

16941

ANAKENT (BÜYÜKŞEHİR) BELEDİYE YÖNETİMİ MODELİNİN TÜRKİYE
AÇISINDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Nail KESKE

T. G.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi

Hacettepe Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü

Lisansüstü Eğitim, Öğretim ve Sınav Yönetmeliğinin
Kamu Yönetimi Anabilim Dalı İçin Öngördüğü
YÜKSEK LİSANS TEZİ
Olarak Hazırlanmıştır.

Ankara
Mayıs, 1991

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne

İşbu çalışma, jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan:Prof. Dr. Birsen Gökçe (Danışman)

B. Gökçe

Üye:Doç. Dr. İnan Özer

İnan Özer

Üye:Yrd.Doç. Dr. Atilla Yayla

Atilla Yayla

Onay

Yukarıda imzaların, adigeçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

5./2./1991

Prof. Dr. Süleyman YILDIZ
Enstitü Müdürü



ÖZET

"Anakent Belediye Yönetimi Modelinin Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" başlığını taşıyan bu çalışma 3030 sayılı Kanunu ele alarak anakentlerin yerel sorunlarının çözümünde ne derece etkili olduğunu ortaya çıkartmayı amaçlamaktadır. Bu amaca bağlı olarak büyük kentlerin yerel sorunlarının çözümünü kolaylaştırmak üzere bir takım öneriler de sunulmaktadır.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci Bölümde Ülkemizdeki kentleşme olgusu ele alınarak anakent belediye yönetimi modeline duyulan ihtiyaç ortaya çıkartılmış, devamında da Ülkemizde halen yürürlükte olan anakent belediye yönetimi modelinin esasları anlatılmıştır.

İkinci Bölümde, çalışmanın özünü oluşturan alan araştırmasından elde edilen bulgular incelenmiştir. Belediyelere gönderilen anket formundaki sorulara verilen cevaplar tek tek ele alınarak geniş bir değerlendirme yapılmış ve 3030 sayılı Kanunun uygulayıcısı konumunda bulunan belediyelerin Kanun hakkındaki olumlu veya olumsuz görüşleri saptanmıştır.

Üçüncü Bölümde ise, İkinci Bölümde elde edilen verilerden yararlanarak bir sonuca gidilmeye çalışılmış ve sorunların çözümünü kolaylaştıracakı düşünülen bir takım öneriler sunulmuştur.

SUMMARY

This study titled "The Evaluation of Greater City Municipal Administrative Model Related to Turkey" aims to bring forward the degree of effectiveness of Code No:3030 in the solution of greater city local problems. In this context a number of suggestions are offered here under in an effort to simplify the solution of local problems of greater cities.

The study comprises three sections. In the first section, urbanisation phenomenon is examined and the necessity of the model of greater city municipal administration is brought up and the principles of current greater city municipal administration model in Turkey are presented.

In the second section, the findings of the field survey which forms the core of the study are evaluated. The replies to the questionnaires sent to the municipalities were examined on their own merits and positive or negative opinions of municipalities concerning the Code No: 3030 are determined.

In the final section a conclusion is endeavoured by the help of findings obtained from section two and some solutions which are expected to ease the fixed problems are offered.

İÇİNDEKİLER

Sayfa

Birinci Bölüm:TÜRKİYE'DE KENTLEŞME

I.GİRİŞ.....	1
II.BÜYÜKKENT YÖNETİMLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ	
İHTİYACI	7
III.ANAKENT YÖNETİM MODELLERİ	10
A. Dar Amaçlı Çözümlemelere Yönelik Modeller....	10
1. Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları.....	10
2. Kentsel Birlikle ve Kurullar.....	11
3. Özel Amaçlı Örgütler	11
B. Uzun Süreli Çözümlere Yönelik Modeller	11
1. Birleştirmeler.....	11
2. Yerel Federasyonlar.....	12
IV.METROPOLİTEN YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ	
ÇALIŞMALARI	13
A. 1980 Öncesi	13
B. 1980-1983 Dönemi	15
V.BUGÜNKÜ ANAKENT BELEDİYE YÖNETİM MODELİ	16
A. Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri	18
B. İlçe Belediyelerinin Görevleri	20
C. Hizmetlerin Dağılım Esasları	20
D. Büyükşehir Belediyesinin Organları	22
1. Büyükşehir Belediye Meclisi	23
2. Büyükşehir Belediye Encümeni	23
3. Büyükşehir Belediye Başkanı	24
E. Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri	26
F. Mali Yapı	26
1. Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri....	26
2. Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri....	28

