçecek şekilde veya mevcut hizmet alımlarının kapsamını ve personel sayısını genişletecek şekilde hizmet alımı sözleşmesi yapılması yasaklanmıştır.[318]

---

[317] *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 211 vd.

[318] *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014.

İl özel idarelerinin her türlü taşınır ve taşınmaz malları ile hak, alacak ve borçları komisyon kararıyla ilgisine ve ihtiyaç duyan birime göre bakanlıklara, bakanlıkların bağlı veya ilgili kuruluşları ile bunların taşra teşkilatına, valiliklere, Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına, büyükşehir belediyesine ve bağlı kuruluşuna veya ilçe belediyesine devredilir. İl özel idaresinin personelinden şartları uygun olanlar Yatırım İzleme ve Koordinasyon Başkanlığına, büyükşehir belediyesi ile su ve kanalizasyon idaresinin görev alanına giren işlerde çalışanlar büyükşehir belediyesi ve su ve kanalizasyon idaresine, ilçe belediyesinin görev alanına giren işlerde çalışanlar ise ilçe belediyesine devredilir.[319]

bc. Büyükşehir Belediyesine Dönüşen İl Belediyelerinin ve Büyükşehir İlçe Belediyesine Dönüşen Belediyelerin Devir, Tasfiye ve Paylaştırma İşlemleri

Büyükşehir belediyesine dönüşen il belediyelerinin sahip oldukları taşınır ve taşınmaz mallar ile personel, büyükşehir ve bağlı kuruluşlar ile ilçe belediyeleri arasında paylaştırılır. İl belediyesinin hak, alacak ve borçları büyükşehir belediyesine devredilir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir ilçe belediyesi olan belediyeler tarafından yürütülen su, kanalizasyon, katı atık depolama ve bertaraf, ulaşım, her çeşit yolcu ve yük terminalleri, toptancı halleri, mezbaha, mezarlık ve itfaiye hizmetlerine ilişkin personel, taşınır ve taşınmaz mallar ile bu hizmetlerin yerine getirilmesine yönelik

[319] *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014.

atırım, alacak ve borçları, komisyon tarafından ilgisine göre büyükşehir belediyesi ile ilgili bağlı kuruluş arasında paylaştırılır.[320]

2. Yönetim Yapıları Açısından İlişkilerin Değerlendirilmesi

Büyükşehir belediyesinin kurulu olduğu illerde, sınırları il mülkî sınırları olan büyükşehir belediyesi ve sınırları ilçe mülkî sınırları olan ilçe belediyeleri olmak üzere iki yerel yönetim birimi bulunmaktadır. Aynı hizmet alanı içerisinde faaliyetlerini sürdürmekte olan büyükşehir ve ilçe belediyeleri, yönetim yapıları açısından çeşitli noktalarda birbirleri ile bağlantı içerisindedirler. İlçe belediyelerinin organlarında görev yapan üyeler, aynı zamanda büyükşehir belediyesinin organlarında da görev yapabilmekte (çift kimlik sorunu) ve büyükşehir belediyesinin karar organı, ilçe belediyeleri arasında koordinasyonu sağlayıcı nitelikte karar alabilmektedir. Bu noktada büyükşehir ve ilçe belediyelerinin organları arasındaki ilişkilerin değerlendirilmesi gerekmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin organları, birbiri ile ilişkili olduğu noktalarda incelenecektir.

a. İlçe Belediyesinin Organları

Büyükşehir ilçe belediyesinin organları, ilçe belediye başkanı, encümeni ve meclisidir. İlçe belediyesinin organları, 5216 sayılı Kanun'da düzenlenmemiştir. Dolayısıyla, bu konuda 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi gereği, 5393 sayılı Belediye Kanunu hükümleri uygulanacaktır. Belediye Kanunu'nda düzenlenen geleneksel belediyelerin organlarına ilişkin hükümler ilçe belediyeleri hakkında da geçerlidir.

---

[320] *Devir, Tasfiye, Paylaştırma*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 193-194.

İlçe belediye meclisi, ilçe belediyesinin en yüksek ve genel karar organıdır ve 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre seçilmiş üyelerden oluşmaktadır. Belediye meclisi üyelikleri için yapılan seçimlerde tek dereceli ve nispi temsil sistemi uygulanmaktadır. 1982 Anayasası'nın 127'nci ve 2972 sayılı Kanun'un 8'inci maddesi gereğince beş yılda bir yapılan mahallî idareler seçimleri ile ilçe belediye meclisi üyelikleri için son genel nüfus sayımı sonuçlarına göre; nüfusu 10.000'e kadar olan beldelerde 9, nüfusu 10.001-20.000 arasında olan beldelerde 11, nüfusu 20.001-50.000 arasında olan beldelerde 15, nüfusu 50.001-100.000 arasında olan beldelerde 25, nüfusu 100.001-250.000 arasında olan beldelerde 31, nüfusu 250.001-500.000 arasında olan beldelerde 37, nüfusu 500.001-1.000.000 arasında olan beldelerde 45 ve nüfusu 1.000.000'dan fazla olan beldelerde 55 asıl ve aynı sayıda yedek üye seçilmektedir.[321]

İlçe belediye meclisinin imar plânlarını görüşmek ve onaylamak, stratejik plân ile yatırım ve çalışma programlarını yapmak, bütçe ve kesin hesabı kabul etmek başta olmak üzere görev ve yetkileri, 5393 sayılı Kanun'un 18'inci maddesinde düzenlenmiştir.

Belediye başkanı, hukuka aykırı gördüğü meclis kararlarını, yeniden görüşülmek üzere beş gün içinde meclise iade edebilir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ile yeniden görüşülmesi istenip de meclis üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşir. Belediye başkanına meclis kararları üzerinde geciktirici ve zorlaştırıcı veto yekisi verilmiştir. Zira belediye meclisi, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile toplanmakta ve toplantıya katılanların salt

[321] **Akyılmaz – Sezginer – Kaya,** *Türk İdare Hukuku*, s. 310; **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 495; **Yıldırım,** *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 100.

çoğunluğuyla karar almaktadır. Üye tam sayısının dörtte birinin altında üye ile karar alınması imkân dahilinde değildir. Yeniden görüşülmesi istenen kararların, kararın ilk alınışından farklı ve fazla olarak üye tam sayısının salt çoğunluğu ile alınması, belediye başkanına geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi vermektedir. Belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kanunda idarî yargıdan bahsedildiği için söz konusu başvuru, idarî başvurudan ziyade, yargısal bir başvuru olan idarî dava açılması şeklinde kullanılmaktadır. Kararlar kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir. Mülkî idare amirine gönderilmeyen kararlar yürürlüğe girmez.[322]

İlçe belediye meclisinin çalışması ve katılıma ilişkin esas ve usuller hakkında İçişleri Bakanlığı tarafından çıkarılan "Belediye Meclisi Çalışma Yönetmeliği" hükümleri uygulanmaktadır.

İlçe belediyesinin organı olan belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında; İl belediyelerinde ve nüfusu 100.000'in üzerindeki belediyelerde, belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği üç üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği iki üye olmak üzere yedi kişiden, diğer belediyelerde ise belediye meclisinin her yıl kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği iki üye, malî hizmetler birim amiri ve belediye başkanının birim amirleri arasından bir yıl için seçeceği bir üye olmak üzere beş kişiden oluşmaktadır (5393 sayılı Kanun, m. 33).

[322] **Gözler,** *İdare Hukuku*, s. 443; **Kalabalık,** *İdare Temel Kavram*, s. 385; **Yıldırım,** *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 102.

Belediye encümeninin çeşitli konularda karar almak, görüş bildirmek ve uygulamak şeklinde görev ve yetkileri bulunmaktadır (5393 sayılı Kanun, m. 34).

İlçe belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisi olan belediye başkanı, beş yılda bir yapılan mahallî idareler seçimlerinde, 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre belediye sınırları içerisinde ikâmet eden seçmenler tarafından seçilmektedir. 5393 sayılı Kanun'un 38'inci maddesinde sayılan görev ve yetkilerini, izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde yerine getiremeyen belediye başkanına vekâlet etmek üzere, belediye meclisi, üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili, başkanın yetkilerine sahiptir.

b. Büyükşehir Belediyesi Organları

Büyükşehir belediyesinin organları, büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye meclisi ve büyükşehir belediye encümenidir.

ba. Büyükşehir Belediye Meclisinin Kuruluş ve İşleyişi Yönünden İlçe Belediye Meclisleri İle İlişkileri

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin en yetkili karar organıdır ve 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre seçilen üyelerden oluşur. 2972 sayılı Kanun'un 6'ncı ve 24'üncü maddelerinde büyükşehir belediye meclisinin nasıl teşekkül edeceği düzenlenmektedir.[323]

Büyükşehir belediye meclis üyeleri doğrudan seçilmemektedir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclis üyeleri ve kanunen (doğal) üye kabul edilen kimselerden oluşmaktadır. Büyükşehir belediye meclisleri, belediye sınırları içinde kalan ilçe seçim çevreleri için tespit edilen belediye meclisleri üye sayısının her ilçe

[323] **Giritli – Bilgen – Akgüner – Berk,** *İdare Hukuku*, s. 380-381.

için beşte biri alınmak suretiyle bulunacak toplam sayı kadar üyeden teşekkül eder. Bu hesaplamada artık sayılar nazara alınmaz ve yedek üyelikler de aynı usulle hesaplanır (m.6). Bu şekilde ilçe belediye meclisinden, büyükşehir belediye meclisine katılacak üye sayısı ve büyükşehir belediye meclisi üye sayısı tespit edilir. Büyükşehir belediye meclisi üyeleri, her ilçe belediyesi için seçilmiş olan asıl üyelerin seçiliş sırasına göre baştan başlayarak yeter sayıya kadar inilmek suretiyle belirlenir. Aynı usul yedek üyeliklerin belirlenmesinde de uygulanır (m. 24). Örneğin 45 üyeli ilçe belediye meclisinin en çok oyla seçilmiş ilk 9 üyesi aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin üyesi olur.[324]

Büyükşehir belediye meclisi üyesi seçilenlerin, ilçe belediye meclis üyeliği devam etmektedir. Büyükşehir belediye meclisinin başkanı, büyükşehir belediye başkanıdır. Büyükşehir belediyesi sınırları içindeki ilçe belediye başkanları, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesidir.[325] Kısaca belirtmek gerekirse büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediye başkanları ve büyükşehir sınırları içerisinde kalan ilçe belediye meclis üyelerinin beşte birinden oluşmaktadır.

Büyükşehir veya ilçe belediye meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi halinde, diğer meclisteki üyelik sıfatı da sona ermektedir. Aynı durum, büyükşehir belediye meclisinin doğal üyesi konumunda olan ilçe belediye başkanları için de söz konusudur.[326]

İlçe belediye başkanları ve meclis üyelerinin beşte biri, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyesidir. Bu nedenle çift kimliğe sahiptirler. Bu durum çeşitli

[324] **Şengül,** *Yerel Yönetimler*, s. 127-128; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 39-41.

[325] **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 515.

[326] **Akyılmaz - Sezginer - Kaya**, *Türk İdare Hukuku*, s. 332.

sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü ve 25'inci maddelerine göre ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen imara ilişkin kararlar onaylanmış sayılır. Söz konusu düzenlemeler gereğince büyükşehir belediye meclisinin, ilçe belediye meclislerinin imara ilişkin kararları ve bütçeleri üzerinde idarî vesayet yetkisi bulunmaktadır. Aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyesi olan ilçe belediye meclis üyeleri, kendi kararları üzerinde denetim yetkisine sahip olacaktır.

Bütçe ve imar konularında ortaya çıkan çift kimlik, idarî vesayetin amacı ve niteliği ile örtüşmemektedir. Zira idarî vesayetin amacı, mahallî hizmetlerin idarenin bütünlüğü ilkesine uygun şekilde yürütülmesi, kamu görevlerinde birliğin sağlanması, toplum yararının korunması ve mahallî ihtiyaçların gereği gibi karşılanmasıdır. Kısaca kamu yararının sağlanmasıdır. Çift kimliğe sahip olan büyükşehir belediye meclisi üyelerinin, ilçe belediyelerini ilgilendiren ve ilçe belediyelerinin denetimine ilişkin kararları alırken, kamu yararından ziyade kişisel ve siyasî saiklerle hareket etmeleri mümkündür.

Çift kimlik, idarî vesayet denetiminin etkili bir şekilde gerçekleştirilmesini zedeleyebilir. Çünkü ilçe belediye meclisi tarafından alınan kararlar, ilçe belediye başkanı ve meclis üyelerinin de üyesi olduğu büyükşehir belediye meclisi tarafından denetlenmektedir. Her ne kadar büyükşehir ve ilçe belediyeleri, ayrı kamu tüzel kişiliklere sahip olsalar da karar verecek kişilerin aynı olması, idarî vesayet denetiminin etkili ve nesnel bir şekilde gerçekleştirilmesine engel olabilecektir.

Aynı zamanda ilçe belediye başkanı ve ilçe belediye meclisi üyesi olan büyükşehir belediye meclisi üyeleri, "*büyükşehir belediye meclislerinde blok halinde hareket etmekte, istedikleri zaman siyasî sebeplerle meclisi çalıştırmamakta, kendi ilçelerinin sorunlarını büyükşehir belediye meclisine taşımakta, büyükşehirin genelini ilgilendiren sorunların çözümünde duyarsız davranmakta, ilçe belediye meclislerinde alınan imara ilişkin kararların büyükşehir belediye meclisinde görüşülmesi sırasında objektiflikten uzak hareket etmektedirler.*"[327]

İlçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclisi üyelerinin, büyükşehir belediye meclisinde kendi ilçe belediyelerinin çıkarlarını göz önünde tutarak karar almaları mümkündür. Çünkü meclis üyeleri yeniden seçilmek istediklerinde, kendi ilçelerindeki seçmenlerin karşısına çıkacak, onlardan oy isteyecek ve tüm kente değil, ait oldukları ilçedeki seçmenlere hesap vereceklerdir. Bu nedenle karar alma sürecinde öncelikleri kent bütünü değil, kendi ilçeleri olacaktır. Büyükşehir belediye meclisleri, "*İlçeler Genel Kurulu*" haline dönüşmektedir.[328]

Yapılan bir ankette, büyükşehir belediye meclis üyelerine aynı anda iki meclis üyesi olmaları konusunda sorular sorulmuştur. Meclis üyelerinin hangi meclisteki çalışmalara daha çok katkıda bulundukları sorgulanmıştır. Katılanların %51.7'si her iki meclise aynı düzeyde katkı sağladığını, %34.5'i ise ilçe belediyesine daha çok katkı sağladığını ifade etmiştir. Ankete katılanların %13.8'i büyükşehir belediye meclisine daha çok katkı sağladığını belirtmiştir. Ankete katılanlara, büyükşehir belediye meclisinde yürütülen çalışmalara ilçe belediyesinin çıkarlarının etkisi

[327] 5216 sayılı Kanun'un 12'nci madde gerekçesi, aktaran, **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 922.

[328] **Arıkboğa, Erbay,** "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 16, S. 1, Ocak 2007, s. 32-33; **Tuzcuoğlu,** *Metropoliten Yönetim*, s. 203.

sorulmuş ve katılanların %58.6'sı, meclis çalışmalarında ilçe belediyesinin çıkarlarının etkili olduğunu, %37.9 ise çıkar etkisinin olmadığı cevabını vermiştir.[329]

Büyükşehir belediye meclisinde görülen çift kimlik sorununun çözümü noktasında, iki tür meclis üyeliği modeli uygulanabilir. Sözü edilen modelde büyükşehir belediye meclisleri, ilçe belediyelerinden gelen meclis üyeleri ve büyükşehir belediyesinin görevli ve yetkili olduğu alanın tümünü temsil eden ve doğrudan seçilen üyelerden oluşturulmaktadır. Böylece büyükşehir belediye meclisinde, büyükşehrin doğrudan temsili sağlanmakta ve ilçe belediyeleri ile bağlantısı olmaksızın yalnızca büyükşehrin bütününü ilgilendiren sorunlara odaklanan üyeler oluşturulmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisinin bu şekilde teşekkül ettirilmesiyle, ilçe belediyelerinden gelen üyelerin toplu şekilde hareket ederek siyasî saiklerle meclisi tıkamalarının, yalnızca kendi ilçe belediyelerine yönelik sorunlarla ilgilenmeleri ve büyükşehrin tümünü ilgilendiren sorunlara duyarsız kalmaları ile büyükşehir belediye meclisinde alınan kararlarda yalnızca ilçe belediyelerinin çıkarlarının göz önünde bulundurulmasının önüne geçilecektir.

İlçe belediye meclisinin bütçe ve imara yönelik konularda aldığı kararların büyükşehir belediye meclisi tarafından denetlenmesi sırasında objektiflik sağlanacaktır. Çünkü büyükşehir belediyesinde iki tür üyeliğin bulunması ile her bir ilçeden gelecek üye sayısında azalma yaşanacak ve ilçe belediyelerinden gelen üyelerin kendi belediyelerinin bütçe ve imara ilişkin kararlarının denetlenmesindeki etkileri azalacaktır. İki tür meclis üyeliği modeli, Londra Büyükşehir Yönetimi'nde

[329] **Arıkboğa, Erbay - Oktay, Tarkan - Yılmaz, Nail,** *Yeniden Yapılandırma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2007, s. 112-113.

uygulanmaktadır. Sözü edilen modele göre, meclis üyeleri, büyükşehir sınırları içerisinde yaşayan seçmenler tarafından 4 yıllık bir süre için seçilmektedir. Meclis, 25 üyeden oluşmakta ve iki tür üyelik söz konusudur. 14 üye, büyükşehir sınırları içerisindeki 14 seçim bölgesinden kendi bölgelerini temsil etmek üzere, kalan 11 üye ise tüm büyükşehir alanını temsil etmek üzere seçilmektedir.[330]

Büyükşehir belediye meclisi, her ayın ikinci haftası önceden meclis tarafından belirlenen günde mutat toplantı yerinde toplanır (5216 sayılı Kanun, m.13). İlçe belediye meclislerinin çalışma usul ve esasları, 5393 sayılı Belediye Kanunu'nda düzenlenmiştir. İlçe belediye meclisi, her ayın ilk haftası, önceden kararlaştırdığı günde toplanır (5393 sayılı Kanun, m.20). Büyükşehir belediye meclisinin toplantı zamanı ile ilçe belediyelerinin toplantı zamanları arasında bir uyum sağlanmıştır. Çünkü ilçe belediye başkanı ve ilçe belediye meclisi üyeleri, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyesidirler. Çift meclis üyeliğine sahip olmaları nedeniyle, iki meclis toplantısında da bulunmaları gerekmektedir. Dolayısıyla iki meclis toplantısının çakışmaması ve aralarında uyumun sağlanması gerekmektedir.[331]

bb. Büyükşehir Belediye Meclisinin İlçe Belediye Meclisi Üzerindeki Vesayet Yetkileri

Büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediye meclisinin imar ve bütçeye ilişkin kararları üzerinde idarî vesayet yetkisi verilmiştir.

İlçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar, büyükşehir belediye meclisinin vesayet denetimine tabi tutulmuştur. Söz konusu kararlar üzerindeki vesayet denetimi, nazım imar plânına uygunluğu yönünden yapılmaktadır.

---

[330] **Tuzcuoğlu**, *Metropoliten Yönetim*, s. 128-129; **Kösecik**, "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", s. 74.

[331] **Şengül,** *Yerel Yönetimler*, s. 128.

İlçe belediye meclisinin imara ilişkin kararları, büyükşehir belediye meclisi tarafından kararın gelişinden itibaren üç ay içinde incelenerek aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Aynen veya değiştirilerek kabul edilen karar, büyükşehir belediye meclisi tarafından büyükşehir belediye başkanına gönderilir. İlçe belediye meclisinin imara ilişkin kararlar, büyükşehir belediye meclisinde üç ay içinde görüşülmediği takdirde onaylanmış sayılmaktadır (5216 sayılı Kanun, m. 14).

Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye meclisinin bütçeye ilişkin kararları üzerinde imar kararlarında olduğu vesayet yetkisi bulunmaktadır. İlçe belediyelerinden gelen bütçeler, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde büyükşehir belediye meclisi tarafından aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir (5216 sayılı Kanun, m. 25).

Büyükşehir belediye meclisinin, imar ve bütçe konuları dışında ilçe belediye meclisleri tarafından alınan kararlar üzerinde denetim yetkileri bulunmamaktadır.

bc. Büyükşehir Belediye Başkanı ve Encümeni İle İlçe Belediyesinin Organları Arasındaki İlişkiler

Encümen, ilçe belediye başkanı ve meclis üyelerinin de üyesi olabileceği büyükşehir belediyesinin diğer bir organıdır. Büyükşehir belediye encümeni, atanmış ve seçilmişlerden oluşan karma nitelikli bir organdır.[332]

Büyükşehir belediye encümeni, 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. Encümen içerisinde seçilmiş

[332] **Giritli – Bilgen – Akgüner – Berk,** *İdare Hukuku*, s. 382; **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 518.

yalnızca beş üye bulunmaktadır. Bütün ilçe belediyelerinden büyükşehir belediye encümenine üye seçilmesi mümkün görünmemektedir. Yalnızca beş üyenin seçimle göreve gelmesi nedeniyle ilçe belediyelerinden sınırlı sayıda üye, encümene seçilebilmektedir. Seçimle gelen her bir encümen üyesi, büyükşehir belediye meclisi üyeliği dışında aynı zamanda ilçe belediyesi meclis üyeliği kimliğini de taşımaktadır. Dolayısıyla üç ayrı kimlik tek bir üyede toplanmaktadır.[333]

İlçe belediyelerinden seçilen üyelerin de bulunabileceği büyükşehir belediye encümeni, kimi yönden karar, kimi yönden yürütme organıdır. Büyükşehir belediye encümeninin görev ve yetkileri, 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi uyarınca 5393 sayılı Kanun'un 34'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Encümenin karar alma, uygulama ve görüş bildirmek şeklinde görev ve yetkileri bulunmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, 2972 sayılı Kanun'da gösterilen esas ve usullere göre büyükşehir sınırları içerisindeki seçmenler tarafından beş yıllık bir süre için doğrudan seçilmektedir. 2972 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun ile değişik 4'üncü maddesine göre büyükşehir belediye başkanının seçiminde seçim çevresi, büyükşehir belediye sınırlarından oluşur. Büyükşehir belediyesinin sınırları, 5216 sayılı Kanun'un 5'inci maddesine göre il mülkî sınırlarıdır.

Büyükşehir belediye başkanı, izin, hastalık veya başka bir sebeple görev başında bulunmadığı hâllerde, bu süre zarfında kendisine vekâlet etmek üzere, meclis üyeleri arasından birini başkan vekili olarak görevlendirir. Başkan vekili olarak görevlendirilen kişi, başkanın yetkilerine sahiptir (5393 sayılı Kanun, m.40). 5216 sayılı Kanun'un 17'nci maddesinde göre büyükşehir sınırları içerisindeki ilçe

[333] **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 81.

belediye başkanları büyükşehir belediye başkan vekili olamaz. Büyükşehir Belediye Kanunu, ilçe belediye başkanlarının büyükşehir belediye başkan vekili olmalarını yasaklamış ve aynı kişi üzerinde iki yürütme görevinin birleşmesini kabul etmemiştir. Yürütme alanında muhtemel görev birlikteliği, 5216 sayılı Kanun ile yasaklanmıştır.[334]

B. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasında Görev, Yetki ve Sorumlulukların Paylaşımı

1.Görev, Yetki ve Sorumlulukların Paylaşımında Gözetilen Temel İlkeler

İl mülkî sınırları içerisinde birden fazla görevli ve yetkili belediye bulunmaktadır. İl mülkî sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi, ilçe mülkî sınırları içerisinde ise ilçe belediyeleri faaliyetlerini sürdürmektedirler. Aynı hizmet alanı içinde faaliyetlerini sürdüren büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki uyuşmazlıklarının çıkması ihtimal dahilindedir. Söz konusu uyuşmazlıklar, yer bakımından yetki kurallarına göre çözümlenemez. Zira büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri sınırları içerisinde de görev ve yetkilere sahiptir. Bu nedenle büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev, yetki ve sorumluluklarının konu bakımından belirlenmesi gerekmektedir.[335]

Kamu hizmetlerinin sunulmasında ve kamu kaynaklarının tahsisinde eşitliğin sağlanması, kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir şekilde yürütülmesi, ölçek ekonomilerinin yakalanması, büyükşehir arazilerinin plânlanması ve imarı ile bir bütün içinde büyükşehir politikalarının oluşturulması gereği büyükşehir belediyelerinin kurulmasını gerektiren gerekçelerdir.[336] Bu gerekçelerle kurulan

[334] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 131; **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 82.

[335] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 484-485; **Zabunoğlu**, *İdare Hukuku (Cilt 1)*, s. 252-253.

[336] **Erençin**, "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", s.122-123.

büyükşehir belediyeleri, kentin bütününü ilgilendiren, tek elden yürütülmesi gereken, bölünemeyen ve ekonomik, yönetsel ve teknik nedenlerle ilçe belediyeleri tarafından yürütülemeyecek hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara; ilçe belediyeleri ise daha yerel nitelikli ve küçük ölçekli, ilçe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyenin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek nitelikteki hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara sahiptir.[337]

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin görev ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde düzenlenmiştir. Sözü edilen düzenlemeye göre büyükşehir belediyeleri özel (istisnai), ilçe belediyeleri ise genel yetkili ve sorumlu belediyelerdir.[338] Büyükşehir belediyesinin görev ve yetkileri, geçmişte yaşanan görev belirsizliklerinin ve çakışmalarının önlenmesi amacıyla liste halinde ayrıntılı bir şekilde sayılmıştır. Büyükşehir belediyeleri yalnızca 5216 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla kendisine verilen görev ve yetkileri, ilçe belediyeleri ise kanunlarla büyükşehir belediyesine verilenler dışında kalan ve mahallî müşterek nitelikte görev ve yetkileri yerine getirebilir (5216 sayılı Kanun, m.7/3).[339]

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesine göre büyükşehir belediyelerinin özel (istisnai, sayılmış, verilmiş), ilçe belediyelerinin ise genel (bakiye) görev ve yetkilere

---

[337] **TODAİE**, *Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, TODAİE Yayınları, Yayın No: 247, Ankara, 1992, s. 63-64; 5216 sayılı Kanun Genel Gerekçesi için bakınız: **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s.849; **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 512; **Tuzcuoğlu,** *Metropoliten Yönetim*, s. 214-215; **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 304.

[338] **Zabunoğlu**, *İdare Hukuku (Cilt 1)*, s. 254.

[339] **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 27; **Kalabalık**, *İdare Temel Kavram*, s. 401; **Güner, Ayşe,** "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü?" **Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, **Ed**. Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 59; **Yıldırım – Yasin – Karan – Özdemir – Üstün – Okay Tekinsoy,** *İdare Hukuku*, s. 233.

sahip olduğu kabul edilmektedir. Görev ve yetki uyuşmazlıklarının ortaya çıkması durumunda büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri dar, ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri ise geniş yoruma tabi tutulmalıdır.[340]

2. Büyükşehir Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyesinin temel görevi, büyükşehrin tümünü ilgilendiren plânların yapılması ve hedeflerin belirlenmesidir. Bu yönde olmak üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde ilçe belediyelerinin görüşlerinin alınarak büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bunlara uygun olarak bütçesini hazırlamak görevi büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin diğer görev ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde ayrıntılı bir şekilde düzenlenmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görevlerini daha anlaşılır kılmak için hizmet alanlarına göre gruplandırmak mümkündür.

a. Bayındırlık, Altyapı ve Ulaşım Görevleri

- Çevre düzeni plânına uygun olmak kaydıyla, büyükşehir belediye sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte 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 görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyelerine verilmiştir.

[340] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 488-489.

Büyükşehir belediyeleri, büyükşehir sınırları içinde imarla ilgili olarak tam yetkili idare haline getirilmiştir. Büyükşehir sınırları içerisinde büyükşehir belediyesi tarafından yapılan, yaptırılan ve onaylanarak uygulanan 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânları, çevre düzeni plânlarına[341] uygun olmak zorundadır.[342] Aynı şekilde ilçe belediyeleri tarafından hazırlanan uygulama imar plânlarının da nazım imar plânına uygun olması gerekmektedir. Nazım imar plânı olmadan uygulama imar plânının yapılması mümkün değildir.[343]

İmarla ilgili olarak tam yetkili idare olan büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinden gelen imarla ilgili kararlar üzerinde reddetme yetkisinin olup olmadığı sorunu gündeme gelebilir. Bu noktada olmak üzere, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinini 1'inci fıkrasının (b) bendinde "*...büyükşehir içindeki belediyelerin… uygulama imar plânlarını, bu plânlarda yapılacak değişiklikleri, parselasyon plânlarını ve imar ıslah plânlarını aynen veya değiştirerek onaylamak...*" hükmü düzenlenmiştir. Aynı Kanun'un 14'üncü maddesinin son

[341] Çevre düzeni plânları; il çevre düzeni plânı ve bölge ve havza bazında çevre düzeni plânı olmak üzere ikili bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bölge ve havza bazında çevre düzeni plânları, 9.8.1983 tarih ve 2872 sayılı Çevre Kanunu'nun 9'uncu maddesinin (b) bendi uyarınca Çevre ve Şehircilik Bakanlığı tarafından yapılmakta, yaptırılmakta ve onaylanmaktadır. İl çevre düzeni plânları ise 5302 sayılı Kanun'un 6/4 ve 10/1-c madde hükümleri gereği büyükşehir belediyesinin bulunduğu illerde büyükşehir belediyeleri tarafından yapılmakta veya yaptırılmakta ve büyükşehir belediye meclisi tarafından onaylanmaktadır (**Kalabalık, Halil,** *İmar Hukuku Dersleri*, 5. Baskı. Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013, s. 66-69).

[342] **Dan.6.D.**, E.2007/8912, K.2009/11390, **Danıştay Dergisi**, Y. 2010, S. 124, s. 253-254.

[343] **Dan.6.D.**, E.2011/353, K.2011/3281, **Danıştay Dergisi**, Y. 2012, S. 130, s. 151-153; **Dan.6.D.**, E.2009/7442, K.2011/879, **Danıştay Dergisi**, Y. 2011, S. 127, s. 219-221; **Dan.6.D.**, E.2009/14900, K.2010/3380, **Danıştay Dergisi**, Y. 2010, S. 125, s. 223-224; **Dan.6.D.**, E.2008/6920, K.2010/4743, **Danıştay Dergisi**, Y. 2010, S. 125, s. 236-238; **Dan.6.D.**, E.2007/6847, K.2009/6134, **Danıştay Dergisi**, Y. 2009, S. 122, s. 307-308.

fıkrasında ise "*Büyükşehir kapsamındaki ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar… aynen veya değiştirilerek kabul edildikten… Üç ay içinde büyükşehir belediye meclisinde görüşülmeyen kararlar onaylanmış sayılır.*" hükmü öngörülmüştür. Söz konusu hükümler karşısında büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinden gelen imara ilişkin kararları reddetmesi mümkün görünmemektedir.[344]

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 görev ve yetkisi de büyükşehir belediyesine verilmiştir. Bu görevin kapsamına, sadece ilk kez yapılacak nazım imar plânı değil, aynı zamanda plân yapım usulüne tabi olan nazım imar plânı revizyonu ile değişikliği de girmektedir. Nazım imar plânı revizyonu ile değişikliğinin yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapması gerekmektedir. 5216 sayılı Kanun'un 7/1-b maddesi uyarınca, nazım imar plânının yürürlüğe girmesinden sonra, gerek ilk kez yapılacak uygulama imar plânının, gerekse uygulama imar plânı değişikliğinin bir yıllık süre dolmadan büyükşehir belediyesince yapılması mümkün değildir.[345] Burada büyükşehir belediyelerine şartlı bir ikâme yetkisi verilmiştir. Bu şart, nazım imar plânının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe belediyelerinin uygulama imar plânlarını ve parselasyon plânlarını yapmamalarıdır.[346]

---

[344] **Dönmez,** *Büyükşehir Belediyesi*, s. 31-33.

[345] **Dan.6.D.**, E.2009/12094, K.2012/1191, **Danıştay Dergisi**, Y. 2012, S. 131, s. 165-168.

[346] **Kalabalık,** *İmar Hukuku Dersleri*, s. 208.

➢ Kanunlarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve hizmetlerin gerektirdiği proje, yapım, bakım ve onarım işleriyle ilgili her ölçekteki imar plânlarını, parselasyon plânlarını ve her türlü imar uygulamasını yapmak ve ruhsatlandırmak.

Büyükşehir belediyesinin, sözü edilen görev ve yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanması ve ilgili ilçe belediyesine bildirmesi gerekmektedir. Söz konusu görev ve yetki ile büyükşehir belediyelerine uygulama imar plânı ve değişikliği yapma yetkisi de verilmektedir.[347]

➢ 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.

Büyükşehir belediyesinin sözü edilen görev ve sorumluluğunda, 6360 sayılı Kanun ile değişiklikler yapılmış ve büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yolların yapılması, yaptırılması, bakım ve onarımının sağlanması görev ve sorumluluğu da büyükşehir belediyesine verilmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyesinin mevcut olan yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımı sağlamak görevine[348], 6360 sayılı Kanun ile bu yolların temizliği ve karla mücadele çalışmalarını yürütmek görevi de eklenmiştir.[349]

---

[347] **Dönmez,** *Büyükşehir Belediyesi*, s. 36; **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 156-157.

[348] **Yar.13.HD.**, E. 2010/6038, K. 2010/14027, T. 27.10.2010, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

[349] Kanun ile büyükşehir belediyesine bırakılan ana caddenin temizlenmesi görevinin büyükşehir belediyesine ait olduğu yönünde karar için bakınız: **Dan.9.D.**, E. 2005/1199,

Yapım, bakım ve onarımı, büyükşehir belediyesine ait olan meydan ve yolların alt ve üstleri ile doğal eklentisi olan yaya yolları üzerindeki işyerlerine, işyeri açma izni verilme yetkisi, büyükşehir belediyelerine verilmiştir.[350]

➢ Gerektiğinde mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak.

Mabetler için bina ve tesisler yapma görevi, 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyesine verilmiştir. "Cami" yerine "mabet" kelimesi kullanılarak büyükşehir belediyeleri için diğer dinlere veya mezheplere uygun ibadet yeri yapma imkânı getirilmiştir.[351]

Büyükşehir belediyeleri, hastane ve sağlık ocaklarına malzeme desteğinde bulunabilir. Hastane ve sağlıkla ilgili diğer tesislerin belediyeye ait olması zorunlu değildir. Örneğin, Sağlık Bakanlığına ait bir devlet hastanesine ya da sağlık ocağına malzeme veya tıbbi bir cihaz alabilir. Burada önemli olan sağlık tesisinin büyükşehir belediyesi sınırları içinde olmasıdır.[352]

➢ Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

K. 2006/2088, T. 24.05.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

[350] Bu yönde karar için bakınız: **Dan.8.D.**, E.1992/1861, K. 1993/907, T. 16.02.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

[351] **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 62.

[352] **Doğanyiğit,** *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1138.

➢ 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, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek.

Ulaşım hizmetleri, büyükşehir belediyelerinin temel görev ve sorumluluğu içerisinde yer almaktadır. Büyükşehir belediyesine verilen 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 dahilinde il trafik komisyonunun yetkileri Ulaşım Koordinasyon Merkezi tarafından kullanılır. Ulaşım Koordinasyon Merkezi kararları, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girer (5216 sayılı Kanun, m.9). Büyükşehir dahilindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek büyükşehir belediyelerine ait görevler arasında sayılmış ve büyükşehirlerde şehrin ulaşım plânına göre toplu taşıma araçlarının güzergah zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve uygulamaya Ulaşım Koordinasyon Merkezi'ni yetkili kılmıştır[353]

➢ Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

[353] **Dan.8.D.**, E.2005/1806, K.2006/2360, **Danıştay Dergisi**, Y. 2006, S. 113, s. 260-262; **Dan.1.D.**, E.2004/607, K.2005/307, **Danıştay Dergisi**, Y. 2005, S. 110, s. 6-8; **Dan.8.D.**, E.1998/3037, K.2000/5859, T. 28.9.2000, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

➢ Büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek.

Büyükşehir sınırları içerisinde toplu taşıma hizmetlerini yürütme görevi, büyükşehir belediyesine verilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, toplu taşıma hizmetlerini bizzat yürütebilecekleri gibi, gözetimi ve denetimi altında özel kişilerce yürütülmesine de izin verebilir.[354] İlçe belediye başkanları, yalnızca kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında, toplu taşıma hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesini sağlama amacına yönelik olarak kurulan Ulaşım Koordinasyon Merkezi toplantılarına üye olarak katılabilir (5216 sayılı Kanun, m.9/1).

➢ Su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak.

Büyükşehir belediyesinin alt yapı hizmetleri kapsamında değerlendirilen su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek görev ve sorumluluğunun, koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Alt Yapı Koordinasyom Merkezi kurulur. Büyükşehir ilçe belediye başkanları, kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezine üye olarak katılabilirler (5216 sayılı Kanun, m.8/1).

➢ Merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

---

[354] **Doğanyiğit,** *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1136. Toplu taşıma hizmetinin imtiyaz usulüyle gördürülmesine ilişkin kararlar için bakınız: **Dan.8.D.**, E. 2002/2753, K. 2003/114, T. 14.01.2003, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014; **Dan.1.D.**, E. 2006/203, K. 2006/719, **Danıştay Dergisi**, Y. 2006, S. 114, s. 17-21.

b. Çevre, Sağlık, Sosyal ve Kültürel Yaşama İlişkin Görevler

Sanayileşme süreci, insan yaşamının vazgeçilmez bir unsuru olan çevreyi oldukça olumsuz bir şekilde etkilemiştir. Kirliliğin artışı ve çevresel değerlerde yaşanan azalmalar, insan sağlığını olumsuz yönde etkileyen faktörlerin artmasına neden olmuştur. Birlikte değerlendirilmesi gereken çevre sorunları ve sağlık konularında büyükşehir belediyelerine görev ve sorumluluklar verilmiştir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri, yerel halkın sosyal ve kültürel talep ve ihtiyaçlarını karşılamakla ve çeşitli görev ve sorumlulukların yerine getirilmesiyle yükümlü tutulmuşlardır.[355] Büyükşehir belediyelerinin bu yöndeki görev ve sorumlulukları şunlardır:

- Büyükşehir belediyesi tarafından yapılan veya işletilen alanlardaki işyerlerine ve büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek. [356]
- Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak.
- Gayrisıhhî işyerlerini, eğlence yerlerini, halk sağlığına ve çevreye etkisi olan diğer işyerlerini kentin belirli yerlerinde toplamak.
- İnşaat malzemeleri, hurda depolama alanları ve satış yerlerini, hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak.

---

[355] **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 294-295.

[356] Bu yönde karar için bakınız: **Dan.8.D.**, E.1992/1861, K. 1993/907, T. 16.02.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

➢ Büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

Büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanında kalan cadde ve bulvarlarda bulunan katı atıklar konusunda, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyesi arasında bir iş bölümü yapılmıştır. Şöyle ki, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasının *i* bendi uyarınca "…*katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek*..." görevi büyükşehir belediyesine verilmiş ve aynı maddenin 3'üncü fıkrasının b bendi gereğince "…*katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.*" görevi ilçe belediyelerine verilmiştir. Bu düzenlemelere göre ilçe belediyeleri, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşıma konusunda görevlendirilmiş, sonraki aşamaları oluşturan katı atıkların ve hafriyatın değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesi konusunda ise büyükşehir belediyeleri görevlendirilmiştir.[357]

➢ Sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek.

---

[357] **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 114. Ayrıca büyükşehir belediyesinin yetki ve sorumluluk alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayolların süpürülmesi işinin (temizlenmesi) büyükşehir belediyesine ait olduğu yönündeki karar için bakınız: **Dan.9.D.**, E. 2005/1199, K. 2006/2088, T. 24.05.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

➢ Deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.

➢ Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek.

Büyükşehir belediyelerine başta 5216 sayılı Kanun olmak üzere 5393 sayılı Kanun, 3572 sayılı İşyeri açma ve Çalışma Ruhsatlarına Dair Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulüne Dair Kanun[358], 2559 sayılı Polis Vazife ve Salahiyet Kanunu[359], 5996 sayılı Veteriner Hizmetleri, Bitki Sağlığı, Gıda ve Yem Kanunu[360] ve İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmelik ile ruhsat verme ve denetleme yetkisi verilmiştir.[361]

Sözü edilen kanun ve yönetmelik hükümlerinde; sıhhi müesseseler, gayrisıhhi müesseseler ile umuma açık istirahat ve eğlence yerlerinin hangi idareler tarafından ve nasıl ruhsatlandırılacağı açıklanmaktadır.

Sözü edilen müessese ve işyerlerinden,

- Gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisıhhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek görev ve yetkisi büyükşehir belediyelerine,

- Sıhhî işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek görev ve yetkisi ilçe belediyelerine verilmiştir.

---

[358] RG: 17.6.1989 - 20198.

[359] RG: 14.7.1934 - 2751.

[360] RG: 13.6.2010 - 27610.

[361] **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 38.

5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 80'inci maddesine göre her türlü akaryakıt ile sıvılaştırılmış petrol gazı (LPG) ve sıvılaştırılmış doğal gaz (LNG) istasyonlarına nazım imar ve uygulama imar plânına uygun olmak kaydıyla belediye tarafından izin verilebilir. Akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar plânında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Sözü edilen istasyonlar, İşyeri Açma ve Çalışma Ruhsatlarına İlişkin Yönetmeliğin 23'üncü maddesinin 7'nci fıkrasında "*ikinci sınıf gayrisıhhi müessese*" kapsamında düzenlenmesine rağmen, bu istasyonlara çalışma ruhsatı büyükşehirlerde büyükşehir belediyesi tarafından verilir.[362]

- Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek.

- Gerektiğinde amatör spor kulüplerine nakdî yardım yapmak, malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara, teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere belediye meclis kararıyla ödül vermek.

Büyükşehir belediyesine kentin bütününe yönelik olmak kaydı ile eğitim, sosyal ve kültürel nitelikli görev ve sorumluluklar yüklenmiştir. Büyükşehir belediyesinin

---

[362] Bu yönde olmak üzere bakınız: **Dan. Başkanlar Kurulu,** E.2007/67, K.2008/2, **Danıştay Dergisi**, Y. 2008, S. 118, s. 43-44; **Dan.1.D.**, E.1995/226, K. 1995/244, T. 29.11.1995, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 61; **Dönmez,** *Büyükşehir Belediyesi*, s. 39. Akaryakıt istasyonlarına izin verilmesi için nazım imar plânında akaryakıt istasyonu olarak gösterilmesi şarttır. Bu yönde karar için bakınız: **Dan.14.D.**, E.2011/5159, K.2011/3, **Danıştay Dergisi**, Y. 2011, S. 128, s. 377-378. **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 61.

bu görev ve sorumlulukları konusunda 6360 sayılı Kanun ile değişiklikler yapılmış ve bu Kanun ile mevcut görev ve sorumluluklara amatör spor kulüplerine yönelik "*nakdi yardım yapmak*" ve yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan "*teknik yönetici, antrenör ve öğrencilere*" belediye meclis kararıyla ödül vermek görev ve sorumluluğu da eklenmiştir.

Büyükşehir belediyelerinin profesyonel spor kulüplerine yardımda bulunması mümkün değildir. Profesyonel spor kulübünün adı, ilgili büyükşehir veya ilçe belediyesinin adı olması durumu değiştirmeyecektir.[363] Büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının görevleri boyunca profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapması veya kulübün yönetiminde bulunmaları mümkün değildir (5216 sayılı Kanun, m.17/3).

- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

Mezarlık ve defin ile ilgili hizmetler, belediyelerin geleneksel görevlerindendir. Bu kapsamda, mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek görev ve sorumluluğu büyükşehir belediyelerine verilmiştir. Ancak defin ile ilgili hizmetleri yürütmek, aynı zamanda büyükşehir ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluğu kapsamındadır.

Konu ile ilgili olarak İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün 26.02.2005 tarih ve 80202 sayılı görüş yazısında, "…*büyükşehir belediyeleri, mezarlıklar tesis edip işletmenin yanı sıra definle ilgili hizmetleri de yürütebileceklerdir. İlçe belediyeleri ise, münhasıran definle ilgili hizmetleri yürütecektir. Bu hükümlerin birlikte değerlendirilmesinden, defin hizmetlerinin*

[363] **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1140.

yerine getirilmesi hususunda ilçe belediyelerinin yetersiz kalması durumunda, büyükşehir belediye başkanlığından destek istenmesinin uygun olacağı mütalaa edilmektedir." denilmiştir.[364]

Mezarlıklar dışında, kentsel ve tarihi sit-kentsel ve arkeolojik sit alanı olarak kabul edilen yerlere defin yapılamaz. "*Belediyelerce kurulan mezarlıklara defin esastır. Mevzuatta yer alan koşullar oluşmadan, bu esasa aykırı olarak alınan Bakanlar Kurulu Kararı Anayasanın 10. maddesine, 677, 1580 ve 1593 sayılı Yasalara aykırı olduğu gibi, ayrıca, Kültür ve Tabiat Varlıkları Koruma Kurulu kararıyla kentsel ve tarihi sit-kentsel ve arkeolojik sit alanı olarak kabul edilen ve 2863 sayılı yasa uyarınca, çevresinde her çeşit inşai ve fiziki müdahalenin yasaklandığı yere defin için verilen izin hukuka aykırıdır.*"[365]

Cenaze defin hizmetleri için belli bir miktarda hizmet bedeli alınmaktadır. Örneğin Ankara'da cenaze defin hizmetlerine yönelik bir haberde şu ifadeler yer almaktadır: "*Tüm cenaze hizmetlerini Büyükşehir Belediyesi olarak ücretsiz yerine getiriyoruz. Sadece fakir ve kimsesiz vatandaşlar hariç, cenazenin bağlı bulunduğu ilçe belediyelerine toprak mezarlar için 200, beton mezarlar için ise 400 TL yatırılıyor. Bu bedeller de 3 yıldır değişmiyor.*"[366]

---

[364] İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü, 26.02.2005 tarih ve 80202 sayılı görüş yazısı, aktaran, **Dönmez**, *Büyükşehir Belediyesi*, s. 59.

[365] **Dan.İDDGK.**, E. 2005/16, K. 2005/1118, T. 5.5.2005, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014; Aynı yönde karar için bakınız: **Dan.10.D.**, E. 2002/4723, K. 2004/5434, T. 9.6.2004, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014; **Dan.10.D.**, E. 2006/4375, K. 2008/7143, **Danıştay Dergisi**, Y. 2009, S. 120, s. 298-300.