3. Plan, Program ve Bütçeler	29
G. Diğer Düzenlemeler	29

İkinci Bölüm: BULGULAR VE ÇÖZÜMLEME

I.KURAMSAL ÇERÇEVE	31
II.BULGULAR	35
A. Modelin Gerekliliği	35
B. Yerel Özerklik	38
C. Anakent ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev-Yetki Dağılımının Esasları	47
D. Mali Konular	53
E. Modelin Sağladığı Faydalar	60
F. Modelin Genel Olarak Değerlendirilmesi	63
G. Diğer Konular	69

Üçüncü Bölüm: SONUÇ VE ÖNERİLER	76
---------------------------------------	----

KAYNAKÇA	96
----------------	----

EKLER	100
-------------	-----

ÇİZELGELER LİSTESİ

	<u>Sayfa</u>
Çizelge 1: Anket Formunun Cevaplanma Durumu.....	33
Çizelge 2: Model Ülkemiz İçin Bir İhtiyaçtır.....	35
Çizelge 3: Modelin Yerel Sorunları Çözmede Etkinliği..	36
Çizelge 4: Anakent Belediye Başkanının İlçe Belediye- leri Üzerindeki Denetim Yetkisi.....	39
Çizelge 5: Anakent Belediye Meclisinin İlçe Belediye Meclisine Olan Üstünlüğünün Değerlendiril- mesi.....	40
Çizelge 6: İlçe Belediye Bütçelerinin Onayı.....	41
Çizelge 7: İçişleri Bakanının Yerel Organları Görev- den Alabilmesine İlişkin Yetkisinin Haklı- lık Derecesi	42
Çizelge 8: 3030 Sayılı Kanunun Yerel Yönetimlerin Özerkliğine Katkısı.....	43
Çizelge 9: Anakent ve İlçe Belediyelerinde İdari Vesayet Görünümü.....	44
Çizelge 10: Anakent Belediye Encümenin Yapısı.....	45
Çizelge 11: Anakent Belediyesinin İlçe Belediyesine Olan Üstünlüğünün Sonuçları.....	47
Çizelge 12: Görevlerin İlçe ve Anakent Belediyeleri Arasındaki Dağılımı.....	48
Çizelge 13: Belediyelerin Görevlerinin Merkezi İdare de Gözönüne Alınarak Değerlendirilmesi.....	49
Çizelge 14: İlçe ve Anakent Belediyelerinde Görev-Yetki Dengesi.....	51

Çizelge 15: İlçe ve Anakent Belediyelerinin Gelirlerinin Yeterliliği.....	53
Çizelge 16: Anakent ve İlçe Belediyelerinin Görev-Gelir Dağılımı Açısından Değerlendirilmesi.....	54
Çizelge 17: Anakent Belediyesinin Mali ve Teknik Yardımlarından İlçe Belediyelerinin Yararlanma Derecesi.....	56
Çizelge 18: Anakent ve İlçe Belediyelerinin Gelirlerini Artırmak İçin Neler Yapılabileceği.....	57
Çizelge 19: Modelin İlçe Belediyeleri Arasında Bir Hizmet Yarışı Başlatma Düşüncesi.....	59
Çizelge 20: Modelin Hızlı ve Düzensiz Kentleşmeyi Engellemedeki Etkinliği.....	61
Çizelge 21: Model Bir Metropoliten Alanı Uygulamasıdır..	62
Çizelge 22: Yerel Sorunların Gereği Gibi Çözülememesinin En Önemli Nedeni.....	63
Çizelge 23: İlçe Belediyeleri Muhafaza Edilerek Anakent Belediyeleri Kaldırılırsa Sonuç Ne Olur.....	64
Çizelge 24: Büyükşehirlerin Sorunlarının Daha Kolay Çözümü İçin Önerilen Model.....	66
Çizelge 25: Anakent Bünyesindeki İlçelerin Sınırlarının Dengeli Çizilip Çizilmediği.....	68
Çizelge 26: Etkin Yerel Hizmet İçin Yerel Organlarla Merkezi Organların Aynı Partiden Olması Gerekliliği.....	70
Çizelge 27: Anakent Belediyesi Genel Sekreterliği Uygulamasının Gerekliliği.....	71
Çizelge 28: Anakent ve İlçe Belediyelerinin Kendi Aralarında Belediye Birliği Kurmalarının Gerekli-liği.....	72