[366] http://www.ankara.bel.tr/haberler/baskentte-cenaze-defin-hizmetleri/#.Uw4QiPl_uvw, Erişim Tarihi: 26.02.2014.

➢ Sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettirmek.

Büyükşehir belediyeleri bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, il sağlık müdürlüğü, il çevre ve orman müdürlüğü, il kültür ve turizm müdürlüğü ve tarım il müdürlüğü gibi kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmaktadır.[367]

Engellilerle ilgili bilgilendirme, bilinçlendirme, yönlendirme, danışmanlık, sosyal ve mesleki rehabilitasyon hizmetleri vermek amacıyla büyükşehir belediyelerinde engelli hizmet birimleri oluşturulmaktadır. Söz konusu birimler, faaliyetlerini sürdürürken engellilere hizmet amacıyla kurulmuş vakıf, dernek ve bunların üst kuruluşlarıyla işbirliği yapmaktadır (5216 sayılı Kanun, Ek Madde 1).

Büyükşehir belediyeleri, ayrıca dar gelirli kişilere ve afete maruz kalanlara yönelik arsa ve konut tahsis etme gibi sosyal nitelikli görev ve sorumlulukları yerine getirmektedir.[368]

Bayındırlık, alt yapı hizmetleri kapsamında değerlendirilen su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek, derelerin ıslahını yapmak, kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak; mabetler ile sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak gibi görev ve sorumluluklar aynı zamanda büyükşehir belediyesinin çevre, sağlık, sosyal ve kültürel görev ve sorumluluklar kapsamında yer almaktadır.[369]

---

[367] **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 296.

[368] **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 296.

[369] **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 295-296.

c. Kentsel Estetik, Kent Tarihinin Korunması, Afet Yönetimi ve Kentsel Güvenlik Görevleri

Belediyecilik yalnızca bayındırlık, alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin yerine getirilmesinden ibaret değildir. Çağdaş belediyecilik anlayışında belediyeler, kentsel estetik ve kent tarihinin korunmasına ilişkin görevleri yerine getirirler. İnsan ve doğa kaynaklı afetlerin zararlarının en aza indirilmesi ve afet yönetimi ile kent halkının huzur, esenlik, sağlık ve mutluluğunun sağlanması konusunda büyükşehir belediyelerine görevler verilmiştir.[370]

- Kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlamak, bu amaçla bakım ve onarımını yapmak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek.
- Kentsel tasarım projelerine uygun olarak mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koymak;
- İlân 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.
- Ağaçlandırma yapmak.
- İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek;
- İtfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek;

---

[370] **Öner,** *Belediye Yönetimi*, s. 301.

- Patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek,
- Konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek.
- Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerinin talepleri hâlinde her türlü desteği sağlamak.

Afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaların "*tahliye edilmesi ve yıkımı*" görev ve sorumluluğu, 5216 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun ile değişik 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının (b) bendi ile ilçe belediyelerine verilmiştir. Büyükşehir belediyesinin bu konudaki görev ve sorumluluğu, ilçe belediyelerinin talepleri halinde afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan "*binaları tahliye etme ve yıkım konusunda ilçe belediyelerine destek sağlamaktır.*" Büyükşehir belediyelerinin söz konusu görev ve sorumluluğunda 6360 sayılı Kanun ile değişiklik yapılmıştır. Önceki düzenlemeye göre büyükşehir belediyeleri, afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak görev ve sorumluluğuna sahipti.[371] Ancak bu görev, 6360 sayılı Kanun ile ilçe belediyelerine verilmiştir. Yeni düzenlemeye göre büyükşehir belediyelerinin görevi, ilçe belediyelerine destek sağlamaktır.

- Büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek.

---

[371] Bu yönde karar için bakınız: **Dan.14.D.**, E. 2011/5159, K. 2011/3, T. 30.5.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.02.2014.

Büyükşehir belediyesinin zabıta hizmetlerinin yürütülmesi bakımından ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisi bulunmamaktadır. Ayrıca ilçe belediyeleri sınırları içerisinde büyükşehir belediye zabıta müdürlüğü görevlileri tarafından denetim yapılarak para cezası kesilemez.[372]

- Coğrafî ve kent bilgi sistemlerini kurmak.

Coğrafi ve kent bilgi sistemi, bilgisayar teknolojisi yardımıyla, kentin coğrafi ve sosyo-kültürel gelişiminin izlenerek gerekli fiziksel plânlama çalışmalarının yönlendirilmesine, kentin alt ve üst yapı tesislerinin bakım, onarım ve yenilenmesine, imar-kadastro-insan-toprak ilişkilerinin kurulmasına, ulaşım-nüfus-suç gibi analizlerin yapılmasına çağdaş bir yaklaşımla yardımcı olmaktadır. Coğrafi ve kent bilgi sistemi, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının yerine getirilmesinde, kent halkına kaliteli, hızlı, verimli ve ekonomik hizmet sunulmasında uygulanan çağdaş bir yönetim tekniği ve uygulamasıdır.[373]

d. Kentsel Dönüşüm ve Gelişime İlişkin Görevler

Büyükşehir belediyelerine yaşam alanlarının tasarımına ilişkin görev ve yetkiler verilmiştir. Bu yönde olmak üzere büyükşehir belediyeleri, kentsel tasarım projelerine uygun olarak mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar ile meydan, bulvar, cadde ve ana yollara cephesi bulunan yapılara ilişkin yükümlülükler koyma

---

[372] Bu yönde kararlar için bakınız: **Dan.8.D.**, E. 1997/2010, K. 1999/5231, T. 18.10.1999, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 25.02.2014 ; **Dan.8.D.**, E. 1997/2009, K. 1999/7523, T. 13.12.1999, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 25.02.2014.

[373] **Kılıçkaya, A. Hayati,** "Büyükşehir Belediyelerinin Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri Kurma Görevi", **Beklenen Mahallî İdareler Dergisi**, S. 132, Temmuz 2005, s. 17; **Pektaş, Ethem Kadri,** "Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları ve Afyonkarahisar İli Örneği", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XI, S. II, 2009, s. 244.

ve arsa ve konut üretimi ile kentsel dönüşüm ve gelişim projelerinin uygulanmasına ilişkin görev ve yetkileri yerine getirmektedir.

Büyükşehir belediyesi, sınırları içinde düzenli kentleşmeyi sağlamak, büyükşehrin konut, sanayi ve ticaret alanı ihtiyacını karşılamakla yükümlü kılınmıştır. Ayrıca meclisi kararıyla; konut alanları, sanayi alanları, ticaret alanları, teknoloji parkları, kamu hizmeti alanları, rekreasyon alanları ve her türlü sosyal donatı alanları oluşturmak, eskiyen kent kısımlarını yeniden inşa ve restore etmek, kentin tarihi ve kültürel dokusunu korumak veya deprem riskine karşı tedbirler almak amacıyla kentsel dönüşüm ve gelişim projeleri uygulamak görev ve yetkisine sahiptir (5393 sayılı Kanun, m. 69, 73).[374]

3. Görev ve Yetki Devri

Büyükşehir belediyeleri, görev ve sorumluluklarından bir kısmını ilçe belediyelerine devredebilir veya birlikte yapabilirler. 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 2'nci fıkrasının 6360 sayılı Kanun ile değişik cümlesinde bu durum düzenlenmiştir. Söz konusu düzenlemeye göre "*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*."

Büyükşehir belediyelerinin meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredebileceği veya birlikte yapabileceği görevler şunlardır:

- Yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettirmek veya ruhsat vermek.

---

[374] **Giritli – Bilgen – Akgüner – Berk,** *İdare Hukuku*, s. 386-388; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 73-74.

- Mezarlık alanlarını tespit etmek, mezarlıklar tesis etmek, işletmek, işlettirmek, defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

- Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek.

- Temizlik hizmetleri ile adres ve numaralandırma hizmetlerini yürütmek.

Büyükşehir belediyesinden ilçe belediyesine yapılan bir yetki devri söz konusudur. Yetki devri, kanunların açıkça öngördüğü hallerde[375], üstün, yetkilerinin bir kısmını, belirli bir süreyle, kullanması için astına devretmesidir.[376] Yetkinin devredilebilmesi için çeşitli şartların biraraya gelmesi gerekmektedir. Yetki devri yapan makamın bu yetkiye sahip olması, *yetki devrinin aynı tüzel kişilik içinde hiyerarşik üstten asta doğru olması*, kanunla öngörülmesi, açıkça veya zımnen yasaklanmaması, yeterli açıklıkta, kısmi ve yazılı şekilde yapılması, yetki devrinin şartları olarak kabul edilmektedir.[377]

---

[375] Bu yönde kararlar için bakınız: **Dan.İDDGK.**, E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.6.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014; **Dan.10.D.**, E.2008/1207, T. 6.12.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014; **Dan.2.D.**, E. 2004/4638, K. 2006/510, T. 17.2.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014; **Dan.5.D.**, E. 2000/1711, K. 2003/1421, T. 15.4.2003, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014; **Dan.2.D.**, E. 2004/1374, K. 2004/930, T. 20.10.2004, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.

[376] **Akyılmaz, Bahtiyar**, *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 1.Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000, s. 115.

[377] **Gözler**, *İdare Hukuku*, 760-773; **Dan.İDDGK.**, E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.6.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014; **Dan.10.D.**, E.2008/1207, T. 6.12.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.

Yetki devri, aynı tüzel kişilik içinde gerçekleşir. Çünkü, "*tüzel kişilik genel teorisinde, tüzel kişilerin iradesi kendi organlarınca açıklanır. Bir tüzel kişinin iradesini açıklama yetkisi, bir başka tüzel kişinin organına verilemez.*" Yetki devrini gerçekleştiren makamların aynı tüzel kişilik içerisinde olması gerektiği, kanunlarda açıkça ifade edilmemiştir. Bu sonuca başka hükümlerden ulaşmak mümkündür. Örneğin, bakanlıkların kuruluş ve görev esaslarını belirleyen 27.9.1984 tarih ve 3046 sayılı Kanun'un 38'inci maddesine göre "*Bakan, müsteşar ve her kademedeki bakanlık ve kuruluş yöneticileri, gerektiğinde sınırlarını yazılı olarak açıkça belirlemek şartıyla yetkilerinden bir kısmını* ***astlarına*** *devredebilir. Ancak yetki devri yetki devreden amirin sorumluluğunu kaldırmaz.*"[378]

Kanunî düzenlemeler, doktrin ve yargı kararları vasıtasıyla ulaşılan yetki devrinin aynı tüzel kişilik içerisinde olması ilkesi bakımından, büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine yetki devrini öngören 5216 sayılı Kanun'un ilgili düzenlemesi eleştiriye açıktır. Çünkü burada, ayrı kamu tüzel kişiliklere sahip olan büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine meclis kararıyla yetkilerini devretmesi konusu düzenlenmiştir.

4. İlçe Belediyesinin Görev, Yetki ve Sorumlulukları

Büyükşehir belediyeleri özel yetkili, ilçe belediyeleri ise genel yetkili belediyelerdir. Büyükşehir belediyelerinin görev, yetki ve sorumlulukları, 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 1'inci fıkrasında ayrıntılı şekilde ve liste usulüyle sayılmıştır. Bunlar dışında kalan mahallî müşterek nitelikte bakiye görev ve yetkiler ise ilçe belediyelerine aittir. Sözü edilen durum 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının a bendinde açıkça düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye

[378] **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 761-762; **Yıldırım,** *İdare Hukuku Dersleri I*, s. 118.

göre kanunlarla münhasıran büyükşehir belediyesine verilen görevler ile birinci fıkrada sayılanlar dışında kalan görev ve yetkiler, ilçe belediyelerine aittir. İlçe belediyeleri, 5393 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesi ile geleneksel belediyelerin sahip olduğu ve 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinde düzenlenen büyükşehir belediyesinin görev ve sorumlulukları dışında kalan görev ve sorumluluklara sahiptir.[379]

5216 sayılı Kanun ile ilçe belediyelerine verilen görev ve sorumluluklar şunlardır: Büyükşehir katı atık yönetim plânına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak; sıhhî işyerlerini, 2'nci ve 3'üncü sınıf gayrisıhhî müesseseleri, umuma açık istirahat ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek; defin ile ilgili hizmetleri yürütmek; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları tahliye etmek ve yıkmak.

5. Ortak Görev, Yetki ve Sorumluluklar

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının (d) bendinde ve aynı maddenin 6360 sayılı Kanun ile ek 5'inci fıkrasında büyükşehir ve ilçe belediyeleri için ortak görev ve sorumluluklar düzenlenmiştir. Kanun'un 7'nci maddesinin 3'üncü fıkrasının (d) bendine göre büyükşehir belediyesinin görev kapsamında olan hizmetlerden; 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanmak, 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

[379] **Günday,** *İdare Hukuku*, s. 514-515; **Gözler,** *İdare Hukuku*, s. 486-487; **Giritli – Bilgen – Akgüner – Berk,** *İdare Hukuku*, s. 379.

dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak, aynı zamanda ilçe belediyelerinin görevleri arasında sayılmaktadır. 6360 sayılı Kanun ile getirilen ek 5'inci fıkra ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine tarım ve hayvancılığı desteklemek amacıyla her türlü faaliyet ve hizmette bulunma görevi verilmiştir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ortak görev ve sorumluluklarının olması veya yetki devri ile ilgili görevlerin ilçe belediyelerine devredilmesinde sorunlar yaşanabilir. Ortak görev ve sorumluluklarda, belediyeler sorumluluklardan aynı anda kaçabilir veya aynı görev ve sorumluluk büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından aynı anda yapılmaya çalışılarak kargaşa ve sorunların ortaya çıkmasına neden olabilir. Büyükşehir belediyesi tarafından ilçe belediyesine devredilen görevler, teknik, ekonomik ve yönetsel nedenlerden dolayı yerine getirilemeyebilir. Örneğin büyükşehir belediyesi, adres ve numarataj işlemlerini ilçe belediyesine devrederse coğrafi bilgi sistemini kuramaz hale gelecektir.[380]

Büyükşehir il sınırları içerisinde olduğu halde organize sanayi bölgeleri ile sivil hava ulaşımına açık havaalanları ve bu havaalanları bünyesinde yer alan tüm tesisler, büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumlulukları kapsamı dışında tutulmuştur (5216 sayılı Kanun, m.7/4).[381]

[380] **Çelik– Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 115; **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 91.

[381] **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1140.

C. Büyükşehirde Belediyeler Arası Hizmet İlişkileri ve Koordinasyonun Sağlanması

1. Büyükşehir Belediyesinin Koordinasyon Görevi

Büyükşehir belediyelerine, büyükşehir kapsamında yürütülen mahallî müşterek nitelikte hizmetlerin uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlama görevi verilmektedir. Böylece büyükşehir sınırları içinde, belediyeler arasındaki uyum ve koordinasyon, büyükşehir belediyesi tarafından sağlanmaktadır.[382] Bu noktada, büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır (5216 sayılı Kanun, m.27/1).

Büyükşehir belediye meclisi tarafından alınan kararlar, yönlendirici ve düzenleyici niteliktedir. Sözü edilen kararlar, ilçe belediyeleri bakımından mutlaka uyulması zorunlu olan kararlar değildir. Bu kararlar, büyükşehir kapsamında yürütülen hizmetlerde bütünlüğü ve koordinasyonu sağlamaya yönelik olup, ilçe belediyelerinin idarî ve malî özerkliğini zedeleyici bir niteliğe bürünemezler. Bu durum madde gerekçesinde açıkça belirtilmiştir. Maddenin gerekçesine göre "... *Büyükşehir belediyesine ve meclisine tanınan ... yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi, ilçe belediyeleri açısından mutlaka uyulması zorunlu kararlar değildir. Bu kararlar, hizmetlerde koordinasyon ve bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olup, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin idarî ve malî özerkliğini zedeleyici nitelikte olamazlar.*"[383]

---

[382] **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 83; **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 117-118.

[383] 5216 sayılı Kanun'un genel gerekçesi ve madde gerekçeleri için bakınız: http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununungerekcesi/, Erişim Tarihi: 01.03.2014.

Bu noktada, 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde yer alan ve büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi konusundaki düzenleme, 3030 sayılı Kanun'un aynı konuya ilişkin düzenlemesinden ayrılmaktadır. 3030 sayılı Kanun'un "*ihtilafların çözümü*" başlıklı 24'üncü maddesinde "*…büyük şehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya yetkilidir. ... Bu konuda ... alınan kararlar ilgili belediye veya belediyelerce derhal uygulanır. Büyükşehir belediye meclisinin veya encümeninin kararına karşı ilgililer 10 gün içinde o ilin valisine itiraz edebilirler. Vali itirazı 10 gün içinde karara bağlar. Valinin kararı kesindir.*" ifadeleri yer almaktadır.

5216 sayılı Kanun'dan farklı olarak 3030 sayılı Kanun'da, ihtilafların çözümü konusunda büyükşehir belediye meclisince alınan kararların, ilçe belediyeleri tarafından derhal uygulanacağı öngörülmüş ve büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki uyuşmazlıkların "*idarî yol*" dan çözümlenmesi konusunda hüküm getirilmiştir. [384]

5216 sayılı Kanun, 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldırmış ve 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesinde büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediyelerinin idarî ve malî özerkliklerini zedeleyici nitelik göstermeyen, büyükşehir içerisinde hizmetlerde koordinasyon ve bütünlüğü sağlayıcı nitelikte olan ve ilçe belediyeleri

[384] **Gözler,** *İdare Hukuku*, s. 492-494. 3030 sayılı Kanun'un yürürlükte olduğu dönemde Danıştay, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki ihtilafın çözümlenmesi için ilçe belediyesinin büyükşehir belediye meclisine zorunlu olarak başvurması gerektiğine ve doğrudan doğruya idarî yargıda dava açılmasının yerinde olmadığına ve idarî mercii tecavüzüne yol açtığına karar vermiştir. Bu yöndeki karar için bakınız: **Dan.9.D.**, E. 1997/1272, K. 1998/1571, T. 22.4.1998, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 02.03.2014.

tarafından mutlaka uyulması gerekli olmayan, yönlendirici ve düzenleyici nitelikte karar alma yetkisi verilmiştir.

Büyükşehir sınırları içerisinde belediyeler arasında hizmetlerin yerine getirilmesi bakımından uyum ve koordinasyon, yalnızca büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında ihtilafların çözümüyle sınırlandırılmamıştır. Büyükşehir belediyesi, sunacağı hizmetleri, malî ve teknik imkânları çerçevesinde ve nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, bu hizmetlerden yararlanacak ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmekle yükümlü kılınmıştır. 5216 sayılı Kanun ile ilçe belediyelerinin talepte bulunması halinde ve büyükşehir belediye meclisinin bu yöndeki kararıyla büyükşehir belediyeleri bizzat veya ilçe belediyeleri ile ortaklaşa olarak, bedeli ilçe belediyeleri tarafından karşılanmak suretiyle, ilçe belediyelerinin görev ve sorumluluklarının bir veya birkaçını yerine getirebilmesi uygulaması getirilmiştir.[385]

Büyükşehir belediye meclisi, meydan, bulvar, cadde, yol, sokak, park, spor ve kültürel tesislerin büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasındaki dağılımına ilişkin ölçütler belirlemekte ve büyükşehir belediyesi mücavir alanlarının ilçe belediyeleri arasındaki bölüşümünü yapmaktadır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili ilçe belediyesinin yatırım programında yer alan projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve aynî yardım yapabilir. Belediye meclislerinin oluşması ve ilçe belediyelerini denetleyen siyasî kadroların değişmesi,

[385] **Kalabalık,** *İmar Hukuku Dersleri*, s. 89.

ilçe belediyelerine yapılan yardımların ihtiyaçtan ziyade siyasî amaçlar doğrultusunda yapılmasına neden olmaktadır.[386]

2. Koordinasyon Merkezleri

Büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerin uyum ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyelerinin mevcut olduğu hali hazırdaki 30 ilde, alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesine yönelik olarak koordinasyon merkezleri kurulmuştur. Büyükşehir sınırları içerisinde alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME), ulaşım hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME) kurulmuştur. Koordinasyon merkezleri, 5216 sayılı Kanun'un 8'inci ve 9'uncu maddelerinde düzenlenmiştir. Ayrıca, büyükşehir belediyesi bünyesinde kurulan Alt Yapı Koordinasyon Merkezi ile Ulaşım Koordinasyon Merkezinin çalışma usul ve esaslarını düzenlemek üzere Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği[387] kabul edilmiştir.

a. Alt Yapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi, ilk kez 3030 sayılı Kanun ile büyükşehir ölçeğinde temel alt yapı hizmetlerinin çeşitli kurum ve kuruluşlar aracılığıyla koordinasyon içinde yürütülmesi amacına yönelik olarak kurulmuştur. 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Kanun'un 8'inci maddesinde Alt Yapı Koordinasyon Merkezi düzenlenmiştir.

---

[386] **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 119.

[387] **RG**: 15.06.2006 - 26199.

aa. Oluşumu

AYKOME, büyükşehir içindeki alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurulmuştur. Büyükşehir belediye başkanı ya da görevlendirdiği kişinin başkanlığında, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. Büyükşehir ilçe belediye başkanları, yalnızca kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılmaktadır. AYKOME toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının (oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun) temsilcileri de davet edilerek görüşleri alınmaktadır.

AYKOME'nin hangi üyelerden oluşacağı, 5216 sayılı Kanun ve Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde ayrıntılı şekilde düzenlenmiştir. AYKOME'nin üye profili, yönetişim[388] eksenli bir anlayış çerçevesinde oluşturulmuştur.[389] Başkanlığını, büyükşehir belediye başkanının bizzat veya görevlendirdiği bir kişinin yaptığı AYKOME, büyükşehir belediyesi fen işleri daire başkanı ile büyükşehir belediye başkanının belediye ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişi ve kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşların temsilcilerinden oluşmaktadır. İlçe

[388] Yönetişim kavramı, yönetim sürecinde rol oynayan aktörler ve örgütler arasındaki etkileşimi, formel ya da resmi sıfatı bulunmayan kişi, grup ve kuruluşların katılımını, hiyerarşik yapı yanında, hükümet dışı aktörlerin de etkin bir şekilde yönetim faaliyetleri içinde yer almasını ifade etmektedir (**Yüksel, Mehmet,** "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, 2000-3, s. 145). Yönetişim kavramı üzerine benzer açıklamalar için bakınız: **Sobacı, Mehmet Zahid,** "Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler", **Yönetim Bilimleri Dergisi** (5:1) 2007, s. 222-223; **Özer, M. Akif,** "Yönetişim Üzerine Notlar", **Sayıştay Dergisi**, S: 63, s. 62-63.

[389] **Öner**, *Belediye Yönetimi*, s. 312.

belediyeleri, AYKOME'de etkin bir role sahip değildir. Ancak ilçe belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine ilçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir temsilci, üye olarak katılır. AYKOME toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarının veya oda üst kuruluşu bulunan yerlerde üst kuruluşun temsilcileri de oy hakkı olmaksızın davet edilerek görüşleri alınmaktadır.

Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında toplanan koordinasyon merkezinin oluşumu incelendiğinde üyelerin yarısı, büyükşehir belediyesi bürokratlarından oluşmakta ve sekreterya hizmetlerini büyükşehir belediyesi yürütmektedir. Bu şekilde oluşan merkezin büyükşehir belediye başkanının takdirine göre hareket edeceği görüşü ağır basmaktadır.[390]

İlçe belediye başkanlarının üye sıfatıyla katılması ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından temsilci istenerek görüş alınması kesin hüküm niteliğinde olup belediyelere bu konuda tercih hakkı bırakılmamıştır. Çünkü ilgili düzenlemede "*katılırlar*", "*görüşleri alınır*" şeklinde kesin ifadeler yer almaktadır.[391] Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilirler. AYKOME toplantılarına hangi kurum ve kuruluşların temsilcilerinin katılacağı yönetmelikte düzenlenmiştir (5216 sayılı Kanun, m.8, Yönetmelik, m.7).

[390] **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 124-125.

[391] **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1170.

ab. Görevleri

AYKOME, büyükşehir dahilindeki alt yapı hizmetlerini etkili ve koordinasyon içinde yürütmek amacıyla kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar tarafından büyükşehir sınırları içinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma plânı ve yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirme ve kesin program haline getirmekle görevlendirimiştir. Bu amaçla, kamu kurum ve kuruluşları ile özel kuruluşlar AYKOME'nin isteyeceği coğrafî bilgi sistemleri dahil her türlü bilgi ve belgeyi vermek zorundadırlar.

Kesin programlarda birden fazla kamu kurum ve kuruluşu tarafından aynı anda yapılması gerekenler, ortak programa alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için belediye ve diğer bütün kamu kurum ve kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler, AYKOME bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır. AYKOME'nin bütçesi, büyükşehir belediye bütçesi içinde yer alır. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri cadde, bulvar, meydan ve sokaklarında yapılacak tüm kazılardan elde edilecek gelirler, büyükşehir belediyesi bünyesinde açılacak alt yapı yatırım hesabında toplanır. Sokakların kazısından elde edilen gelirler ilgili belediyeye aktarılır. Bu paralar büyükşehir ve ilçe belediyeleri tarafından sadece cadde, bulvar, meydan ve sokakların asfalt ve kaldırımların yapımında kullanılır. Bu gelirler amacı dışında kullanılamaz. Bu noktada büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında sorunlar yaşanmaktadır. Büyükşehir belediyesi bünyesinde bulunan alt yapı yatırım hesabında toplanan paraların ilçe belediyelerine dağıtılmaması nedeniyle büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında gerilimler yaşanmaktadır.[392]

[392] **Alıcı**, *İstanbul Örneği*, s. 127.

Ortak programa alınan hizmetler için kamu kurum ve kuruluş bütçelerinde yeterli ödeneğin bulunmadığının tespit edilmesi halinde, büyükşehir belediyesi veya ilgisine göre bağlı kuruluş bütçelerinden bu hizmetler için ödenek ayrılabilir. Kamu kurum ve kuruluşları, alt yapı ortak yatırım hizmetleri için harcanan miktarda ödeneği, yeniden değerleme oranını da dikkate alarak ertesi yıl bütçesinde ayırır. Ayrılan bu ödenek belediye veya ilgili bağlı kuruluşunun hesabına aktarılır. Bu bedel ödenmeden ilgili kamu kurum veya kuruluşu, büyükşehir belediyesi sınırlarında yeni bir yatırım yapamaz.

Bakanlıklar, ilgili belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, ortak programa alınmayan yatırımlar için harcamalarını AYKOME tarafından belirlenen programa göre kendi bütçelerinden yaparlar.

AYKOME'nin sekreterya hizmetlerini, büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde bu amaç doğrultusunda oluşturulan alt yapı koordinasyon birimi yürütmektedir (Yönetmelik, m.11).

b. Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)

Ulaşım Koordinasyon Merkezi, 5216 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun ile değişik 9'uncu maddesinde ve görev, yetki, çalışma usul ve esasları ile bu kurullara katılacak kamu kurum ve kuruluş temsilcileri ise Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nde düzenlenmiştir.

UKOME, büyükşehir içindeki kara, deniz, su, göl ve demiryolu üzerindeki her türlü taşımacılık hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurulmuştur. UKOME, ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma ve işletme hak ve yetkilerine sahiptir.

ba. Oluşumu

5216 sayılı Kanun'un 9'uncu maddesinde ve ayrıntılı olarak Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri Yönetmeliği'nin 17'nci maddesinde UKOME'yi oluşturan üyeler düzenlenmiştir.

UKOME, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği kişinin başkanlığında; büyükşehir belediye başkanınca, belediyenin ulaşım ve yatırımlarla ilgili daire ve işletmeleri ile bağlı kuruluşlarından en az şube müdürü seviyesinde görevlendireceği en fazla on kişinin ve yönetmelikle belirlenen kamu kurum ve kuruluşları ile Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin katılımıyla oluşur. Türkiye Şoförler ve Otomobilciler Federasyonunun görevlendireceği ilgili odanın temsilcisinin UKOME'ye katılımı, 6360 sayılı Kanun ile getirilen bir yeniliktir.

İlçe belediye başkanları veya görevlendirecekleri bir kişi, kendi belediyelerini ilgilendiren ve belediyelerinin yetki alanı içerisinde oluşan ve o belediyenin sınırları içerisinde başlayıp biten ulaşım konularının görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. AYKOME'de olduğu gibi UKOME'de de ilçe belediyeleri, etkin bir rol üstlenememişlerdir. Dolayısıyla kendi belediyelerini ilgilendiren konularda, karar alma süreçlerinde etkili olamamaları nedeniyle, menfaatleri hilafına kararlar çıkabilecektir. Bu noktada büyükşehir belediyesi ile sorunlar yaşanmaktadır. UKOME toplantılarına ayrıca gündemdeki konularla ilgili üye olarak belirlenmeyen ulaşım sektörü ile ilgili kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından ihtisas meslek odalarının temsilcileri de davet edilerek oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmaktadır. Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler, ilgili vakıf ve dernek temsilcileri

görev alanlarına giren konularda, oy hakkı olmaksızın görüşleri alınmak üzere toplantılara davet edilebilirler (5216 sayılı Kanun, m.9, Yönetmelik, m.17, 18).[393]

bb. Görevleri

UKOME, büyükşehir belediyesine verilen 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 dahilinde il trafik komisyonunun yetkilerini kullanmaktadır. UKOME'nin vermiş olduğu kararlar, büyükşehir belediye başkanının onayı ile yürürlüğe girmektedir. UKOME'nin sekreterya hizmetleri, büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde bu amaçla oluşturulan ulaşım koordinasyon birimi tarafından yürütülmektedir (5216 sayılı Kanun, m.9/2, 3, Yönetmelik, m.18, 21).

Büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı Kanun ile verilen görev ve yetkilerin uygulanmasında, 13.10.1983 tarihli ve 2918 sayılı Karayolları Trafik Kanunu'nun bu Kanun'a aykırı hükümleri uygulanmaz (5216 sayılı Kanun, m.9/6).

Koordinasyon merkezleri tarafından alınan ortak yatırım ve toplu taşımayla ilgili kararlar, belediyeler ve bütün kamu kurum ve kuruluşlarıyla ilgililer için bağlayıcıdır (5216 sayılı Kanun, m.8/5).

AYKOME ve UKOME, büyükşehir ölçeğinde en önemli sorunlar olan alt yapı ve ulaşım hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla kurulan özel uzmanlık birimleridir. Bu yönüyle ABD'de tek fonksiyonlu, belirli özel

---

[393] **Alıcı,** *İstanbul Örneği*, s. 130-134. Yasal zorunluluk bulunmasına karşın, ilçe belediye başkanlarının ve ilgili kamu kurum ve kuruluşların temsilcilerinin UKOME'ye katılımı sağlanmaksızın tesis edilen işlemde şekil yönünden hukuka uyarlık bulunmadığı yönünde karar için bakınız: **Dan.8.D.**, E. 2009/7779, K. 2010/1593, **DD.**, Y. 2010, S.124, s. 318-320.

hizmetler yürüten "*Special Districts*" örgütlerini andırmaktadır. Koordinasyon merkezleri ile büyükşehir genelindeki ulaşım ve alt yapı hizmetlerinin büyükşehir belediyesinin koordinasyonunda uyum içerisinde yürütülmesi amaçlanmaktadır. Söz konusu merkezler, görevde uzmanlaşmanın yanı sıra büyükşehir ölçeğinde katılımı sağlayarak kent sorunlarının birlikte çözülmesini sağlamaktadırlar.[394]

D. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkileri

Büyükşehir belediyelerine, büyükşehir dahilinde yürütülen kamu hizmetlerinin uyum ve koordinasyon içerisinde yürütülmesini sağlama görevi verilmiştir. Bu kapsamda büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında koordinasyonun sağlanması için büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkileri verilmiştir. İlçe belediyeleri üzerindeki denetim, imar ve bütçe konuları üzerinde karşımıza çıkmaktadır.

1. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesi Üzerindeki İmar Denetim Yetkisi

5216 sayılı Kanun, planlama konusunda büyükşehir belediyesini asıl yetkili kabul etmiş ve büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde güçlü bir yönlendirme ve denetim yetkisi vermiştir.[395]

Planlama konusunda asıl yetkili idare olan büyükşehir belediyesi, büyükşehir sınırları içinde nazım imar planı yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak yetkisine sahiptir. İlçe belediyeleri tarafından hazırlanan imar planlarının, bu planlarda yapılacak değişikliklerin, parselasyon planlarının ve imar ıslah planlarının

---

[394] **Çelik - Altıparmak**, *Yeni Büyükşehir*, s. 88.

[395] **Şengül**, *Yerel Yönetimler*, s. 125.

aynen veya değiştirilerek onaylanması ve uygulanmasının denetlenmesi yetkisi de büyükşehir belediyesine verilmiştir. Ayrıca nazım imar planının yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde ilçe belediyeleri uygulama imar ve parselasyon planlarını yapmadığı takdirde büyükşehir belediyesi ilçe belediyesi yerine bu planları yapma veya yaptırma görev ve yetkisine sahiptir. (5216 sayılı Kanun, m.7/1-b).

İlçe belediyelerinin gerek imara ilişkin kararları üzerinde gerekse imar uygulamaları üzerinde büyükşehir belediyesinin denetim yetkisi bulunmaktadır.

İlçe belediye meclisleri tarafından alınan imara ilişkin kararlar üzerinde büyükşehir belediye meclisine idarî vesayet yetkisi verilmiştir. Buna göre, büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisleri tarafından alınan imar kararlarını aynen veya değiştirerek kabul etmekte yetkisine sahiptir. Büyükşehir belediye meclisinin bu yönde karar alabilmesi için üç aylık bir süre öngörülmüştür. Bu süre zarfında ilçe belediye meclisinin imar kararı, büyükşehir belediye meclisinde görüşülmediği takdirde onaylanmış olduğu kabul edilmektedir. (5216 sayılı Kanun, m.14).

İmara ilişkin kararların yanı sıra büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin imar uygulamaları üzerinde de denetim yetkileri bulunmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 11'inci maddesine göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarını denetlemeye yetkilidir. Büyükşehir belediyesinin denetim yetkisinin içeriğini, konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi isteme, inceleme ve gerektiğinde bunların örneklerini edinme oluşturmaktadır. Bu amaçla istenecek her türlü bilgi ve belgelerin en geç onbeş gün içinde büyükşehir belediyesine verilmesi gerekmektedir. İmar uygulamalarının denetiminde kamu kurum ve kuruluşlarından, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından faydalanılabilmektedir.

Denetim sonucunda belirlenen eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi için ilgili ilçe belediyesine üç ayı geçmemek üzere süre verilmekte ve bu süre içinde eksiklik ve aykırılıkların giderilmesi istenmektedir. İlçe belediyesi tarafından söz konusu eksiklik ve aykırılıklar giderilmediği takdirde büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili kılınmıştır (5216 sayılı Kanun, m.11/2).

Büyükşehir belediyelerinin imar denetim yetkisi kapsamında istenen bilgi ve belgelerin ilgili ilçe belediyesi tarafından gönderilmemesi ya da üç aylık süre içinde eksiklik ve aykırılıkların giderilmemesi durumunda 2.12.1999 tarih ve 4483 sayılı Memurlar Ve Diğer Kamu Görevlilerinin Yargılanması Hakkında Kanun[396] çerçevesinde işlem yapılması gerekmektedir.[397]

Büyükşehir belediyesi, ruhsatsız veya ruhsat ve eklerine aykırı yapılar tespit ettiği takdirde gerekli işlemlerin yapılması için ilgili ilçe belediyesine bildirimde bulunmaktadır. Tespit edilen imara aykırı uygulama, ilgili ilçe belediyesi tarafından üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi, İmar Kanunu'nun 32 ve 42'nci maddelerinde düzenlenen, yapılara ruhsat verilmesi veya yıkım ve idarî para cezası uygulanmasına ilişkin yetkileri kullanabilecektir.[398] Söz konusu durumda, İmar Kanunu'nun ilçe belediyelerine verdiği[399] bu yetkiler büyükşehir belediyesi tarafından kullanılacaktır. Böylece seçim dönemlerinde ilçe belediyelerinin imar

[396] **RG**: 4.12.1999 - 23896.

[397] İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü'nün 28.3.2005 tarih ve 80823 sayılı yazısı bu yöndedir. Aktaran, **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 922.

[398] Bu yönde karar için bakınız: **Dan.14.D.**, E. 2011/9654, K. 2012/2931, **DD.**, Y. 2012, S.130, s. 390-392.

[399] Bu yetkinin ilçe belediyesinde olduğu yönünde karar için bakınız: **Dan.14.D.**, E. 2011/9457, K. 2011/4025, **DD.**, Y. 2012, S.129, s. 249-252; **Dan.14.D.**, E. 2011/5212, K. 2011/7, T.1.6.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 06.03.2014.

denetim yetkilerini kullanmaması sonucu ortaya çıkan kaçak yapılaşmanın önüne geçilmesi noktasında büyükşehir belediyesine oldukça önemli yetkiler verilmektedir.[400]

Görüldüğü üzere imar konularında büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde oldukça etkili denetim yetkileri verilmektedir. Büyükşehir belediyesinin denetim yetkisi, ilçe belediyelerinin imara ilişkin kararları üzerinde onama veya değiştirerek onama biçiminde olmak üzere idarî vesayet yetkisi şeklinde kullanılmaktadır. Kimi durumlarda ise denetim yetkisi, idarî vesayetin sınırlarını aşarak ilçe belediyelerinin yerine geçerek yetkiler kullanmak şeklinde gerçekleştirilmektedir.[401]

Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerinin yerine geçerek yetkilerini kullanması, 5216 sayılı Kanun'un 3'üncü maddesinde düzenlenen ve 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesindeki hükümlerden çıkarılan yerel yönetimlerin özerkliği ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Ancak bu yetkilerin büyükşehir ölçeğindeki imar ve planlama hizmetlerinin planlı, programlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesi bakımından zorunlu ve gerekli olduğu unutulmamalıdır. Bununla birlikte, ilçe belediyelerinin imar uygulamalarında büyükşehir belediyelerinin kendilerinin yerine geçerek yetkilerini kullanmalarına yol açacak davranışları sergilemeleri olası görünmemektedir.[402]

---

[400] **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1206.

[401] İdari vesayette, vesayet makamının, ikame yetkisi niteliğinde olan, üzerinde denetim yetkisini kullandığı makamın yerine geçerek işlem yapması mümkün değildir. İkame yetkisinin istisnasını, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu'nun 40'ıncı ve 5393 sayılı Belediye Kanunu'nun 57'nci maddelerinde düzenlenen hizmetlerde aksama durumu oluşturmaktadır.

[402] **Öner**, *Belediye Yönetimi*, s. 309.

2. Büyükşehir Belediyesinin İlçe Belediyesi Bütçesi Üzerindeki Denetim Yetkileri

Büyükşehir belediyesi, yatırım ve hizmetlerde bütünlüğün sağlanması amacıyla ilçe belediyelerinin bütçesini denetlemekle yetkili kılınmıştır. Büyükşehir belediyesi, ilçe belediyesinin bütçesi üzerinde onama veya değiştirerek onama biçiminde idarî vesayet yetkisi kullanmaktadır. 5216 sayılı Kanun'un 25'inci maddesine göre ilçe belediyelerinde gelen bütçeler büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri, büyükşehir belediye meclisinde aynı toplantı döneminde ve birlikte görüşülerek karara bağlanmakta ve tek bütçe halinde bastırılmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerinin bütçelerini kabul ederken; bütçe metnindeki kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya veya değiştirmeye, belediyenin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya, kanunî sınırlar üzerinde veya altında belirlenmiş olan vergi ve harçların oran ve miktarlarını kanunda öngörülen sınırlarına çekmeye, kesinleşmiş belediye borçları için bütçeye konulması gerekip de konulmamış ödeneği eklemeye, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye yetkili kılınmıştır. Büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye bütçesini kabul ederken göz önünde bulundurduğu unsurlar incelendiğinde yerindelikten ziyade hukukîlik denetimi yapılmakta olduğu görülmektedir.[403]

---

[403] **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 116.

İlçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisinin bütçe üzerinde yaptığı değişikliklere karşı on gün içinde Danıştay'a itiraz edebilir. Danıştay, itirazı otuz gün içinde karara bağlar. İlçe belediyesinin Danıştay'a yaptığı itiraz, yargısal bir başvuru olmayıp idarî nitelikte bir itirazdır. Çünkü 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinde yargısal başvuru yolu için "*idarî yargıya başvurabilir*" ifadesi kullanılmaktadır. Bütçeye ilişkin 25'inci maddede ise böyle bir ifadeye yer verilmemiş ve "*itiraz edilebilir*" ifadesi kullanılmıştır. Danıştay tarafından yapılacak olan denetim, idarî vesayet denetimidir. 2575 sayılı Danıştay Kanunu'nun 41'inci maddesi ve 42'nci maddesinin (ı) bendi uyarınca, Danıştay'ın İdari Dairesi olan Birinci Daire'de karara bağlanması gerekmektedir.[404] [405]

E. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Malî İlişkiler

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin malî boyutu, bütçelerin görüşülmesi ve kabul edilmesi ile büyükşehir sınırları içerisinde elde edilen gelirler ve diğer gelirlerin paylaşılması noktasında karşımıza çıkmaktadır.

Bütçenin hazırlanması ve kabul edilmesi sürecinde büyükşehir belediyelerine ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçesi üzerinde sahip olduğu denetim yetkisi malî ilişkilerinin bir boyutunu oluşturmaktadır. Bu konuya yukarıda değinildiği için burada değerlendirilmeyecektir.

---

[404] **Günday**, *İdare Hukuku*, s. 516-517; **Yayla**, *İdare Hukuku*, s. 255; **Yıldırım - Yasin-Karan - Özdemir - Üstün - Okay Tekinsoy**, *İdare Hukuku*, s. 249.

[405] İlçe belediyesi tarafından büyükşehir belediye meclisinin ilçe belediye bütçesi üzerinde yaptığı değişikliklere ilişkin kararına karşı yapılan itiraz, Danıştay Birinci Daire'de incelenmiştir. Bu yöndeki karar için bakınız: **Dan.1.D.**, E. 2013/1458, K. 2013/1229, T. 8.10.2013, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 06.03.2014.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki malî ilişkilerin diğer boyutunu elde edilen gelirlerin paylaşılması oluşturmaktadır.

Büyükşehir sınırları içerisinde elde edilen gelirler, büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır. Bu paylaşımın yapılmasında göz önünde bulundurulan temel esas, ilgili kanunlarda belediyelere verilmesi öngörülen gelirlerin ilçe belediyelerine verilmesi, büyükşehir belediyelerinin ise devlet ve ilçe belediyelerinin gelirlerinden pay almaları şeklindedir.[406] Büyükşehir belediyelerinin gelirleri, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde, giderleri ise 24'üncü maddesinde düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'da ilçe belediyelerinin gelirleri ve giderlerine ilişkin hükümler bulunmamaktadır. Dolayısıyla 5216 sayılı Kanun'un 28'inci maddesi uyarınca Belediye Kanunu hükümleri uygulanacaktır. İlçe belediyelerinin gelirleri Belediye Kanunu'nun 59'uncu maddesinde, giderleri ise 60'ıncı maddesinde düzenlenmiştir.

1. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Gelirleri

5216 sayılı Kanun ve 5393 sayılı Kanun'un belediyelerin gelirlerine ilişkin hükümlerinin gerekçelerinde, belediyelere, Anayasa'nın 127'nci maddesi ve Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın 9'uncu maddesinde öngörülen yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli malî kaynaklar sağlanması yönündeki ilkelere uygun olarak görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlandığı ifade edilmiştir.[407]

---

[406] **Dönmez**, *Açıklamalı 5216*, s. 960.

[407] http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun gerekcesi/, Erişim Tarihi: 07.03.2014; http://www.sayilikanun.com/5393-sayili-belediye-kanununun-gerekcesi/, Erişim Tarihi: 07.03.2014.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin gelirlerine ilişkin hükümler incelendiğinde söz konusu belediyelerin gelirlerinin "*Öz Gelirler*" ve "*Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından Ayrılan Paylar (Merkezî Bütçeden Ayrılan Paylar veya Transferler de denilmektedir.)*" dan oluştuğu görülmektedir. Öz gelirler, tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri bizzat ilgili kurum tarafından yapılan gelir kaynaklarından oluşmaktadır. Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylar ise merkezî idare tarafından tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri yapılan gelir kaynakları üzerinden ilgili büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hesabına aktarılan gelirleri ifade etmektedir.[408]

a. Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatı Toplamından Ayrılan Paylar

Büyükşehir ve ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ayrılacak paylara ilişkin usul ve esaslar, 5779 sayılı Kanun ile düzenlenmiştir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden verilen payların, genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından, vergi iadeleri düşüldükten sonra kalan net tutar üzerinden hesaplanacağı öngörülmüştür (5779 sayılı Kanun, m. 2/1).

---

[408] **Mutluer, M. Kâmil - Öner, Erdoğan,** *Teoride ve Uygulamada Mahallî İdareler Maliyesi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 273, 2009, s. 187-188; **Arıkboğa, Ülkü,** *Yönetimlerarası Malî İlişkiler*, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004, s. 227; **Alıcı**, *İstanbul Örneği*, s. 136-141; **Acar, Fatih - Aydın, Fazıl,** *Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri (Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları)*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2013, s. 1, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri/, Erişim Tarihi: 07.03.2014.

5779 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun ile değişik 2'nci maddesinin 2'nci fıkrasına göre genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 4,50'si (Bu oran 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce % 2,50 idi.) büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılmaktadır.

Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı net tutarı üzerinden büyükşehirlerdeki ilçe belediyelerine ayrılan payın (% 4,5), % 30'u büyükşehir belediyesi payı ve % 10'u büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idaresi payı[409] olarak ayrılmaktadır. Kalan % 60'lık kısım ise ilçe belediyelerinin hesabına İlbank A.Ş. tarafından aktarılmaktadır. İlçe belediyelerine ayrılan payın; % 90'lık kısmı ilçelerin nüfusuna göre, % 10'luk kısmı ise ilçelerin yüz ölçümüne göre dağıtılmaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 5/3, 2560 sayılı Kanun, m. 13). Dolayısıyla ilçe belediyelerine ayrılan payın % 40'ı kaynakta kesilmekte ve kalan kısım ilçe belediyelerine aktarılmaktadır. Bu durum ilçe belediyeleri açısından önemli bir gelir kaybı oluşturmaktadır. Bu kayıp, ilçe belediyelerinin malî özerkliğini etkilemekte ve kamu hizmetlerini etkin ve verimli bir şekilde yürütmesine engel olmaktadır.[410]

5779 sayılı Kanun'un 2'nci maddesinin 3'üncü fıkrasına göre 6.6.2002 tarih ve 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu'na ekli (I) sayılı listede yer alan mallardan tahsil edilen özel tüketim vergisi hariç olmak üzere, büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamının % 6'sı (Bu oran 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklikten önce % 5 idi.) büyükşehir belediye payı olarak

---

[409] Su ve Kanalizasyon İdaresi Payı, 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su Ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş Ve Görevleri Hakkında Kanun'un 13'üncü maddesinde düzenlenmiştir. 2560 sayılı Kanun, ek 5'inci maddesi gereğince diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanmaktadır.