ÖNSÖZ

Kentleşme evrensel bir olgudur. Bu olgunun doğal sonucu olarak Türkiye'de de 1950'lerden itibaren hızlı bir kentleşme süreci başlamıştır. Hızlı ve düzensiz şekilde gelişen bu olgu çok kısa bir süre sonra büyük kentlerde yerel hizmet arz ve talebi arasında çok büyük bir dengesizlik yaratmıştır. Yürürlükteki yasal düzenlemelerle kimi büyük kentlerin yerel ihtiyaçlarına cevap vermek olanaksız hale gelmiştir. Bu yetersizliğin önüne geçmek amacıyla 1984 yılında uygulamaya konulan 3030 sayılı Kanun, aradan geçen yedi yıllık bir uygulama döneminden sonra sonuçlarını incelemek ve hakkında fikir yürütmek için yeterli olgunluğa erişmiştir.

Ülkedeki kentsel nüfusun % 50'sinden fazlasının yaşadığı 8 anakentte uygulanan bu Kanun, iki kademeli yönetim yaklaşımı çerçevesinde yerel ihtiyaçlara cevap vermeye çalışmaktadır. Böylesine önemli bir nüfusa hitap eden ve ülkemizde daha önceden uygulanmamış olan anakent belediye yönetimi modelinin ele alınarak doğrularıyla ve yanlışlarıyla incelenmeye çalışılması Türk yerel yönetim sisteminin yararınadır. Bu çalışmanın özünü oluşturan 3030 sayılı Kanun ve anakent belediye yönetimi modeli sistemli ve bilinçli bir incelemeye açıktı. Çalışmamızda Kanunu ve modeli bütün detaylarıyla ele alamamakla birlikte, bir yüksek lisans tezinin elverdiği ölçüde, yerel yönetim sistemimize olumlu bir katkı sağladığımıza inanıyoruz. Bu çalışmamız idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında ilgili kamu yöneticilerine çok küçük de olsa yardımcı olabilirse bundan kıvanç duyarız.

Bu tez çalışmasının başından sonuna kadar her türlü detayıyla ilgilenen, yapıcı fikirleriyle çalışmanın biçim ve içerik yönünden zenginleşmesini sağlayan değerli hocam ve tez danışmanım Prof.Dr. Birsen Gökçe'ye, çalışmanın özünü oluşturan anketin gerçekleşmesinde yakın ilgi ve yardımlarını esirgemeyerek anketteki sorulara samimi cevaplar veren ilçe ve anakent belediye başkanlarına, çalışmanın her aşamasında bana destek olan eşim Figan'a ve tezin yazımını özen ve titizlikle gerçekleştiren Ali Pamuksuz'a içten teşekkürlerimi sunarım.

Nail KESKE

Birinci Bölüm:TÜRKİYE'DE KENTLEŞME

I. GİRİŞ

Toplum yapısındaki ve ekonomideki değişmelerle yakından ilgili bulunan kentleşme olgusu, ülkemizde özellikle II. Dünya Savaşından sonra hızlanmıştır. Kırsal alanlardan kent merkezlerine doğru, iç göç olarak nitelendirilen yoğun bir nüfus hareketi başlamıştır. Ülkemizdeki kentleşme hızı 1950-1975 yılları arasında ortalama % 7 olarak gerçekleşmiştir. Ancak son yıllarda kentleşme hızında bir yavaşlama görülmüş, 1980-1985 yılları arasında yıllık ortalama % 5'e düşmüştür. 1950'de % 18,5 olan kentsel nüfusumuz 1985'te % 49'a yükselmiştir(Keleş 1984a:24-26).

Bütün bu göstergeler ülkemizdeki kentleşme hareketlerinin çok yüksek boyutlara ulaştığının ifadesidir. II.Dünya Savaşından sonraki yıllarda ortaya çıkan bu kentleşme hareketleri üzerinde dikkatle durulması gereken önemli sorunları da beraberinde getirmiştir.

Ülkemizde kentleşme hareketleri diğer gelişmiş ülkelere göre farklı nitelikte ortaya çıkmıştır. Gelişmiş ülkelerde bu hareket, daha çok sanayileşme sonucu kentlerin ekonomik yapısında bir değişiklik meydana getirdiği ve sanayileşme sonucu hızlandığı halde, ülkemizde, kent dışı yerleşme alanlarından kentlere olan göçün etkisinde kalmıştır (İspir 1982:189-190). Bu bağlamda ülkemizdeki

kentleşme hareketlerinin en belirgin özelliğinin, özellikle büyük kentlere doğru gelişen hızlı nüfus akını olduğu söylenebilir.

"Kentleşme dar anlamda kent sayısının ve kentlerde yaşayan nüfusun artmasıdır. Kentsel nüfus bir yandan, doğumların ölümlerden fazla olmasından; öte yandan da köylerden ve kasabalardan gelenlerle, yani iç göçlerle artar. Görüldüğü gibi, kentleşme, zaman içindeki bir değişmeyi, bir süreci anlatan, devingen bir kavramdır.

Kentleşmeyi yalnız bir nüfus hareketi olarak görmek mümkün değildir. Çünkü kentleşme hareketini, bir toplumun ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişmeler doğurur. O halde, kentleşmenin tanımı yapılırken, nüfus hareketini yaratan ekonomik ve toplumsal değişmelerde hesaba katılmak zorundadır. Bu yüzden, kentleşme hareketini geniş anlamda ve doğru biçimde, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak, kent sayısının artması ve kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütleşme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insanların davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi süreci olarak tanımlamak gerekir."(Keleş 1983:6)

Ülkemizdeki kentleşme hareketlerinin en belirgin özelliğinin kırsal kesimden kent merkezlerine doğru gelişen yoğun nüfus hareketi olduğu bilindiğine göre, bu hareketin nedenleri, boyutları ve sonuçlarına kısaca değinmek gerekir.

Türkiye'deki kentleşme hareketlerini doğuran belli başlı nedenleri itici, iletici ve çekici güçler olarak üç ana

başlık altında toplamak mümkündür(Keleş 1984a:30-36). İtici güçler, köylüyü toprağından, tarımdan ayrılmaya zorlayan koşullardır. Tarımda verim azlığı, gelirin yetersizliği, bu yetersiz gelirin ve toprak sahipliğinin dengesiz dağılışı, tarım topraklarının çok parçalanmış olması ve tarımsal makinalaşmanın belli ölçülerde tarımda çalışanları işsiz bırakması, iklim koşulları ve toprak erozyonu bu itici güçlerin başındadır. İtici güçlerin etkisiyle 1950'lerden itibaren ülkemizde tarımdan tarım dışı kesimlere doğru yoğun bir nüfus kayması başlamıştır.

İletici güç deyimiyle kastedilen, taşınma olanaklarındaki gelişmedir. Son 40-45 yıl içinde ülkemizde motorlu taşıt sayısı olağanüstü bir şekilde çoğalmıştır. Diğer yandan köyleri kentlere bağlayan karayollarının da açılmasıyla köyle kent arasındaki mesafe iyice azalmıştır. Bu gelişmenin en önemli nedeni Amerika Birleşik Devletlerinin, II.Dünya Savaşının olumsuz etkilerine maruz kalan ülkelere ve Türkiye'ye Marshall Planı çerçevesinde yaptığı şartlı yardımlardır.

Çekici güçler; nüfusu kentlere çeken etkenlerdir. Bunlar, kısaca tarım dışı kesimlerde yaratılan iş olanakları diye tanımlanabilir. Bu güçlerin başında sanayileşme gelir. Ülkemizde tarımda çalışan nüfusun giderek azalmasına karşın işçilik ve hizmet kesimlerindeki nüfus sürekli olarak bir artış içindedir. Ancak kentlerimizde, sanayi kesiminde yaratılan iş olanakları, kentleşen kitlelerin hepsini özümlemeye yetecek genişlikte olmadığından bu nüfusun daha çok sanayi dışında kalan ekonomik etkinlik alanlarında yoğunlaştığı görülmektedir(Keleş 1983:41). Bunun sonucunda seyyar satıcılık, kapıcılık, simitçilik, taşıyıcılık,

öpölük, ayakkabı boyacılığı, işportacılık ve odacılık gibi yeni hizmet türleri çoğalmaya başlamıştır.