[410] **Alıcı**, *İstanbul Örneği*, s. 145; **Çelik – Altıparmak,** *Yeni Büyükşehir*, s. 92-93.

ayrılmaktadır. Söz konusu madde hükmüne göre ayrılan % 6'lık büyükşehir belediyesi payının, % 60'ı doğrudan tahsilatın yapıldığı ilgili büyükşehir belediyesine aktarılmaktadır. Kalan % 40'lık kısmın % 70'i nüfusa, % 30'u ise yüzölçümü esasına göre büyükşehir belediyeleri arasında paylaştırılmaktadır (5779 sayılı Kanun, m. 5/4).

Bakanlar Kurulu, büyükşehir ve ilçe belediyelerine genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı net tutarı üzerinden ayrılan payların oranlarını iki katına kadar artırmaya veya kanunî haddine kadar indirmeye yetkili kılınmıştır (5779 sayılı Kanun, m. 2/4).

b. Öz Gelirler

Tarh, tahakkuk ve tahsil işlemleri bizzat ilgili kurum tarafından yapılan ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylar dışında kalan gelir kaynakları, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirlerini oluşturmaktadır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin öz gelirleri, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinde ve 5393 sayılı Kanun'un 59'uncu maddesinde düzenlenmiştir.

5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin 1'inci fıkrasının (c) bendine göre 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesi tarafından tahsil olunacak at yarışları dâhil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si büyükşehir belediyesine ayrılmıştır.

5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddenin (f) bendi ile durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerlerde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek görev ve yetkisi büyükşehir belediyesine

verilmiştir. Bu hükme göre tespit edilen araç park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin % 50'si nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtılır. Kalan % 50 ise büyükşehir belediyesine aittir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin paylaştığı bir diğer gelir kaynağı, çevre temizlik vergisidir. 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu'nun mükerrer 44'üncü maddesinin 7'nci fıkrasına göre, su ve kanalizasyon hizmetleri ayrı bir kanunla düzenlenmiş bulunan büyükşehir belediye sınırları ve mücavir alanlardaki çevre temizlik vergisi, 2560 sayılı Kanun hükümlerine göre kurulan su ve kanalizasyon idareleri tarafından tahsil edilir. Su ve kanalizasyon idareleri, büyükşehir dâhilindeki her ilçe belediyesinin belediye ve mücavir alan sınırları içinde bulunan konutlara ilişkin olarak tahsil ettiği çevre temizlik vergisi ile bu verginin süresinde ödenmemesi nedeniyle tahsil ettiği gecikme zammının % 80'ini, bir bildirim ile ilgili ilçe belediyesine aktarır. Tahsil edilen vergi ve gecikme zammının % 20'si, yalnızca çöp imha tesislerinin kuruluş ve işletmelerinde kullanılmak üzere büyükşehir belediyesinin hesabına aktarılır. Büyükşehir sınırları içinde bulunan ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilen çevre temizlik vergisinin % 20'si aynı esaslar çerçevesinde büyükşehir belediyelerine aktarılır.

Söz konusu paylaşılan gelirler dışında kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları ilçe belediyelerinin gelirlerini oluşturmaktadır. Büyükşehir sınırları içerisinde emlak vergisi, ilçe belediyeleri tarafından tahsil edilmekte ve bu vergi gelirinin tamamı ilçe belediyelerinde kalmaktadır. Büyükşehir belediyesine emlak vergisinden pay verilmemektedir (5393 sayılı Kanun, m. 59/1-a, 2).

Büyükşehir belediyesi, yalnızca kendi sorumluluk alanlarıyla (cadde, meydan, bulvar ve ana yollar) sınırlı olarak vergi, resim, harç ve katılma paylarını tahsil edebilmektedir.[411] Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçlar, büyükşehir belediyesinin gelirleri kapsamındadır. Ayrıca 5216 sayılı Kanun'un 7'nci maddenin 1'inci fıkrasının (g) bendinde belirtilen büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki mahalleleri ilçe merkezine bağlayan yollar, meydan, bulvar, cadde ve ana yollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilir.

İlan ve reklam vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretlerinin tahsili konusunda büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında sorunlar yaşanmaktadır. Danıştay kararına konu olan bir uyuşmazlıkta büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve anayollar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilan ve reklamların hem vergilerini, hem de asma tahsis ve bakım ücretlerini büyükşehir belediyelerinin almaya yetkili olduğuna, bunun dışında ana arterde olsa bile yol kenarındaki binaların ana caddeye cephesi olmayan yüzlerine, özel mülke konu bahçe, arsa veya araziye dikilen direklere ya da panolara konulan reklamların vergilerinin ise ilçe belediyelerince alınacağına karar verilmiştir. Özel mülke dikili direkte bulunan ilan ve reklamların 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin (e) bendi kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar verilmiştir.[412]

---

[411] **Zülüflü, Hafize,** "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hakkında Uygulamada Yaşanan Sorunlar", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 9, S. 11, Kasım 2004, s. 25.

[412] **Dan.9.D.**, E. 2006/1779, K. 2007/2092, T. 29.5.2007, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014. Aynı yönde karar

Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Kanun'un *Harcamalar Katılma Payları* başlıklı üçüncü kısmında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları, kira, faiz ve ceza gelirleri, kamu idare ve müesseselerinin yardımları, ASKİ, İSKİ, EGO, İETT gibi büyükşehir belediyesi bağlı kuruluşlarının kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler, büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler, büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler, şartlı ve şartsız bağışlar ve iç ve dış borçlanma yoluyla sağlanan gelirler, yalnızca büyükşehir belediyesinin sahip olduğu ve ilçe belediyeleri ile paylaşmadığı gelir kaynaklarını oluşturmaktadır (5216 sayılı Kanun, m. 23).

İlçe belediyelerinin yalnızca kendilerine ait olan ve büyükşehir belediyesi ile paylaşmadığı gelirler, büyükşehir belediyesinin gelirleri ile benzerlik göstermektedir. Genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirler ilçe belediyelerinin gelirlerini oluşturmaktadır (5393 sayılı Kanun, m. 59).

Büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyelerinin birbirlerine aktarması gereken payların zamanında ya da hiç aktarılmaması durumunda

---

için bakınız: **Dan.9.D.**, E. 2006/2122, K. 2007/2029, T. 22.5.2007, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014.

belediyelerin birbirleri hakkında icra takibi başlatmaları ve bu yolla alacak tahsil etmeleri oldukça yaygın bir durum halini almıştı. Kamuoyu nezdinde meydana gelen bu olumsuz görüntüye, 5216 sayılı Kanun'un 23'üncü maddesinin son fıkrası ile son verilerek bunun yerine çok daha çağdaş bir uygulama getirilmiştir.[413] Söz konusu düzenlemeye göre büyükşehir belediyeleri ve bağlı kuruluşları ile ilçe belediyeleri; tahsil ettikleri vergiler ve benzeri malî yükümlülüklerden birbirlerine ödemeleri gereken paylar ile su, atık su ve doğalgaz bedellerini zamanında yatırmadıkları takdirde, ilgili belediye veya bağlı kuruluşun talebi üzerine söz konusu tutar, İller Bankası tarafından, yükümlü belediyenin genel bütçe vergi gelirleri payından kesilerek alacaklı belediyenin hesabına aktarılır. Gecikmeden kaynaklanacak faiz ve benzeri her türlü zararın tazmininden, ilgili ilçe belediye başkanı ve sayman şahsen sorumludur. Aynı uygulama, ilçe belediyeleri hesabına yapılacak her türlü aktarmaları zamanında yapmayan büyükşehir belediye başkanı, bağlı kuruluş genel müdürleri ve saymanları hakkında da geçerlidir.

2. Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Giderleri

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin giderleri önemli ölçüde benzerlikler göstermektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, aynı tür gider kalemlerine sahiptir.

Büyükşehir belediyelerinin giderleri, 5216 sayılı Kanun'un 24'üncü maddesinde ayrıntılı olarak sayılmıştır. Büyükşehir belediyelerinin giderleri temel olarak cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşmaktadır. Cari harcamalar, personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ve diğer alımlardan; yatırım harcamaları,

[413] **Doğanyiğit**, *Büyükşehir Belediye Kanunu*, s. 1267; **Dönmez,** *Açıklamalı 5216*, s. 960.

makine, teçhizat ve taşıt alımları ile yapı, tesis ve büyük onarım giderlerinden; transfer harcamaları ise kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alımları, kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili, iktisadi, sosyal[414] ve malî transferler ve borç ödemelerinden oluşmaktadır.[415]

İlçe belediyelerinin giderleri, büyükşehir belediyelerinin giderleri ile büyük oranda benzerlik göstermektedir. Büyük çoğunluğu aynı kalemlerden oluşan giderleri bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamalarından oluşan giderleri, 5393 sayılı Kanun'un 60'ıncı maddesinde düzenlenmiştir.

Büyükşehir belediyesi için gider kabul edilen bir kalem, ilçe belediyelerinin bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. İlçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri büyükşehir belediyesinin gider kalemini oluşturmasına rağmen söz konusu yardımlar, ilçe belediyeleri için bir gelir kaynağıdır. 5216 sayılı Kanun'un 27'nci maddesine göre büyükşehir belediyesi, ilçe belediyeleri ile ortak projeler geliştirebilir ve yatırım yapabilir. Büyükşehir belediyesi, kesinleşmiş en son yıl bütçe gelirinin % 10'unu aşmamak ve bütçede ödeneği ayrılmış olmak şartıyla, ilgili ilçe belediyesinin yatırım programında yer alan

---

[414] Danıştay, bir kararında büyükşehir belediyesi tarafından ve giderleri arasında sayılmayan kuran kursları ve gönüllü kuruluşlarca açılmış kar amacı gütmeyen öğrenci yurtlarına yardım yapılması için tesis edilen dava konusu işlemi hukuka aykırı bulmuştur. Kuran kursları ve öğrenci yurtlarına yapılan yardımın, dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile engellilere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar kapsamında değerlendirilemeyeceğine karar vermiştir. Söz konusu karar için bakınız: **Dan.8.D.**, E. 2008/7089, K. 2008/7331, T. 11.11.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014.

[415] **Türkoğlu, İrfan,** *Yerel Yönetimlerde Malî Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması*, Ankara, Ümit Ofset Matbaacılık, 2009, s. 129-130.

projelerin finansmanı için büyükşehir belediye başkanının teklifi ve meclisin kararıyla ilçe belediyelerine malî ve ayni yardımda bulunabilir.

F. Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri İlişkilerinin Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Açısından Değerlendirilmesi

Özerklik, yerel özerklik ve yerel yönetimler, son yıllarda üzerinde en çok tartışılan konulardan biri olmuştur. 6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sınırlarının il sınırlarına, ilçe belediyelerinin sınırlarının ise ilçe sınırlarına kadar genişletilmesi ve büyükşehir belediyesinin başında ve onu temsil etmek üzere il sınırları içerisinde bulunan seçmenler tarafından doğrudan seçilen bir başkanın bulunması, tartışmaları daha da kızıştırmıştır. Eyalet sistemi veya bölgesel yönetimlere geçileceği, büyükşehir belediye başkanlarının seçilmiş vali niteliği kazanacağı yönünde görüşler ileri sürülmeye başlamıştır.[416]

Özerklik, kurumların kendi asli görev ve sorumluluklarını kamu yararı doğrultusunda yerine getirmek için kendi hizmetlerini düzenleme hakkını ifade etmektedir.[417] Bir başka tanımda ise özerklik, merkezden yönetimin ve bürokratik işleyişin olumsuz taraflarını gidermek veya azaltmak için düşünülen yönetim tarzı şeklinde ifade edilmektedir.[418] Özerklik, yerel yönetimlere tarihi süreç içerisinde merkezî idare tarafından verilmiş bir hak değil, uzun mücadeleler sonucu yerel yönetimlerce alınmış bir haktır. Bu hak yalnızca yerel hizmetlerin daha iyi

---

[416] **Erbay – Akgün,** *Yerel Yönetimler Tarihi*, s. 304-305; **Güler, Birgül Ayman,** *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine*, http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf, Erişim Tarihi: 13.3.2014.

[417] **Coşkun, Bayram,** "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 3, Mayıs 1996, s. 39.

[418] **Tortop**, "Yerel Yönetimler ve Malî Özerklik", s. 3.

sunulmasına yardımcı olma amacına yönelik değildir. Ayrıca yerel toplulukların kendi kendini yönetme yeteneğini geliştirmek, katılımcı ve demokratik bir yaşam biçimini kurmak, korumak ve zenginleştirmek amacına da hizmet etmektedir.[419]

Anayasa Mahkemesi tarafından yapılan ve genel anlamdaki tanımıyla özerklik,"…*sosyal bir topluluğun ya da tüzelkişiliğin kendilerini yöneten kuralların tümünü ya da bir bölümünü bizzat saptayabilmeleri veya anayasa ve yasaların çizdiği sınırlar içinde hareket edebilme özgürlüğü ve yetkisini*" ifade etmektedir.[420]

Anayasa Mahkemesi söz konusu kararında yerel yönetimler açısından özerkliği ise anayasa ve kanunların belirlediği kamu hizmetlerinin önemli bir bölümünün halkın yararına olarak yerel yönetimlerin sorumluluğu altında yürütülmesi yetkisi şeklinde tanımlamaktadır. KELEŞ ise yerel özerkliği, bir yerel topluluğun yerel nitelikteki işleri, kendi organları vasıtasıyla yürütmesi ve buna imkân sağlayan kaynaklara sahip olması şeklinde ifade etmektedir.[421]

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde ifade edilen yerinden yönetim ilkesi ile özerklik kurumu anayasal bir temele oturtulmuştur. Yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması, görevli organlarının seçimle oluşması, bu organlara karar verme yetkisinin tanınması, kendilerine ait yeterli malî kaynaklara sahip olması yerel özerkliğin gerekleri olarak kabul edilmektedir.[422]

---

[419] **Keleş, Ruşen,** "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 2, Mart 1992, s. 13.

[420] **AYMK,** T. 22.6.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**: 26.11.1988 - 20001.

[421] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 52.

[422] **AYMK,** T. 22.6.1988, E. 1987/18, K. 1988/23, **RG**: 26.11.1988 - 20001; **AYMK,** T. 17.7.1990, E.1990/1, K. 1990/21, **RG**: 16.07.1991 - 20931; **Öner**, *Belediye Yönetimi*, s. 10-11; **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 52-53; **Gözler**, *İdare Hukuku*, s. 364; **Çelik, Vasfiye –**

Yerel özerklik, Avrupa Konseyi tarafından önem verilen konulardan biri olmuştur. Yerel yönetimlerin daha etkin, demokratik, katılımcı yaklaşımlarla donatılmalarına yönelik olarak Avrupa Konseyi tarafından kabul edilen Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nda özerk yerel yönetimlere ilişkin hükümler öngörülmüştür.

Şart'ın 3'üncü maddesinin 1'inci fıkrasında 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 şeklinde tanımlanmıştır.

Özerk yerel yönetimin kapsamı, Şart'ın 4'üncü maddesinde düzenlenmiştir. Bu düzenlemeye göre yerel yönetimlerin yetki ve sorumluluklarının anayasa ve kanunlar ile belirleneceği ve kanunî sınırlar içerisinde kalmak kaydıyla yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacağı hükme bağlanmıştır. Bu hüküm ile yerel yönetimlere kanunî sınırlar içerisinde genel yetki verilmiştir.

Hizmette halka yakınlık ilkesi, özerk yerel yönetimin kapsamı içerisinde kabul edilmiş ve kamu sorumluluklarının genellikle ve tercihan vatandaşa en yakın makamlar tarafından kullanılması şeklinde tanımlanmıştır. Bu durum kural olmakla birlikte istisnai hallerde görevin kapsam ve niteliği ile yetkinlik ve ekonomik şartlar gereği sorumluluğun bir başka makama verilebileceği öngörülmüştür. Hizmette halka yakınlık (subsidiarity), özerk yerel yönetim ilkesini tamamlayıcı ve ona katkı sunan

---

Çelik, Fikret – Usta, Sefa, "Yerel Demokrasi ve Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. 1, S. 2, Aralık 2008, s. 95.

bir niteliğe sahiptir. Hizmette halka yakınlık ilkesi, merkezî yönetimlere pozitif ve negatif sorumluluklar yüklemek suretiyle özerk yerel yönetimlere katkıda bulunmaktadır. Çünkü bu ilke ile üst düzeyde bulunan otoriteye, kendi başına hareket edebilecek durumda olan alt düzeydeki otoritenin faaliyetlerine karışmama sorumluluğu şeklinde negatif bir sorumluluk yüklenmektedir. Aynı zamanda üst otoriteye, alt düzeyde bulunan otoritenin kendini geliştirmesine katkı sağlayacak araçların sağlanması noktasında pozitif bir sorumluluk yüklenmektedir.[423]

Özerk yerel yönetimler tam ve münhasır yetkilere sahiptir. Kanunda öngörülen istisnalar dışında, bu yetkiler merkezî veya bölgesel yönetimler tarafından sınırlandırılamaz. Yerel yönetimlerin merkezî veya bölgesel bir yönetim tarafından yetkilendirilmesi durumunda, bu yetkilerin yerel koşullarla uyumlu olarak kullanılabilmesinde yerel yönetimlere olanaklar ölçüsünde takdir hakkı tanınacaktır. Ayrıca yerel yönetimleri doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin plânlama ve karar alma süreçleri içinde, kendilerine olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılması, özerk yerel yönetimler açısından oldukça önem arzetmektedir.

Yerel yönetimlerin özerkliği ilkesinin yukarıda ifade edilen kapsamı değerlendirildiğinde merkezden yerele doğru bir yetki aktarımının gerçekleşmesi gerekmektedir.[424] Çünkü kanunlarla belirlenen sınırlar içerisinde kamu işlerinin önemli bir kısmının kendi sorumlulukları altında özerk yerel yönetimlerce

---

[423] **Keleş, Ruşen,** "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 1, Ocak 1995, s. 5-6; **Güler, Birgül A.,** "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 2, Nisan 2000, s. 28-29.

[424] **Alada, Adalet Bayramoğlu,** "Türkiye'de Yerel Yönetimleri 'Özerklik Meselesi' Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 4, 2008, s. 5-6.

yürütülmesi, hizmette halka yakınlık ilkesi ve Şart gereğince yerel yönetimlerin genel yetkili kabul edilmesi bunu gerektirmektedir.

Büyükşehir statüsü verilen illerde büyükşehir belediyeleri, ilçe belediyeleri bakımından merkezî yönetimden farklı olarak ayrı bir merkez konumunda bulunmaktadır. Ulusal düzeyde görev, yetki ve sorumlulukların merkezden yerele aktarılması sırasında büyükşehir belediyesi yerine ilçe belediyelerinin güçlendirilmesi gerekmektedir. Aksi durumda halka yakın konumda bulunan ilçe belediyeleri yerine yerel yönetimler üzerinde farklı bir merkezî konumu bulunan büyükşehir belediyelerinin etkin hale getirilmesi söz konusu olacaktır.[425]

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler incelendiğinde ilk göze çarpan durum, büyükşehir sınırları içerisinde hizmetlerin plânlı, etkin, verimli ve uyum içerisinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyelerine koordinasyonu sağlayıcı nitelikte ilçe belediyeleri üzerinde denetim yetkileri verilmesidir. Bu kapsamda büyükşehir belediyesine ilçe belediye meclisinin imar ve bütçeye ilişkin kararları üzerinde idarî vesayet yetkileri verilmiştir. Şart'ın 8'inci maddesinin 1'inci fıkrasına göre yerel yönetimlerin her türlü idarî denetimi ancak kanunla veya anayasa ile belirlenmiş durumlarda ve yöntemlerle gerçekleştirilebilir. Bu düzenleme açısından büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerinin bütçe ve imara ilişkin kararları üzerindeki 5216 sayılı Kanun ile düzenlenen vesayet yetkisi, Şart ile uyum içerisindedir. Çünkü 5216 sayılı Kanun'da idarî vesayet yetkisinin kapsamı ve yöntemi açıkça düzenlenmiştir. 5216 sayılı Kanun'un 14'üncü maddesinin 6'ncı ve 7'nci fıkraları 5747 sayılı Kanun ile yürürlükten kaldırılmıştır. 5747 sayılı Kanun'dan önce söz konusu fıkralarda büyükşehir belediye başkanına ilçe belediye

[425] **Erençin**, "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", s. 129-130.

meclislerinin bütçe ve imarla ilgili olanlar dışındaki kararları üzerinde geciktirici ve zorlaştırıcı veto yetkisi tanınmaktaydı. 5747 sayılı Kanun ile bu düzenlemeler yürürlükten kaldırılmış ve büyükşehir belediyesine yalnızca ilçe belediye meclislerinin imar ve bütçe kararları üzerinde vesayet yetkileri verilmiştir. Bu durum ilçe belediyelerinin özerkliğine önemli bir katkı sağlamıştır. Çünkü büyükşehir ve ilçe belediyeleri ayrı kamu tüzel kişileridir ve kural olarak birbirlerinin iradelerine tabi olmamaları gerekmektedir.

İlçe belediye başkanları, kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında koordinasyon merkezlerine (AYKOME-UKOME) üye olarak katılırlar. Koordinasyon merkezleri tarafından alınan kararlar, belediye ve bütün kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır. Koordinasyon merkezlerinin yirminin üzerinde üyesi bulunmaktadır ve ilçe belediyelerinin kendi belediyelerini ilgilendiren kararlar üzerinde yalnızca bir oyu bulunmaktadır. İlçe belediyeleri, kendilerini ilgilendiren ve kendileri bakımından bağlayıcı bir niteliğe sahip olan kararların alınmasında etkili olamamaktadır. Bu durum yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Ayrıca bu duruma ilişkin Şart'ın "*Yerel makamları doğrudan ilgilendiren tüm konulara ilişkin planlama ve karar alma süreçleri içinde, kendileriyle olanaklar ölçüsünde zamanında ve uygun biçimde danışılacaktır*" paragrafına Türkiye tarafından çekince koyulmuştur.

Büyükşehir sınırları içerisinde görev ve yetkilerin bölüşümünde, ilçe belediye sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu belediyelerin sınırlarını aşmayan mahallî müşterek görev ve hizmetlerin ilçe belediyelerince yerine getirilmesi esası benimsenmiştir. Büyükşehir çapında planlama ve koordinasyon gerektiren veya malî bakımdan büyükşehir tarafından yapılması gereken görev ve hizmetler ise büyükşehir belediyesince yapılacaktır. Büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri,

ayrıntılı olarak liste halinde belirlenmiş ve bunların dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahallî müşterek bütün görev ve hizmetlerin ilçe belediyeleri tarafından yerine getireleceği kabul edilmiştir. İlçe belediyeleri genel yetkili, büyükşehir belediyeleri ise özel yetkili belediye kabul edilmiştir. Bu açıdan bakıldığında büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetkilerin paylaşımında Şart'ın benimsediği hizmette halka yakınlık ilkesine uyulduğu görülmektedir. Ancak büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının kapsamı incelendiğinde hizmette halka yakınlık ilkesinin zedelendiği görülecektir. Çünkü büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkilerinde artışlar yaşanmaktadır. 3030 sayılı Kanun'a göre 5216 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyelerinin görev ve yetkileri artırılmıştır.[426] Ayrıca büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının içeriği değerlendirildiğinde söz konusu görev ve sorumlulukların sayı olarak sınırlı olmasına rağmen içerik olarak yerel niteliklikteki hizmetlerin büyük çoğunluğunu kapsadığı söylenebilir.[427] Dahası 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir ve ilçe belediyelerine ortak görev ve sorumluluklar verilmiştir. Söz konusu ortak görev ve sorumluluklar ile büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarından bir kısmının, ilçe belediyeleri tarafından yürütülmesi mümkündür. Bu nedenle 5216 sayılı Kanun'da öngörülen görev ve yetki paylaşımı ve bölge düzeyinde bir yerel yönetim örgütü olan büyükşehir belediyelerine bu kadar görev ve yetki verilmesi, hizmette halka yakınlık ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Özerklik, idarî ve malî özerkliği içinde barındırmaktadır. İdari özerklik, yerel yönetimlerin tüzel kişiliğe sahip olması, organlarının seçimle oluşturulması ve

[426] **Erençin**, "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", s. 125.