1950'lerden sonra başlayan kırdan kente doğru, hızlı, sürekli ve düzensiz nüfus akını birtakım özellikler taşımaktadır. Bu özelliklerden en belirginini, kırsal nüfusun daha çok İstanbul, Ankara, İzmir gibi büyük kentlere akın etmesidir. Bu durum küçük yerleşim birimlerinin sürekli olarak önemlerini kaybetmelerine, hatta buralardan da büyük kentlere doğru bir nüfus hareketinin başlamasına yol açmıştır.

1960-1985 yılları arasında nüfusu 100.000'i aşan kent sayısı 9'dan 35'e çıkmıştır. Aynı dönemde nüfusu 100.000'den fazla olan kentlerde yaşayan insanların toplam nüfus içindeki payı % 45,3'ten % 64,9'a çıkmıştır(Keleş 1988:9). Bu durum Türkiye'de kentleşmenin daha çok büyük kentlerin nüfusça büyümesi anlamına geldiğinin göstergesidir.

Türkiye'de kentleşmenin bir başka özelliği, Ülkenin batısındaki kentlerde yoğunluk kazanmasıdır. Son 25 yıldaki kentsel nüfus artışının % 42'si beş büyük kentte yani İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana'da gerçekleşmiştir. Bu durum, zaten ekonomik yönden geri kalmış olan doğu kentlerinde, kentleşme hızının düşük oranda kalmasına neden olmuştur.

İstanbul, Ankara ve İzmir'de metropolitenleşme eğilimlerinin artmış olması ülkemizdeki kentleşmenin bir başka boyutudur. Bu kentlerimizde kentleşme daha çok halkın kent merkezlerine yerleşmesi şeklinde değil, fakat merkeze bağımlı ve merkeze yakın yerlerde yerleşmeleri şeklinde gerçekleşmiştir. Örneğin İstanbul'da kent merkezinde

1975-1980 yılları arasında kentsel nüfus artışı % 24,3 iken, kent merkezine yakın çevre yerleşmelerdeki nüfus artışı % 80,1 olarak gerçekleşmiştir.(Keleş 1984a:28-29).

Ülkemizdeki kentleşme hareketlerinin bir başka boyutu kentlerdeki nüfus artışına paralel olarak sanayileşmenin gerçekleşmemiş olmasıdır. Gelişmiş ülkelerde kentleşme sanayileşmeye paralel olarak geliştiği halde, ülkemizde kentleşme sanayileşmeden daha ileride gitmiş, sanayileşme kentleşmeye koşut olarak gelişmemiştir. Bu durum ekonomik zorluklar yüzünden köyünden kopan insanların kentte daha büyük ekonomik güçlükler içine girmelerine neden olmuştur (İspir 1982:189).

Türkiye'deki kentleşme büyük kentlerde yaşam ve kültür düzeyleri, dünya görüşleri birbirinden farklı insanlardan oluşan, bütünleşmemiş bir toplumsal yapı oluşturmaktadır. Kırdan kente gelen insanlar öncelikle ucuz konut yapma olanağına sahip oldukları kent merkezlerine çok yakın yerlere yerleşmişler, buralarda kentsel dokuyu önemli ölçüde bozan gecekondu inşaat etmişlerdir. O halde ülkemizdeki kentleşmenin bir başka boyutu gecekondulaşma olgusudur.

Gecekondularda yaşayan insanların yaşam tarzı, kültür düzeyi ve dünya görüşü bakımından kent merkezinde yaşayan insanlarla farklı yapıda bulundukları ve kent yaşamına bu özellikleriyle uyum sağlayamadıkları gözlenmiştir. Birbirleriyle uyum içinde olmayan iki farklı sosyal yapının bir arada yaşamak zorunda kalması büyük kentlerimizi hem sosyolojik hem de morfolojik açıdan köy ve kent karışımında bir yapıya büründürmüştür.