[427] **Cebe**, *Özerklik Şartı*, s. 250.

seçimle oluşturulan organların karar alma yetkilerinin bulunması şeklinde ifade edilebilir. Yerel yönetimlerin organlarının seçim yoluyla oluşturulması ve bu organların karar alma yetkilerine sahip olması, yerel yönetimlerin özerkliği bakımından yeterli değildir. Ayrıca yerel yönetimlerin, malî özerkliğe de sahip olmaları gerekmektedir. Malî özerklik kısaca yeterli malî kaynaklara sahip olmayı ve merkezî yönetimin baskısı olmaksızın serbestçe harcama yapabilmeyi ifade etmektedir.[428] Şart'ın 9'uncu maddesinde özerk yerel yönetimlere ulusal ekonomi politikaları çerçevesinde, kendi yetkileri dahilinde serbestçe kullanabilecekleri yeterli malî kaynaklar sağlanacağı öngörülmüştür.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin gelirleri, öz gelirler ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin malî özerkliğinden bahsedebilmek için öz gelirlerinin diğer paylara oranla fazla olması gerekmektedir. 2011 ve 2012 yılları itibariyle büyükşehir belediyelerinde öz gelirlerin toplam gelire oranı, 2011'de % 33.58, 2012'de ise %30.79 iken, ilçe ve belde belediyelerinde bu oranlar, 2011'de %58.64, 2012'de ise %58.89 olarak gerçekleşmiştir. 2011 ve 2012 yılları itibariyle büyükşehir belediyelerinde genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payların toplam gelire oranı, 2011'de %65.92, 2012'de ise %68.92 iken, ilçe ve belde belediyelerinde bu oranlar, 2011'de %40.26, 2012'de ise %40.18 olarak gerçekleşmiştir.[429] Büyükşehir belediyelerinin, genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın öz gelirlerinden oldukça fazla olduğu

---

[428] **Tortop**, "Yerel Yönetimler ve Malî Özerklik", s. 3.

[429] **T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü,** *2012 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu*, s. 98-122, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf, Erişim Tarihi: 13.3.2014.

görülmektedir. İlçe belediyelerinde ise öz gelirlerin fazla olduğu görülmektedir. Bu durum, ilçe belediyelerinin genel bütçe vergi gelirlerinden aldığı payın (%4.5), %30'unun büyükşehir belediyelerine, %10'unun ise su ve kanalizasyon idarelerine aktarılmasından kaynaklanmaktadır. Genel bütçe vergi gelirlerinden alınan payın fazla olması, büyükşehir ve ilçe belediyelerini, malî anlamda merkezî idareye bağımlı kılar. Bu durum büyükşehir ve ilçe belediyelerinin malî özerkliğine zarar vermektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin malî özerkliği, öz gelirlerinin artırılması ile güçlendirilebilir.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin gelirlerinin bir kısmında, gelirlerin belirli oranlarda paylaşılması uygulaması geçerlidir. Bu uygulamaya göre büyükşehir belediyesi veya ilçe belediyesi tarafından toplanan gelirlerden belirli oranlarda diğer belediyeye pay verilmektedir. Bu paylaşımın sorunlara yol açması muhtemeldir. Bu nedenle belirli bir gelirin tamamen tek bir yerel yönetime tahsis edilmesi ve tahsil edilen gelirden diğer belediyeye pay verilmesi uygulamasının sona erdirilmesi gerekmektedir. Böylece tek bir gelir türü üzerinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin malî anlamda birbirlerine bağımlılıkları sorunu giderilmiş ve elde ettikleri gelir kaynaklarını serbestçe kullanma yetkisine kavuşmuş olurlar.[430]

Şart'ın 9'uncu maddesinin 1'inci fıkrasında düzenlenen "*... yerel makamlara kendi yetkileri dahilinde* ***serbestçe kullanabilecekleri*** *yeterli malî kaynaklar sağlanacaktır*" hükmü ile malî kaynakların kullanımında yetki serbestliği ilkesi kabul edilmiştir. Dolayısıyla yerel yönetimler elde ettikleri kaynakları serbestçe kullanabileceklerdir. Bu kapsamda olmak üzere 5216 sayılı Kanun'da bu ilkeye aykırı düzenlemeler bulunmaktadır. AYKOME tarafından ortak programa alınan

[430] **Alıcı**, *İstanbul Örneği*, s. 139-142.

hizmetler için belediye ve diğer kamu kurum ve kuruluşları, bütçelerinde ödenek ayırmak zorundadır. Bütçelerde ayrılan ödenekler, AYKOME bünyesinde oluşturulacak alt yapı yatırım hesabına aktarılır. Bu ayırma veya aktarmayı yapmayan belediyenin büyükşehir sınırları içinde yeni bir yatırım yapma yetkisi ortadan kaldırılmaktadır (md. 8). Büyükşehir belediye meclisinde, ilçe belediyesinin bütçesi aynen veya değiştirerek kabul edilirken, ortak yatırım programına alınan yatırımlar için gerekli ödeneği eklemeye, büyükşehir belediye meclisi yetkili kılınmıştır (md. 25). Bu hükümler, Şart'ta düzenlenen malî kaynakların serbestçe kullanımı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Malî kaynakların serbestçe kullanımı ilkesine bir diğer aykırılık ise 5216 sayılı Kanun'un 6360 sayılı Kanun ile değişik 27'nci maddesinin ek fıkrasında düzenlenmiştir. Buna göre imar mevzuatı uyarınca ilçe belediyeleri otoparkla ilgili olarak elde ettikleri gelirleri büyükşehir belediyesine aktarır. Büyükşehir belediyeleri bu geliri tasdikli plan ve beş yıllık imar programına göre hazırlanan kamulaştırma projesi karşılığında otopark tesisi için gerekli arsa alımları ile bölge ve genel otoparkların inşasında kullanır. Büyükşehir belediyesi bu gelirleri başka bir amaç için kullanamaz. Bu durum malî kaynakların serbestçe kullanımı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerin, Özerklik Şartı açısından değerlendirilmesi yapıldığında ve güçlü büyükşehir belediyesi ile zayıf ve denetim altındaki ilçe belediyeleri şeklindeki yönetim ilişkileri dikkate alındığında idarî ve malî özerkliğin, AYYÖŞ ilkeleri seviyesine ulaşamadığı kabul edilebilir. Büyükşehir belediyesinin asıl belediye, ilçe belediyelerinin ise ikincil belediye olarak görülmesi, büyükşehir belediyesinin aşırı güçlü yapısına karşın ilçe belediyelerinin idarî ve malî

özerkliği ile görev ve yetki alanının fazla sınırlandırılması, gücün orantısız şekilde paylaştırılması, büyükşehir yönetim sisteminin sorunlarını oluşturmaktadır.[431]

[431] **Keleş**, *Yerinden Yönetim*, s. 334-337; **Özgür, Hüseyin,** "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", **Yerel Siyaset**, **Ed.** Hulusi Şentürk, 1. Baskı, İstanbul, Okutan Yayınları, Ocak 2008, s.164.

SONUÇ

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinden oluşan iki kademeli büyükşehir yönetimi, esas itibariyle hızlı kentleşme ve yoğun göç olgusunun zorunlu bir sonucu olarak doğmuştur. Sosyolojik, ekonomik ve siyasî değişimlerle yakından ilgili olan kentleşme, bir yandan kentlerin sayısının artmasına diğer yandan kentlerin nüfus ve yüz ölçümü bakımından büyümesine neden olmuştur. Kentlerin çekici ve kırsal yerleşim alanlarının itici özellikleri nedeniyle kırsaldan kentlere doğru sürekli bir göç hareketi yaşanmaktadır. Ulaşım ve iletişim araçlarındaki gelişmelerin de iletici rolü eklenince kentlere yönelen nüfus hareketlerinde önemli artışlar yaşanmıştır. Bu süreç içerisinde kentlerin iç yapısında ve örgütlenmelerinde önemli değişimler görülmüştür.

Birleşmiş Milletler tarafından yürütülen çalışmalarda, dünya genelinde kentlerde yaşayan nüfusun ve milyonluk kentlerin sayısının önemli ölçüde artacağı öngörülmektedir. Gelecekte de devam edeceği öngörülen hızlı kentleşme, çeşitli kentsel sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Nüfusun kentlerde yoğunlaşması ile hizmet talebi ve maliyetleri artmıştır. Milyonlarca insanın ve araçların oluşturduğu trafik, sunulan hizmetin kalitesini düşürmekte, zaman ve kaynak israfına neden olmaktadır. Konut talebindeki artışlar, arsa spekülasyonu ve kaçak yapılaşmaya neden olmuştur. Bu durum neticesinde kent estetiği kaybolmuştur. Kentlere yönelen nüfusun kent çevrelerine yerleşmesi sonucu yeni yerleşim alanları ortaya çıkmıştır. Bu alanların merkezden uzak olması ve merkezdeki yerel yönetimlerin idarî örgütlenmeleri ile teknik ve malî yapısındaki yetersizlikler, söz konusu yerleşim alanlarının konut, alt yapı ve ulaşım gibi en temel hizmetlerden mahrum kalmasına neden olmuştur.

Hızlı kentleşme, kentlerin büyümesine yol açmıştır. Kentlerin büyümesi, yerel halkın hizmet taleplerinin artmasına ve çeşitlenmesine neden olmuştur. Bu durum mevcut kent yönetimlerinin yetersizliğine yol açmış ve yeni yönetim modelleri aranmıştır. Büyükşehir yönetimleri, büyükşehirlerin farklı özelliklere sahip olması ve bu durumun ayrı bir yönetim yapısını gerektirmesinin bir sonucudur.

Ülkemizde 1950'li yıllardan itibaren hız kazanan kentleşme sonucunda büyükşehirler ortaya çıkmıştır. Büyükşehirlerde yaşanan sorunlar, mevcut geleneksel belediyeler tarafından çözülemeyince bu sorunların üstesinden gelebilecek yeni yönetim modellerine ihtiyaç duyulmuştur. Büyükşehir yönetimleri, bu ihtiyaçlar sonucunda ortaya çıkan yönetim modelleridir. Büyükşehir sorunlarını çözecek yönetim modelleri konusunda uzunca bir süre araştırma yapılmış ve bu araştırmalar neticesinde örnekleri Toronto, Paris, Londra ve Tokyo'da uygulanmakta olan iki kademeli büyükşehir yönetimleri kurulmuştur.

1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde düzenlenen "*Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir*" hükmü büyükşehir yönetim modelinin anayasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu hükme dayanılarak çıkarılan 8 Mart 1984 tarih ve 195 sayılı KHK ile İstanbul, Ankara ve İzmir'de büyükşehir yönetimleri kurulmuştur. Aynı yıl 195 sayılı KHK'nın kanunlaşması sonucu kabul edilen 3030 sayılı Kanun döneminde büyükşehir yönetimlerinin sayısı 16'ya ulaşmıştır. Şu an yürürlükte olan ve 3030 sayılı Kanun'u yürürlükten kaldıran 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda idarî teşkilatımız açısından reform niteliğinde değişiklikler yapılmıştır. 6360 sayılı Kanun ile yapılan değişiklik ile büyükşehir yönetimlerinin sayısı 30'a ulaşmış ve büyükşehir yönetimlerinin yetki alanı il mülkî sınırlarına genişletilmiştir.

Ülkemizde uygulanmakta olan büyükşehir yönetim modeli iki kademeli bir yapıya sahiptir. Üst kademede büyükşehir belediyesi, alt kademede ise ilçe belediyeleri bulunmaktadır. Büyükşehir belediyesi, büyükşehir ölçeğinde planlama ve koordinasyon gerektiren, idarî, malî ve teknik bakımdan ilçe belediyelerinin yetersiz olduğu görev ve hizmetleri yerine getirmektedir. İlçe belediyelerinin sınırları içinde yapılabilen veya etkileri bu sınırları aşamayan, daha yerel nitelikli, küçük ölçekli görev ve hizmetler ise ilçe belediyelerince yerine getirilmektedir.

6360 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyelerinin sayısı 30'a çıkarılmıştır. Mevcut büyükşehir belediyeleri, ayrım gözetilmeksizin 5216 sayılı Kanun'a tabi kılınmışlardır. Ancak söz konusu büyükşehir belediyelerinin çeşitli yönlerden ayrı özelliklere sahip olduğu ve bu nedenle farklı özelliklere sahip olan büyükşehir belediyeleri bakımından farklı düzenlemelerin getirilmesi gerektiği kanaatini taşımaktayım. Zira İstanbul, Ankara ve İzmir, idarî, siyasî, ekonomik, tarihi ve sosyo-kültürel yönlerden diğer büyükşehirlerden farklıdırlar. Söz konusu farklılıklar, bu şehirlerdeki büyükşehir ve ilçe belediyelerine fazladan ve farklı görev ve sorumluluklar yüklemektedir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri arasında sınıflandırma yoluna gidilmeli ve ayrı düzenlemeler getirilmelidir.

Büyükşehirde kamu hizmetlerinin uyum içerisinde, etkili ve verimli bir şekilde yürütülebilmesi için büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında çeşitli konularda mevcut olan ilişkilerin, içerdiği sorunların en aza indirilmesi gerekmektedir. Ayrıca büyükşehir sınırları içerisinde koordinasyonun sağlanması için büyükşehir belediyelerine denetim yetkileri verilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerinde kanunda öngörülen konularda sahip olduğu denetim yetkisinin hukukî niteliği konusunda doktrinde

görüş ayrılıkları bulunmaktadır. Kanaatimizca söz konusu denetim yetkisinin hukukî niteliği idarî vesayettir. Öncelikle büyükşehir ve ilçe belediyelerinin ayrı kamu tüzel kişiliklerine sahip olması nedeniyle denetim yetkisinin hukukî niteliğinin hiyerarşi olması mümkün görünmemektedir. 5216 sayılı Kanun'da imar ve bütçe konularında büyükşehir belediye meclisine, ilçe belediye meclisinin kararları üzerinde verilen aynen veya değiştirerek kabul etme yetkisi, idarî vesayet yetkisidir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki idarî vesayet ilişkisinin, Anayasa'da doğrudan bir dayanağı bulunmamaktadır. Bununla birlikte büyükşehir belediyesine idarî vesayet yetkileri veren 5216 sayılı Kanun'un anayasal dayanağı bulunmaktadır. Kanunla büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği hükme bağlanmıştır. Bu doğrultuda olmak üzere 5216 sayılı Kanun ile büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Yine de bu yöndeki tereddütleri gidermek bakımından anayasada, büyük yerleşim merkezleri için getirilen özel yönetim biçimlerinin sahip olduğu idarî ve malî denetim yetkilerinin kanunla düzenleneceği yönünde bir hüküm getirilmelidir.

Aynı hizmet alanı içerisinde faaliyette bulunan büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler girift bir hal almıştır. Faaliyette bulunulan alan, yönetim yapıları, görev ve yetkilerin paylaşılması, hizmetlerin koordinasyonu ve denetimi ile gelir kaynaklarının paylaşılması yönünden büyükşehir ve ilçe belediyeleri birbiri ile etkileşim halindedir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri aynı kentsel alan içerisinde hizmetleri yürütmektedir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve faaliyet alanı il mülkî sınırları, ilçe belediyelerinin görev ve faaliyet alanı ise ilçe mülkî sınırlarıdır. Bu iç içe geçmiş olan durum neticesinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçimle gelen organları

aynı kaynaklardan oluşturulmaktadır. İlçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin beşte biri, büyükşehir belediye meclisini oluşturmaktadır. Bu uygulamanın ilçe belediyelerinin temsili gibi olumlu tarafları olduğu gibi olumsuz tarafları da bulunmaktadır. İlçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyeleri, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisi üyesidir. İlçe belediye başkanları ve meclis üyelerinin kendi belediyelerini ilgilendiren konularda büyükşehir belediye meclisinde karar alınması sırasında nesnel ve tarafsız hareket etmemesi imkân dahilindedir. Bunun yanı sıra siyasî saiklerle büyükşehir belediye meclisinin çalışması engellenebilir. Söz konusu olumsuz durumların önüne geçilmesi noktasında büyükşehir belediye meclisinde iki tür üyelik sistemi kabul edilebilir. Bu sistemde üyelerin bir kısmının ilçe belediyelerinden gelmesi, diğer kısmının ise doğrudan seçilmesi öngörülebilir. Böylece büyükşehir belediye meclisinde hem ilçe belediyelerinin temsili sağlanacak hem de ilçe ve büyükşehir belediye meclis üyeliği olmak üzere çift kimliğe sahip üyelerin neden olacağı sorunların önüne geçilecektir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında görev ve yetkilerin paylaşılması noktasında liste usulü kabul edilmiştir. Bu yolla büyükşehir belediyelerinin görevleri liste halinde sayılmış ve bunlar dışında kalan ve kanunlarla başka bir kuruluşa verilmeyen mahallî müşterek nitelikteki bütün görev ve hizmetler ise ilçe belediyelerine verilmiştir. Böylece ilçe belediyeleri genel yetkili ve görevli, büyükşehir belediyeleri ise özel yetkili ve görevli kabul edilmiştir. Büyükşehir belediyeleri, kentin bütününü ilgilendiren, tek elden yürütülmesi gereken, bölünemeyen ve ekonomik, yönetsel ve teknik nedenlerle ilçe belediyeleri tarafından yürütülemeyecek hizmetlere ilişkin görev, yetki ve sorumluluklara; ilçe belediyeleri ise daha yerel nitelikli ve küçük ölçekli hizmetlere ilişkin görev, yetki ve

sorumluluklara sahiptir. Ancak büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarının kapsamı incelendiğinde söz konusu görev ve sorumlulukların sayı olarak sınırlı olmasına rağmen içerik olarak yerel niteliklikteki hizmetlerin çoğunluğunu oluşturduğu söylenebilir. Ayrıca büyükşehir ve ilçe belediyelerine ortak görev ve sorumluluklar verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin görev ve sorumluluklarından bir kısmı ile ortak görev ve sorumluluklar ilçe belediyeleri tarafından yürütülebilecek niteliktedir. Görev ve yetki paylaşımında ortaya çıkan bu durum, AYYÖŞ'te kabul edilen hizmette halka yakınlık ilkesine aykırılık oluşturmaktadır. Hizmette halka yakınlık ilkesine aykırılığı gidermek için söz konusu görev ve sorumlulukların ilçe belediyelerine bırakılması gerekmektedir.

Büyükşehir sınırları içinde yürütülen hizmetler arasında koordinasyonun sağlanması için büyükşehir belediye meclisine yönlendirici ve düzenleyici karar alma yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri veya ilçe belediyelerinin kendi aralarında hizmetlerin yürütülmesiyle ilgili ihtilaf çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar almaya yetkili kılınmıştır. Ayrıca büyükşehirde ulaşım ve alt yapı hizmetlerinin koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanı veya görevlendirdiği kişinin başkanlığında koordinasyon merkezleri kurulmuştur. İlçe belediye başkanları, yalnızca kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında koordinasyon merkezlerine üye olarak katılırlar. Koordinasyon merkezlerinin üye sayısı ve karar alma mekanizmaları düşünüldüğünde ilçe belediyelerinin kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesi sırasında alınan kararlara yalnızca bir oy hakkına sahip olmaları nedeniyle hiçbir etkileri bulunmamaktadır. Koordinasyon merkezlerinin karar alma mekanizması ve ilçe

belediyelerinin kendilerini ilgilendiren kararların alınmasındaki etkisizlikleri, AYYÖŞ'te kabul edilen yerel yönetimlerinin özerkliği ve hizmetlerin halka yakınlığı ilkesine aykırılık oluşturmaktadır.

Büyükşehir sınırları içerisinde yürütülen hizmetlerde koordinasyonun sağlanması noktasında koordinasyon merkezlerinin yanı sıra ilçe belediyelerinin etkinliğini artırmak için yeni düzenlemeler getirilmelidir. 3030 sayılı Kanun döneminde yürürlükte olan uygulama yönetmeliğinde büyükşehir belediye başkanının, büyükşehir dahilinde genel koordinasyonun sağlanması amacıyla ilçe belediye başkanları ile istişari mahiyette ayda en az bir defa toplanacağı düzenlenmekteydi. 5216 sayılı Kanun'da da büyükşehir ve ilçe belediyelerinin başkanları tarafından koordinasyon toplantıları yapılması yönünde düzenleme yapılmalıdır.

Bütçelerin hazırlanması ve gelir kaynaklarının paylaşılması noktasında büyükşehir ve ilçe belediyeleri malî yönden birbiri ile etkileşim halindedir. İlçe belediyelerinden gelen bütçeler, büyükşehir belediye meclisinde görüşülmekte ve aynen veya değiştirerek kabul edilmektedir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyesi bütçesi üzerinde sahip olduğu vesayet yetkisi, ilçe belediyelerinin malî özerkliğini zedelemektedir. Ayrıca AYYÖŞ'te kabul edilen yerel yönetimlerin özerkliği ve gelir kaynaklarının serbestçe kullanılması ilkelerine aykırılık oluşturmaktadır. Çünkü bütçelerinin görüşülmesi sırasında büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyesi bütçelerine çeşitli ödeneklerin eklenmesi konusunda yetkili kılınmıştır. 5216 sayılı Kanun'da ilçe belediyelerinin özerkliği konusunda önemli adımlar atılmıştır. Mevcut düzenlemeye göre büyükşehir belediyesi, yalnızca imar ve bütçe konularında ilçe belediyeleri üzerinde vesayet yetkisine sahiptir. Büyükşehir belediyesinin bütçe üzerindeki vesayet yetkileri de kaldırılmalıdır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin gelirleri, öz gelirler ve genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamından ayrılan paylardan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerin malî özerkliğinden bahsedebilmek için öz gelirlerinin diğer paylara oranla fazla olması gerekmektedir. Mevcut durumda büyükşehir belediyelerinin genel bütçeden aldıkları paylar, öz gelirlerine göre oldukça fazladır. İlçe belediyelerinde ise genel bütçeden alınan paylar, tüm gelirlerinin yarısına yakındır. Bu durum büyükşehir ve ilçe belediyelerini merkezî idareye bağımlı hale getirmektedir. Bu durumun önüne geçilmesi için öz gelirleri artırıcı gelir kaynakları oluşturulmalıdır.

Gelir kaynaklarının bir kısmı büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasında paylaşılmaktadır. Bu uygulamaya göre büyükşehir belediyesi veya ilçe belediyesi tarafından toplanan gelirlerden belirli oranlarda diğer belediyeye pay verilmektedir. Bu paylaşımın sorunlara yol açması söz konusu olabilir. Bu nedenle belirli bir gelirin tamamen tek bir yerel yönetime tahsis edilmesi ve tahsil edilen gelirden diğer belediyeye pay verilmesi uygulamasının sona erdirilmesi gerekmektedir. Böylece tek bir gelir türü üzerinde büyükşehir ve ilçe belediyelerinin malî anlamda birbirlerine bağımlılıkları sorunu giderilmiş ve elde ettikleri gelir kaynaklarını serbestçe kullanma yetkisine kavuşmuş olurlar.

ÖZET

Bu çalışmanın konusu, büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerdir. Bu ilişkilerin değerlendirilmesinde Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı (AYYÖŞ) da göz önünde bulundurulmuştur. Hızlı kentleşme nedeniyle ortaya çıkan kentsel sorunlara çözüm getirmek amacıyla, ilk olarak 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir'de kurulan büyükşehir belediyelerinin sayısı zamanla artmıştır. Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin hukukî statüsünde, 6360 sayılı Kanun ile reform niteliğinde değişiklikler yapılmış ve il ölçekli büyükşehir belediyeleri ile ilçe ölçekli ilçe belediyeleri kurulmuştur.

Büyükşehirde hizmetlerin etkili ve verimli yürütülmesini sağlamak amacıyla büyükşehir belediyelerine, ilçe belediye meclislerinin bütçe ve imara ilişkin kararları üzerinde idarî vesayet yetkisi verilmiştir. Büyükşehir belediyelerinin organlarının oluşturulmasında ilçe belediyelerinin organlarından yararlanılmaktadır.

Büyükşehirde görev ve yetkilerinin paylaşımı konusunda büyükşehir belediyeleri özel, ilçe belediyeleri ise genel yetkili ve görevli kabul edilmektedir. Büyükşehir ve ilçe belediyeleri, merkezî bütçeden kendilerine ayrılan gelirler ile büyükşehirde elde edilen gelirleri paylaşmaktadır. Bununla birlikte büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yalnızca kendilerine ait olan ve paylaşım konusu yapılmayan gelir kaynakları da bulunmaktadır. Büyükşehrin tümünü ilgilendiren alt yapı ve ulaşım hizmetlerinde koordinasyonun sağlanması için koordinasyon merkezleri kurulmuştur. Görev ve yetkiler ile gelirlerin paylaşımı ve koordinasyon merkezlerinin oluşturulması ve çalışması noktasında AYYÖŞ'e aykırılıklar bulunmaktadır.

ABSTRACT

The subject of this study is relations between the metropolitan municipalities with county municipalities. The European Charter Of Local Self - Government has also taken into consideration in to be evaluated of these relationships. The metropolitan municipalities were established in 1984 to find remedies for urban issues which occuring due to rapid urbanization. The number of metropolitan municipalities which first established in Istanbul, Ankara and Izmir, has increased over time. The legal status of the metropolitan and county municipalities has been made a reform with Law No. 6360 and provincial – scale metropolitan municipalities with county – scale county municipalities have been established.

In order to ensure the execution of effective and efficient services in metropolis, authority of administrative tutelage is given to metropolitan municipalities over the budget and zoning decisions of county municipality councils. Organs of the metropolitan municipalities are constituted through organs of county municipalities.

The fact that metropolitan municipalities are specially authorized and county municipalities are general authorized are accepted on the sharing duties and powers in metropolis. Metropolitan and county municipalities share revenues which allocated from the central budget revenues and derived in metropolis. Also, there are revenues which are not shared. Coordination centers have been established to ensure coordination of infrastructure and transportation services which are interested in all metropolis. There are contrarieties to the European Charter Of Local Self - Government in connection with sharing duties and powers with revenues and creation and operation of coordination centers.

KAYNAKÇA

Kitaplar

- **Âdil**, **Muslıheddin,** *Mukayeseli Hukuku İdare (Birinci Cilt)*, İstanbul, Güneş Matbaası, 1933.
- **Akyılmaz, Bahtiyar,** *İdari Usul İlkeleri Işığında İdari İşlemin Yapılış Usulü*, 1.Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2000.
- **Akyılmaz, Bahtiyar - Sezginer, Murat - Kaya, Cemil,** *Türk İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Ekim 2012.
- **Aktalay, Alptekin,** *Yeni Kamu Yönetimi Anlayışı Çerçevesinde Merkezden Yönetim ve Yerinden Yönetim Arasındaki Denetim İlişkisi*, 1. Baskı, İstanbul, Legal Yayınları, 2011.
- **Alıcı, Orhan Veli,** *Büyükşehir Belediyesi İle İlçe Belediyeleri Arasındaki İlişkiler: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayınları, 2012. (Atıf Şekli: İstanbul Örneği).
- **Altuğ, Fevzi,** *Kent Ekonomisinin İlkeleri*, Bursa, Uludağ Üniversitesi Güçlendirme Vakfı Yayınları, Yayın No: 34, 1989.
- **Arıkboğa, Ülkü,** *Yönetimlerarası Malî İlişkiler*, İstanbul, Yaylacık Matbaası, 2004.
- **Arıkboğa, Erbay - Oktay, Tarkan - Yılmaz, Nail,** *Yeniden Yapılandırma Sonrasında Belediye Meclisleri: İstanbul Örneği*, İstanbul, Beta Yayıncılık, 2007.
- **Arslan, Süleyman,** *Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezî İdarenin Mahallî İdareler Üzerindeki Denetimi*, Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi Yayınları, Yayın No: 109, Kalite Matbaası, 1978.

- **Atasoy, Veysel,** *Türkiye'de Mahallî İdarelerin Yapısı ve Yeniden Düzenlenmesi*, İstanbul, Türk Dünyası Araştırmaları Vakfı Yayınları, Yayın No: 87, 1992.
- **Atay, Ender Ethem,** *İdare Hukuku*, 3. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012.
- **Aytaç, Fethi,** *Açıklamalı Belediye Kanunu*, 7. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2001.
- **Avrupa Konseyi Yerel ve Bölgesel Yönetimler Yönlendirme Komitesi**, *Belediyelerin Büyüklüğü, Etkinliği ve Halkın Katılımı*, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 3, 1995.
- **Bahl, W. Roy - Linn, F. Johannes,** *Urban Public Finance In Developing Countries, A World Bank Book*, New York, Oxford University Press, 1992.
- **Balta, Tahsin Bekir,** *İdare Hukuku Ders Notları*, Ankara, Tarihsiz Çoğaltma.
- **Bayındır, Muhammed Savaş,** *İdari Denetim Olarak İdari Vesayet*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2007.
- **Bozkurt, Ömer - Ergun, Turgay - Sezen, Seriye,** *Kamu Yönetimi Sözlüğü: Fransızca ve İngilizce Karşılıklarıyla*, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 283, 1998.
- **Cebe, Mehmet Sinan,** *Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Kapsamında Belediye Yasası ve Büyükşehir Belediye Yasası*, 1. Baskı, Ankara, Adalet Yayınevi, 2007. (Atıf Şekli: Özerklik Şartı).
- **Coşkun, Sabri,** *İdarenin İdari Denetiminde İdari (Yönetsel) Vesayet*, Ankara, 1976.

- **Çelik, M. Lamih – Altıparmak, Cüneyd,** *Hukukî Açıdan 100 Soruda Yeni Büyükşehir Belediye Modeli*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Temmuz 2013. (Atıf Şekli: Yeni Büyükşehir).
- **Çınar, Tayfun - Çiner, Can Umut - Zengin, Ozan,** *Büyükşehir Yönetimi Bütünleştirme Süreci*, 1. Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 352, Aralık 2009.
- **Çitçi, Oya,** *Yerel Yönetimlerde Temsil -Belediye Örneği-* , Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 226, 1989.
- **Devellioğlu, Ferit,** *Osmanlıca-Türkçe Ansiklopedik Lûgat*, 22. Baskı, Ankara, Aydın Kitabevi Yayınları, 2005.
- **Doğanyiğit, Sadettin,** *Açıklamalı-İçtihatlı-Sorun Çözümlü Belediye Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanunu*, 3. Baskı, Ankara, Seçkin Yayınları, 2009. (Atıf Şekli: Büyükşehir Belediye Kanunu).
- **Dönmez, Mustafa,** *Açıklamalı-İçtihatlı 5393 Sayılı Belediye Kanunu 5216 Sayılı Büyükşehir Belediye Kanunu,* 2. Baskı, Ankara, Kamusal Eğitim Derneği Yayını, 2008. (Atıf Şekli: Açıklamalı 5216).
- **Dönmez, Mustafa,** *Büyükşehir Belediyesi*, Ankara, Mevzuat Yayıncılık, 2010.
- **Duran, Lûtfi,** *İdare Hukuku Ders Notları*, İstanbul, İÜHF Yayınları, Yayın No: 648, 1982.
- **Eke, Ali Erkan,** *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, Ankara, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 505, 1982. (Atıf Şekli: Anakent).
- **Emrealp, Sadun - Horgan, Drew,** *Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri*, İstanbul, T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve IULA-EMME Yayınları, Yayın No: 6, 1993.

- **Erbay, Yusuf - Akgün, Hasan,** *Modernleşmeden Küreselleşmeye Türkiye'de Yerel Yönetimler Tarihi ve Bugünü*, İstanbul, Kazancı Kitap, 2013. (Atıf Şekli: Yerel Yönetimler Tarihi).
- **Erkul, Hüseyin,** *Türkiye'de Yerel Yönetimler*, Ankara, Detay Yayıncılık, 2010.
- **Eroğlu, Hamza,** *İdare Hukuku, Genel Esaslar, İdari Teşkilat ve İdarenin Denetlenmesi*, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1985.
- **Ertürk, Hasan,** *Kent Ekonomisi*, 1. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 1995.
- **Geray, Cevat - Keleş, Ruşen - Hamamcı, Can - Kaplan, Ayşegül - Çoban, Aykut - Duru, Bülent,** *Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı-Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, 1995.
- **Giritli, İsmet - Bilgen, Pertev - Akgüner, Tayfun - Berk, Kahraman,** *İdare Hukuku*, 5. Baskı, İstanbul, Der Yayınları, 2012.
- **Goodall, Brian,** *The Economics Of Urban Areas*, Oxford, Pergamon Press, 1972.
- **Görmez, Kemal,** *Bir Metropol Kent Ankara*, Ankara, Odak Yayınları, 2004.
- **Görmez, Kemal,** *Kent ve Siyaset*, 1. Baskı, Ankara, Gazi Kitabevi, 1997.
- **Gözler, Kemal,** *İdare Hukuku 1. Cilt*, 2. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 2009. (Atıf Şekli: İdare Hukuku).
- **Gözler, Kemal,** *İdare Hukuku Dersleri*, 10. Baskıdan Tıpkı Ek Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, Kasım 2010.
- **Gözler, Kemal,** *Türk Anayasa Hukuku Dersleri*, 14. Baskı, Bursa, Ekin Yayınları, 2013.

- **Gözler, Kemal,** *Hukukun Genel Teorisine Giriş: Hukuk Normlarının Geçerliliği ve Yorumu Sorunu*, Ankara, US-A Yayıncılık, 1998.
- **Gözübüyük, A. Şeref - Tan, Turgut,** *İdare Hukuku Cilt 1 Genel Esaslar*, 8. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2011. (Atıf Şekli: İdare Genel Esaslar).
- **Gözübüyük, A. Şeref – Akıllıoğlu, Tekin,** *Yönetim Hukuku*, 5. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1992.
- **Gözübüyük, Şeref - Kili, Suna,** *Türk Anayasa Metinleri -Tanzimattan Bugüne Kadar-*, Ankara, Ajans-Türk Matbaası, 1957.
- **Gözübüyük, A. Şeref,** *Türkiye'nin Yönetim Yapısı*, 11. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2010.
- **Gözübüyük, A. Şeref,** *Yönetim Hukuku*, 31. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 2012.
- **Günday, Metin,** *İdare Hukuku*, 10. Baskı, Ankara, İmaj Yayınevi, 2011.
- **İsbir, Eyüp G.,** *Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi*, Ankara, AİTİA Yayınları, Yayın No: 185, 1982. (Atıf Şekli: Metropolitan Alan).
- **İsbir, Eyüp G.,** *Şehirleşme ve Meseleleri*, Geliştirilmiş 2. Baskı, Ankara, Gazi Büro Yayınları, 1991. (Atıf Şekli: Şehirleşme).
- **Kalabalık, Halil,** *Avrupa Birliği Ülkeleriyle Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Hukuku Teori-Uygulama*, 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2005. (Atıf Şekli: Karşılaştırmalı Yerel Yönetim).
- **Kalabalık, Halil,** *İdare Hukukunun Temel Kavram ve Kurumları*, 4. Baskı, Konya, Sayram Yayınları, 2011. (Atıf Şekli: İdare Temel Kavram).
- **Kalabalık, Halil,** *İmar Hukuku Dersleri*, 5. Baskı. Ankara, Seçkin Yayıncılık, Nisan 2013.

- **Kamrava, Mehran,** *Politics and Society in Developing World*, 2. Baskı, London, New York: Routledge, 2000.
- **Karakılçık, Yusuf,** *Yeni Yerel Bölgesel Gelişmeler Işığında Yerel Yönetimler*, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mart 2013.
- **Karakılçık, Yusuf,** *Yerel Yönetimler*, 1. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2013.
- **Karaman, Zerrin Toprak,** *Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, İzmir, T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları, 1996.
- **Karaman, Zerrin Toprak,** *Kent Yönetimi ve Politikası*, 4. Baskı, İzmir, Anadolu Matbaacılık, 1998.
- **Kartal, S. Kemal,** *Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentlileşme*, Ankara, Adım Yayıncılık, 1992.
- **Kavruk, Hikmet,** *Anakent'e Bakış Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi*, Ankara, Hizmet-İş Sendikası Yayınları, 2002.
- **Keleş, Ruşen - Yavuz, Fehmi,** *Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, 1989.
- **Keleş, Ruşen,** *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi Araştırma Dizisi: 3, 1994.
- **Keleş, Ruşen,** *Kentbilim Terimleri Sözlüğü*, Ankara, Türk Dil Kurumu Yayınları No: 474, 1980. (Atıf Şekli: Kentbilim).
- **Keleş, Ruşen,** *Kentleşme Politikası*, Güncellenmiş 12. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi Yayınları, Şubat 2012.

- **Keleş, Ruşen,** *Türkiye'de Kent Yönetimi*, Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ocak 1988.
- **Keleş, Ruşen,** *Türkiye'de Şehirleşme Hareketleri*, Ankara, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 122-104, 1961.
- **Keleş, Ruşen,** *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, 6. Baskı, İstanbul, Cem Yayınevi, Ocak 2009. (Atıf Şekli: Yerinden Yönetim).
- **Mutluer, M. Kâmil - Öner, Erdoğan,** *Teoride ve Uygulamada Mahallî İdareler Maliyesi*, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 273, 2009.
- **Nadaroğlu, Halil,** *Mahallî İdareler*, 7. Baskı, İstanbul, Beta Yayınları, 2001.
- **Norton, Alan,** *International Handbook Of Local and Regional Government: A Comparative Analysis Of Advanced Democracies*, Aldershot, England, Edward Elgar, 1994.
- **Ortaylı, İlber,** *Tanzimat Devrinde Osmanlı Mahallî İdareleri (1840-1880)*, Ankara, Türk Tarih Kurumu Basımevi, 2000. (Atıf Şekli: Tanzimat Devri).
- **Ortaylı, İlber,** *Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği*, İstanbul, Hil Yayınları, 1985. (Atıf Şekli: Tanzimattan Cumhuriyete).
- **Onar, Sıddık Sami,** *İdare Hukukunun Umumî Esasları C. II*, 3. Baskı, İstanbul, İsmail Akgün Matbaası-Hak Kitabevi, 1966. (Atıf Şekli: İdare Hukuku II).
- **Ökmen, Mustafa - Parlak, Bekir,** *Kuramdan Uygulamaya Yerel Yönetimler*, 2. Baskı, Bursa, Alfa Aktüel Yayınları, 2010.
- **Öner, Şerif,** *Yeni Mevzuat Çerçevesinde Türkiye'de Belediye Yönetimi*, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, Nisan 2006. (Atıf Şekli: Belediye Yönetimi).
- **Özay, İl Han,** *Günışığında Yönetim*, İstanbul, Filiz Kitabevi, 2004.

- **Özbudun, Ergun,** *Türk Anayasa Hukuku*, 14. Baskı, Ankara, Yetkin Yayınları, 2013.
- **Özgür, Hüseyin,** *Belediye Sayısının Azaltılmasının Tarihsel Serüvenine Dair Bir Deneme*, Yerel Siyaset, 2008.
- **Öztürk, Azim,** *21. Yüzyıl Türkiye'si İçin Yerel Yönetim Modeli*, 1. Baskı, İstanbul, Ümraniye Belediyesi Kültür Yayınları, 1997.
- **Özyörük, Mükbil,** *İdare Hukuku Ders Notları (II. Sınıf Programı)*, Ankara, 72 Teksir-Daktilo-Fotokopi, 1982.
- **Parlak, Bekir – Sobacı, Zahid,** *Kuram ve Uygulamada Kamu Yönetimi Ulusal ve Küresel Perspektifler*, 2. Baskı, İstanbul, Alfa Aktüel Yayınları, Ocak 2008.
- **Pazarcı, Hüseyin,** *Uluslararası Hukuk*, 12. Baskı, Ankara, Turhan Kitabevi, Nisan 2013.
- **Pirler, Orhan - Tortop, Nuri - Başsoy, Ahmet,** *Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Öneriler)*, Ankara, Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı, Mahallî İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezi, Ekim 1995.
- **Ratcliff, Richard,** *Urban Land Economics*, New York, McGraw-Hill Co., 1949.
- **Şahin, Yusuf,** *Kentleşme Politikası*, 2. Baskı, Trabzon, Murathan Yayınevi, Ağustos 2011.
- **Şengül, Ramazan,** *Yerel Yönetimler*, 3. Baskı, Kocaeli, Umuttepe Yayınları, 2013.
- **Sancakdar, Oğuz,** *İdare Hukuku Teorik Çalışma Kitabı*, 2. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, 2012.

- **Sencer, Yakut,** *Türkiye'de Kentleşme, Bir Toplumsal ve Kültürel Değişme Süreci*, Ankara, T.C. Kültür Bakanlığı Yayınları, Yayın No: 345, 1979.
- **Sezal, İhsan,** *Şehirleşme*, İstanbul, Ağaç Yayınları, 1992.
- **Tanilli, Server,** *Anayasalar ve Siyasal Belgeler*, İstanbul, Sulhi Garan Matbaası, 1976.
- **Tekeli, İlhan - Ortaylı, İlber,** *Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi*, **Ed**. Ergun Türkcan, Ankara, Ayyıldız Matbaası, 1978.
- **Tekeli, İlhan,** *Modernite Aşılırken Kent Planlaması*, 1. Baskı, Ankara, İmge Yayınevi, Nisan 2001.
- **Tekeli, İlhan,** *Modernizm, Modernite ve Türkiye'de Kent Planlama Tarihi*, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, 2009.
- **Toksöz, Fikret - Özgür, Ali Ercan - Uluçay, Öykü - Koç, Levent - Atar, Gülay - Akalın, Nilüfer,** *Yerel Yönetim Sitemleri*, İstanbul, TESEV Yayınları, Ağustos 2009.
- **Tortop, Nuri - Aykaç, Burhan - Yayman, Hüseyin - Özer, M. Akif,** *Mahallî İdareler*, 2. Baskı, Ankara, Ekim 2008.
- **Tortop, Nuri - İsbir, Eyüp G. - Aykaç, Burhan,** *Yönetim Bilimi*, 3. Baskı, Ankara, Yargı Yayınları, 1999.
- **TODAİE**, *Kamu Yönetimi Araştırması Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu*, Ankara, TODAİE Yayınları, Yayın No: 247, 1992.
- **Tuzcuoğlu, Ferruh,** *Metropoliten Yönetim*, 1. Baskı, Adapazarı, Sakarya Kitabevi, Mayıs 2003.

- **Türker, Muammer,** *Dünyada Mahallî İdareler*, 1. Baskı, Ankara, T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü Yayınları, Yayın No: 27, Şubat-1999.
- **Türkoğlu, İrfan,** *Yerel Yönetimlerde Malî Reform Arayışları: Türkiye'de Belediyelerde Malî Özerklik ve Belediye Başkanlarının Malî Özerklik Algılaması*, Ankara, Ümit Ofset Matbaacılık, 2009.
- **Ulusoy, Ahmet - Akdemir, Tekin,** *Mahallî İdareler*, 8. Baskı, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mart 2013.
- **Ünal, Feyzullah**, *Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Denetimi ve Yerel Yönetim Ombudsmanı*, 1. Baskı, Ankara, Savaş Yayınevi, Mart 2013.
- **Yavuz, Fehmi,** *Kentsel Topraklar Ülkemizde ve Başka Ülkelerde*, Ankara, AÜSBF Yayınları, Yayın No: 452, 1980.
- **Yayla, Yıldızhan,** *İdare Hukuku*, 2. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, Eylül 2010.
- **Yaylı, Hasan,** *Türkiye'de Belediyelerin Yeniden Yapılandırılması: 2004 Belediye Reform Çalışmalarının Değerlendirilmesine Yönelik Bir Çalışma*, Yayımlanmamış Doktora Tezi, Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara, 2008.
- **Yıldırım, Ramazan,** *İdare Hukuku Dersleri I*, 4. Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2012.
- **Yıldırım, Ramazan,** *İdare Hukuku Dersleri II*, 2. Baskı, Konya, Mimoza Yayınları, 2012.

- **Yıldırım, Turan - Yasin, Melikşah - Karan, Nur - Özdemir, H. Eyüp - Üstün, Gül - Okay Tekinsoy, Özge,** *İdare Hukuku*, 4. Baskı, İstanbul, XII Levha Yayıncılık, Eylül 2012.
- **Yörükan, Ayda,** *Şehir Sosyolojisinin Teorik Temelleri*, Ankara, İmar ve İskan Bakanlığı, Mesken Genel Müdürlüğü, Sosyal Araştırmalar Dairesi, Sosyal İncelemeler No: 3, 1968.
- **Yüzbaşıoğlu, Necmi,** *Anayasa Hukuku Temel Metinleri*, 8. Baskı, İstanbul, Beta Yayıncılık, Eylül 2012.
- **Yüzgün, Arslan,** *Genel Denetim Yaklaşımı*, İstanbul, Dünya Yayınları, 1984.
- **Zabunoğlu, Yahya Kazım,** *İdare Hukuku (Cilt 1)*, Ankara, Yetkin Yayınları, 2012.
- **Zimmerman, Joseph F.,** *Participatory Democracy Populism Revived*, First Published, New York, Praeger Publishers, 1986, s. 174.

Makaleler

- **Akdemir, Tekin - Benk, Serkan,** "Japonya'da Yerel Yönetimlerin Yapısı ve Finansmanında Yaşanan Gelişmeler", **Zonguldak Karaelmas Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, C. 6, S. 11, 2010, s. 163-186.
- **Al, Hamza,** "Cumhuriyet Dönemi Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", **İslam Geleneğinden Günümüze Şehir ve Yerel Yönetimler**, **Ed**. Vecdi Akyüz, Seyfettin Ünlü, C. II, İstanbul, İlke Yayınları, 1996, s. 21-57.
- **Alada, Adalet Bayramoğlu,** "Bir Erken Büyükşehir Yönetimi Denemesi", **AÜSBFD**, C. 43, S. 3-4, 1988, s. 135-142.

- **Alada, Adalet Bayramoğlu,** "Türkiye'de Yerel Yönetimleri "Özerklik Meselesi" Üzerinden Yeniden Düşünmek", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 17, S. 4, Ekim 2008, s. 5-44.
- **Alodalı, M. Fatih Bilal - Usta, Sefa,** "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Dünya'da Yerel Yönetimler**, **Ed**. Murat Okçu - Hüseyin Özgür, Ankara, Seçkin Yayıncılık, Mayıs 2013, s. 415-447.
- **Arıkboğa, Erbay,** "Büyükşehirlerde Kararları Kim Alıyor? Büyükşehir Belediye Meclislerinde Temsil Sorunu ve Çözüm Önerileri", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 16, S. 1, Ocak 2007, s. 31-54.
- **Arıkboğa, Erbay,** "Büyükşehir Belediye Modeli ve Reform", **Marmara Sosyal Araştırmalar Dergisi**, S. 2, Haziran 2012, s. 1-32.
- **Canatan, Bilal,** "Fransa'da Yerinden Yönetimin Anayasal Kaynakları", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 10, S. 1, Ocak 2001, s. 7-25.
- **Canpolat, Hasan - Haktankaçmaz, M. İlker,** "Yerel Yönetişim Sorunları Açısından Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 19, S. 1, Ocak 2010, s. 91-106.
- **Çelik, Behiç,** "Türk Belediyeciliğinin Tarihsel Gelişimi", **Yeni Türkiye**, Y. 1, S. 4, Mayıs-Haziran 1995, s. 588-597.
- **Çelik, Vasfiye – Çelik, Fikret – Usta, Sefa, "**Yerel Demokrasi ve Özerklik İlişkisi", **Niğde Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. 1, S. 2, Aralık 2008, s. 87-104.
- **Çevikbaş, Rafet,** "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği", **Türk İdare Dergisi**, Y. 84, S. 475, Aralık 2012, s. 33-62.
- **Coşkun, Bayram,** "Türkiye'de İdari Vesayet Denetimi ve Yerel Yönetimlerin Özerkliği", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 5, S. 3, Mayıs 1996, s. 35-47.

- **Demirkaya, Yüksel - Bozlağan, Recep,** "Londra Anakent Belediye Sistemi İle Türk Anakent Belediye Sisteminin Karşılaştırılması", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar I: Reform**, **Ed**. Hüseyin Kösecik, Ankara, Nobel Yayınları, 2005, s. 499-511.
- **Dönmez, Zühal,** "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 6, Kasım 1993, s. 47-53.
- **Dönmez, Mustafa,** "Türkiye'de Belediyeciliğin Tarihsel Gelişimi", **Türk İdare Dergisi**, Y. 67, S. 406, Mart 1995, s. 165-173.
- **Eke, Ali Erkan,** "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 4, Aralık 1985, s. 41-62. (Atıf Şekli: Batı Deneyimi).
- **Ekşioğlu, A. Naci,** "Devlet İle Mahallî İdareler Arasındaki Malî Münasebetlerin Düzenlenmesi", **Türk İdare Dergisi**, Y. 36, S. 303, Kasım-Aralık 1966, s. 95-108.
- **Erençin, Arif,** "Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı", **Mülkîye Dergisi**, C. XXIX, S. 246, Bahar 2005, s. 121-131.
- **Gözler, Kemal,** "6360 Sayılı Kanun Hakkında Eleştiriler: Yirmi Dokuz İlde İl Özel İdareleri ve Köylerin Kaldırılması ve İlçe Belediyelerinin Büyükşehir İlçe Belediyesi Haline Dönüştürülmesi Anayasamıza Uygun Mudur?", **Legal Hukuk Dergisi**, C. 11, S. 122, Şubat 2013, s. 37-82. (Atıf Şekli: 6360 Sayılı Kanun).
- **Güler, Birgül,** "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", **Türk İdare Dergisi**, S. 374, Mart 1987, s. 117-143.
- **Güler, Birgül A.**, "Yerel Yönetimleri Güçlendirmek mi? Ademi Merkeziyetçilik mi?", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 2, Nisan 2000, s. 14-29.

- **Güner, Ayşe,** "Nasıl Bir Hizmet Bölüşümü?" **Temel İlkeler ve Türkiye Uygulaması, Yerellik ve Politika Küreselleşme Sürecinde Yerel Demokrasi**, **Ed**. Ayşegül Mengi, Ankara, İmge Kitabevi, 2007, s. 47-67.
- **Güran, Sait,** "Büyük Şehir Belediyesi Yönetimi Üzerine", **İÜHF İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, S. 1-3, 1983, s. 51-58.
- **Güran, Sait,** "İşbirliği mi Karşıtlık mı", **İÜHF İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi**, C. 12, S.1-3, 1991, s. 267-275.
- **Haktankaçmaz, M. İlker,** "Örgütsel Yapı, İşleyiş ve Organlar Bakımından Japonya'da Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 15, S. 4, Ekim 2006, s. 69-86.
- **İnaç, Hüsamettin - Ünal, Feyzullah,** "İngiltere'de Yerel Yönetimler", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 16, Aralık 2006, s. 125-140.
- **Karahanoğulları, Onur,** "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Birgül Ayman Güler, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Şubat 2009, s. 39-168.
- **Karahanoğulları, Onur,** "Fransa'da Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Koray Karasu, 3. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, Ekim 2013, s. 41-134.
- **Karasu, Koray,** "İngiltere'de Kamu Yönetimi", **Kamu Yönetimi Ülke İncelemeleri**, **Ed**. Birgül Ayman Güler, 2. Baskı, Ankara, İmge Kitabevi, 2009, s. 169-312.
- **Keleş, Ruşen,** "Fransa'da Yerinden Yönetim", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 3, S. 1, Ocak 1994, s. 3-18.

- **Keleş, Ruşen,** "Japonya'da Yerel Yönetimler", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 17, S. 3, 1984, s. 101-122.
- **Keleş, Ruşen,** "Türkiye'de Anakent Yönetimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 18, S. 1, Haziran 1985, s. 69-82.
- **Keleş, Ruşen,** "Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 3-19.
- **Keleş, Ruşen,** "Belediyeciliğimizde Son Gelişmeler ve Yerel Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 2, Mart 1992, s. 9-14.
- **Keleş, Ruşen,** "Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarity) İlkesi ve Yerel Yönetimler", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 1, Ocak 1995, s. 3-14.
- **Kent, Bülent,** "Almanya'da Belediyeler Üzerindeki İdari Vesayet Denetimi", **Dokuz Eylül Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, C. 8, S. 1, 2006, s. 123-142.
- **Kent, Bülent,** "Büyükşehir Belediyesi Sınırları İçerisinde İlçe Kurulması Hakkında Kanunun Değerlendirilmesi", **EÜHFD**, C. XII, S. 1-2, 2008, s. 31-49.
- **Kılıçkaya, A. Hayati,** "Büyükşehir Belediyelerinin Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemleri Kurma Görevi", **Beklenen Mahallî İdareler Dergisi**, S. 132, Temmuz 2005, s. 17-20.
- **Kösecik, Muhammet,** "4 Mayıs 2000 Büyükşehir Belediyesi Seçimlerinin Getirdikleri: Londra'da Yeni Dönem", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 9, S. 3, Temmuz 2000, s. 69-81.
- **Meriç, Osman,** "Büyük Şehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasında Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S. 496, Şubat 1987, s. 62-68.

- **Mumcu, Uğur,** "İngiliz Hukukunda Ultra Vires Kavramı", **AÜHFD**, C. 27, S. 1, 1970, s. 37-66.
- **Okay Tekinsoy, Özge,** "Yerel Yönetimlerin Kararları Üzerindeki İdarî Vesayet Denetiminin Kapsamına İlişkin Anayasa Mahkemesi'nin Yaklaşımı", **Zabunoğlu Armağanı**, Ankara, Ankara Üniversitesi Yayınları, Yayın No: 316, 2011, s. 515-543.
- **Özer, M. Akif,** "Yönetişim Üzerine Notlar", **Sayıştay Dergisi**, S. 63, s. 59-89.
- **Özgür, Hüseyin,** "Yerel Siyaset Perspektifinden Bakışla Büyükşehir Belediyelerinde Kentsel Alan Yönetimi Uygulamaları", **Yerel Siyaset**, **Ed**. Hulusi Şentürk, 1. Baskı, İstanbul, Okutan Yayınları, Ocak 2008, s. 125-166.
- **Pektaş, Ethem Kadri,** "Coğrafi ve Kent Bilgi Sistemi Uygulamaları ve Afyonkarahisar İli Örneği", **Afyon Kocatepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi**, C. XI, S. II, 2009, s. 241-259.
- **Seyitdanlıoğlu, Mehmet,** "Yerel Yönetim Metinleri 1", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 4, S. 6, Kasım 1995, s. 85-102.
- **Sobacı, Mehmet Zahid,** "Yönetişim Kavramı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği Üzerine Değerlendirmeler", **Yönetim Bilimleri Dergisi** (5:1), 2007, s. 219-235.
- **Tekeli, İlhan,** "19. Yüzyılda İstanbul Metropol Alanının Dönüşümü", **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, **Ed**. Paul Dumant ve François Georgeon, **Çev**. Ali Berktay, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Şubat 1999, s. 19-30.
- **Toprak, Zerrin,** "Büyükkent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", **Türk İdare Dergisi**, Y. 60, S. 378, Mart 1988, s. 361-396.

- **Toprak, Zerrin,** "Büyükkent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği", **Türk İdare Dergisi**, Y. 62, S. 389, Aralık 1990, s. 41-54.
- **Tortop, Nuri,** "Yönetimin Denetlenmesi ve Denetim Biçimleri", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 7, S. 1, Mart 1974, s. 27-50.
- **Tortop, Nuri,** "Fransa'da Büyükşehirlerin Yönetimi İle İlgili Son Gelişmeler ve Türkiye'deki Durum", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Şubat 1984, s. 1409-1412.
- **Tortop, Nuri,** "Başşehirlerin Yönetim Biçimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 1, S. 6, Kasım 1992, s. 3-7.
- **Tortop, Nuri,** "Londra Büyükşehir Yönetimi", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 1, Ocak 1993, s. 3-8.
- **Tortop, Nuri,** "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 26, S. 1, Mart 1993, s. 83-86.
- **Tortop, Nuri,** "Yerel Yönetimler ve Malî Özerklik", **Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi**, C. 5, S. 5, Eylül 1996, s. 3-13.
- **Tuzcuoğlu, Ferruh,** "Metropoliten Yönetim Nereye?", **Yerel Yönetimler Üzerine Güncel Yazılar II**, **Ed**. Hüseyin Özgür - Muhammet Kösecik, 1. Baskı, Ankara, Nobel Yayınları, Şubat 2007, s. 48-63.
- **Türkyılmaz, Murat,** "Tokyo Metropolitan Yönetimi", **Yerel Siyaset Dergisi**, Y. 4, S. 38, Mart 2010, s. 70-74.
- **Uyanık, Sırrı,** "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Andaki Durum)", **Çağdaş Yerel Yönetimler**, C. 2, S. 5, Eylül 1993, s. 23-26.
- **Ünal, Feyzullah,** "Tanzimat'tan Cumhuriyet'e Türkiye'de Yerel Yönetimlerin Yasal ve Yapısal Dönüşümü", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, S. 30, Ağustos 2011, s. 241-248.

- **Yaşamış, Firuz Demir,** "Hızlı Kentleşmenin Sonuçları ve Belediyelerin Kurumsal, Örgütsel ve Yönetsel Olanakları", **Amme İdaresi Dergisi**, C. 24, S. 3, Eylül 1991, s. 163-188.
- **Yerasımos, Stefan,** "Tanzimat'ın Kent Reformları Üzerine", **Modernleşme Sürecinde Osmanlı Kentleri**, **Ed**. Paul Dumant ve François Georgeon, **Çev**. Ali Berktay, 2. Baskı, İstanbul, Tarih Vakfı Yurt Yayınları, Şubat 1999, s. 1-18.
- **Yıldırım, Ramazan, "**Diyarbakır'da İlçesiz İlçe Belediyeleri ya da Alt Kademe Belediyeleri", **GÜHFD**, C. 1, S. 1, Haziran 1997, s. 233-252.
- **Yüksel, Mehmet,** "Yönetişim (Governance) Kavramı Üzerine", **Ankara Barosu Dergisi**, 2000-3, s. 145-160.
- **Zülüflü, Hafize,** "5216 Sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hakkında Uygulamada Yaşanan Sorunlar", **Yerel Yönetim ve Denetim Dergisi**, C. 9, S. 11, Kasım 2004, s. 19-27.

İnternet kaynakları

- **Acar, Fatih - Aydın, Fazıl,** *Tüm Yönleriyle Belediye Gelirleri (Vergiler, Harçlar, Ücretler, Katılım Payları)*, Türkiye Belediyeler Birliği, Ankara, 2013, http://www.tbb.gov.tr/online/yayinlar/tum_yonleri_ile_belediye_gelirleri/, Erişim Tarihi: 07.03.2014.
- **Alıcı, Orhan Veli - Şatır, Ahmet İhsan,** "Türk Kamu Yönetimi Sistematiğinde Özel Amaçlı Metropoliten Yönetim Kuruluşlarının Analizi", **Mevzuat Dergisi**, Y. 15, S. 174, Temmuz 2012, http://www.mevzuatdergisi.com/, Erişim Tarihi: 06.12.2013.

- **Güler, Birgül Ayman,** *Bütünşehir Belediyesi TBMM Komisyon Konuşmaları 12 Kasım 2012*, http://www.birgulaymanguler.net/files/BUTUNSEHiR.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.
- **Güler, Birgül Ayman,** *Hükümetin 8 Ekim 2012 Günlü Bütünşehir Yasa Tasarısı Üzerine***,**http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C3%9CT%C3%9CNSEH%C4%B0RTASARIBAG.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.
- **Güler, Birgül Ayman,** *Büyükşehir Kanun Tasarısı İçişleri Komisyonu'nda Görüşülüyor!*,http://www.yayed.org/uploads/yuklemeler/B%C5%9EB%20KOM%C4%B0SYONDA.pdf, Erişim Tarihi: 22.03.2014.
- **Gündüz, İsmail,** "Japonya Yönetim Sistemi Üzerine Bir İnceleme", http://www.ekodialog.com/Makaleler/japonya-yonetim-sistemi.html, Erişim Tarihi: 20.03.2014.
- **Heiling, Gerhard K.,** *World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, Presentation At The Center For Strategic and International Studies (CSIS)***,** Washington DC, 7 June 2012, http://esa.un.org/unpd/wpp/ppt/CSIS/WUP_2011_CSIS _4.pdf, Erişim Tarihi: 02.10.2013.
- http://app.toronto.ca/tmmis/decisionBodyProfile.do?function=doPrepare&decisionBodyId=261#Meeting-2013.CC44, Erişim Tarihi: 21.11.2013.
- http://en. wikipedia.org/wiki/Municipal_government_of_Toronto , Erişim Tarihi: 19.11.2013.
- http://www.sayilikanun.com/5216-sayili-buyuksehir-belediyeleri-kanununun-gerekcesi/, Erişim Tarihi: 07.03.2014.

- http://www.sayilikanun.com/5393-sayili-belediye-kanununun-gerekcesi/, Erişim Tarihi: 07.03.2014.
- http://en.wikipedia.org/wiki/City_of_Toronto_Act, Erişim Tarihi: 20.11.2013.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Consolidated_city-county, Erişim Tarihi: 30.10.2013.
- http://en.wikipedia.org/wiki/Minneapolis%E2%80%93Saint_Paul#Region, Erişim Tarihi: 9.11.2013.
- http://tr.wikipedia.org/wiki/Fransa#Y.C3.B6netim, Erişim Tarihi: 26.11.2013
- http://tr.wikipedia.org/wiki/Toronto, Erişim Tarihi: 19.11.2013.
- http://www.legislation. gov.uk/ukpga/1999/29/pdfs/ukpga_19990029_en.pdf, Erişim Tarihi: 23.11.2013.
- http://www.metro.tokyo.jp/ENGLISH/PROFILE/IMG/2012_en.pdf, Erişim Tarihi: 04.12.2013.
- http://www.toronto.ca/city_council/structure.htm, Erişim Tarihi: 21.11.2013.
- https://yenianayasa.tbmm.gov.tr/docs/Fransa-TR(4.10.1958).pdf, Erişim Tarihi: 26.11.2013.
- http://www.danistay.gov.tr/dergiler/114.pdf , Erişim Tarihi: 8.2.2014.
- http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf , Erişim tarihi: 8.2.2014.
- http://www.ankara.bel.tr/haberler/baskentte-cenaze-defin hizmetleri/#.Uw4QiPl_uvw, Erişim Tarihi: 26.02.2014.
- **Karaarslan, Erkan,** *6360 Sayılı 14 İlde Büyükşehir ve 27 İlçe Kurulması Hakkında Kanun*, http://www.tebkobiakademi.com/upload/6360-Sayili-14-il-de-Buyuksehir-ve-27-ilce Kurulmasi-Hakkinda-Kanun.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014.

- **Landıs, John,** "The Changing Shape Of Metropolitan America", **The ANNALS Of The American Academy Of Political and Social Science**, 626, November 2009, s. 156-157, http://ann.sagepub.com/content/626/1/154.full.pdf+html, Erişim Tarihi: 29.09.2012.
- **Mattoon, Richard,** "Issues In Governance Structure For Metropolitan Areas", **Federal Reserve Bank Of Chicago**, s. 1-19, http://www.chicagofed.org/digital_assets/others/events/1995/midwest_metropolitan_areas/1995_midwest_m, Erişim Tarihi: 9.11.2013.
- **Metropolitan Council**, http://www.metrocouncil.org/About-Us/What-We-Do.aspx, Erişim Tarihi: 10.11.2013.
- **Minnesota Statutes 2013,** *473.123 Metropolitan Council, Subdivison 2a*, https:// www.revisor.leg.state.mn.us/statutes/?id=473.123&year=2013&format=pdf, Erişim Tarihi: 10.11.2013.
- **Office Of The Legislative Auditor State Of Minnesota**, *Governance Of Transit In The Twin Cities Region Evaluation Report*, January 2011, s. 6, http://www.auditor.leg.state.mn.us/ped/pedrep/transit.pdf, Erişim Tarihi: 10.11.2013.
- **Slack, Enid,** "A Preliminary Assessment Of The New City Of Toronto", **Canadian Journal Of Regional Science**, XXXIII: I (Spring/printemps 2000), 13-29, s. 13. ISSN: 0705-4580, http://www.cjrs-rcsr.org/archives/23-1/SLACK.pdf, Erişim Tarihi: 20.11.2013.

- **T.C. Kalkınma Bakanlığı,** *Ekonomik ve Sosyal Göstergeler*, http://www.dpt.gov.tr/PortalDesign/PortalControls/WebIcerikGosterim.aspx?Enc=83D5A6FF03C7B4FC5A73E5CFAD2D9676, Erişim Tarihi: 12.12.2013.
- **T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü,** *Devir, Tasfiye ve Paylaştırma Komisyonu Başkanları ve İl Mahallî İdareler Müdürleri Semineri*, Kızılcahamam 11-12 Aralık 2013, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/devirtasfiye.pdf, Erişim Tarihi: 15.02.2014. (Atıf Şekli: Devir, Tasfiye, Paylaştırma).
- **T.C. İçişleri Bakanlığı Mahallî İdareler Genel Müdürlüğü,** *2012 Yılı Mahallî İdareler Genel Faaliyet Raporu*, http://www.migm.gov.tr/Dokumanlar/2012MAHALLIIDARELERGENELFAALIYETRAPORU.pdf, Erişim Tarihi: 13.3.2014.
- **United Nations Department of Economic and Social Affairs,** *Population Division, World Urbanization Prospects: The 2011 Revision, File 2: Percentage Of Population Residing In Urban Areas By Major Area, Region and Country, 1950-2050*, http://esa.un.org/unup/CD-ROM/Urban-Rural-Population.htm, Erişim Tarihi : 26.09.2013.
- Dan.8.D., E. 1995/80, K. 1996/3398, T. 25.11.1996, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 14.01.2014.
- Dan.6.D., E. 1977/1376, K. 1979/619, T. 19.02.1979, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 14.01.2014.
- Dan. İdari Dava Daireleri Kurulu, E. 2005/1846, K. 2006/746, Danıştay Dergisi, S. 114, http://www.danistay.gov.tr/dergiler/114.pdf, Erişim Tarihi: 8.2.2014.

- Dan.9.D., E. 1977/4474, K. 1978/3022, T. 9.11.1978, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 7.2.2014;
- Dan.9.D., E. 1980/4070, K. 1981/4814, T. 27.10.1981, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 7.2.2014.
- Dan.8.D., E. 2001/3979, K. 2002/2583, T. 07.05.2002, http://www.kararevi.com/karars/254238#.UvUCGPl_uvw, Erişim Tarihi: 7.2.2014.
- Dan.8.D., E. 2006/5676, K. 2007/612, Danıştay Dergisi, S. 115, http://www.danistay.gov.tr/dergiler/115.pdf, Erişim Tarihi: 8.2.2014.
- Dan.1.D., E.1995/226, K. 1995/244, T. 29.11.1995, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014
- Dan.8.D., E.1992/1861, K. 1993/907, T. 16.02.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.
- Dan.8.D., E.1998/3037, K.2000/5859, T. 28.9.2000, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014
- Dan.9.D., E. 2005/1199, K. 2006/2088, T. 24.05.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.
- Yar.13.HD., E. 2010/6038, K. 2010/14027, T. 27.10.2010, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.
- Dan.8.D., E.1992/1861, K. 1993/907, T. 16.02.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.
- Dan.9.D., E. 2005/1199, K. 2006/2088, T. 24.05.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 24.02.2014.

- Dan.8.D., E. 1997/2010, K. 1999/5231, T. 18.10.1999, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 25.02.2014.
- Dan.8.D., E. 1997/2009, K. 1999/7523, T. 13.12.1999, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 25.02.2014.
- Dan.8.D., E. 2002/2753, K. 2003/114, T. 14.01.2003, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014.
- Dan.İDDGK., E. 2005/16, K. 2005/1118, T. 5.5.2005, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014.
- Dan.10.D., E. 2002/4723, K. 2004/5434, T. 9.6.2004, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 26.02.2014.
- Dan.14.D., E. 2011/5159, K. 2011/3, T. 30.5.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.02.2014.
- Dan.İDDGK., E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.6.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.10.D., E.2008/1207, T. 6.12.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.2.D., E. 2004/4638, K. 2006/510, T. 17.2.2006, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.10.D., E.2008/1207, T. 6.12.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.2.D., E. 2004/1374, K. 2004/930, T. 20.10.2004, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.İDDGK., E. 2005/3183, K. 2008/1621, T. 12.6.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.

- Dan.5.D., E. 2000/1711, K. 2003/1421, T. 15.4.2003, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 27.2.2014.
- Dan.9.D., E. 1997/1272, K. 1998/1571, T. 22.4.1998, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 02.03.2014.
- Dan.14.D., E. 2011/5212, K. 2011/7, T. 1.6.2011, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 06.03.2014.
- Dan.1.D., E. 2013/1458, K. 2013/1229, T. 8.10.2013, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 06.03.2014.
- Dan.9.D., E. 2006/2122, K. 2007/2029, T. 22.5.2007, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014.
- Dan.9.D., E. 2006/1779, K. 2007/2092, T. 29.5.2007, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014.
- Dan.8.D., E. 2008/7089, K. 2008/7331, T. 11.11.2008, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 9.3.2014.
- Dan.8.D. E. 1992/912, K. 1993/1414, T. 17.03.1993, http://www.kazanci.com/kho2/ibb/giris.htm, Erişim Tarihi: 8.2.2014.