Türkiye'de kentleşmenin bir başka boyutu kentleşme düzeyleri bakımından coğrafi bölgeler arasında meydana gelen önemli farklılıklardır. Kentleşme bütün bölgelerimizde eşit hızda cereyan etmemekte, özellikle Marmara Bölgesi diğerlerine kıyasla daha hızlı kentleşmektedir. Bu bölge 1985 yılı genel nüfus sayımı sonuçlarına göre tüm ülkemiz içindeki kentsel nüfusun % 74,1'ini barındırmaktadır(Keleş 1984a:29).

1950'lerden sonra başlayan bu hızlı ve çarpık kentleşme bir takım sorunları da beraberinde getirmiştir. Öncelikle İstanbul, Ankara, İzmir gibi üç büyük kent merkezi, çevrelerindeki irili ufaklı yerleşim merkezleriyle hızla bir fiziksel bütünleşmeye doğru gitmişlerdir. Bu durum farklı yönetimler arasında bir işbirliğini zorunlu hale getirmiş, işbirliği kurulamayınca bazı yerel hizmetlerde kopukluklar olmuştur. Belediyelerin görev ve yetki sınırları birbirinin içine girmiş, yönetimler arasındaki koordinasyonsuzluk, kaynakların rasyonel olarak kullanılmasını engellemiştir.

Öte yandan, hızlı kentleşme büyük kentlerin yönetimini iyice güçleştirmiştir. Tek bir örgütte karara bağlanması veya yürütülmesi gereken alt yapı, yol, su, kanalizasyon gibi birtakım önemli hizmetler bir bölge için birden fazla yönetim kademesinin sorumluluğunda kalmıştır. Bu tür sorunların üzerine bir metropoldeki bütün belediyeler aynı hızda ve aynı anda gidememiş, kentin bir bölgesine bu hizmetler götürülürken, başka bir belediyenin sorumluluğu altında olan diğer bölgeye götürülememiştir.

Kırsal kesimden kentlere doğru gelişen hızlı nüfus akını kentsel dokuyu iyice bozmuştur. Kentlerin çevrelerinde her geçen gün sayıları artan gecekondu türemiş, buralara

yerel hizmetleri götürmek belediyeler için çok zor olmuştur. Kent merkezine uzak bölgelerde oluşturulan, elektriği, suyu, yolu olmayan, kanalizasyon açısından yoksun bölgeler, merkez belediye için zamanla çok büyük bir sorun haline gelmiştir. Bu bölgelerde yaşayan insanlar en önemli yerel ihtiyaçlarına uzun bir süre kavuşamamışlar ve bu hizmetlerden yoksun kalmışlardır.

Ülkemizdeki kentleşmenin olumsuz etkilerinden bir tanesi de ülke ekonomisinde yarattığı güçlüklerdir. Kırsal kesimden kent merkezlerine doğru akın eden insan kitlesi ekonomi için önemli bir sorun haline gelmiştir. Çünkü ülkenin sahip olduğu sanayi kapasitesi bu insanların hepsine iş olanağı sağlayamamış, bunun sonucunda, bu kesim marjinal hizmet alanlarına doğru yönelmiştir. (simitçilik, işportacılık, seyyar satıcılık, ayakkabı boyacılığı vs.) Böylece ülkede "işsiz" ya da "gizli işsizlerin" sayısı çoğalmış, ülke ekonomisi için çok önemli bir sorun ortaya çıkmıştır.

II. BÜYÜKKENT YÖNETİMLERİNİN YENİDEN DÜZENLENMESİ İHTİYACI

"Belli büyüklükleri aşmış, örneğin nüfusu 1 milyonu geçmiş kentlere metropoliten kent adı verilmektedir"(Keleş 1984a:16). Eğer bir anakentin nüfusu 1 milyona yaklaşmış, merkezdeki bu kente, çevre yerleşmeler hızlı bir gelişme sürecine girerek yakınlaşmış, çevredeki yerleşmelerin kentleşme hızı merkez kentin kentleşme hızına yaklaşmış ve onu geçmişse, merkezdeki kent ile çevredeki yerleşmelerin oluşturduğu bütüne metropoliten bölge adı verilmektedir.

Kentleşme olgusunun doğal bir sonucu olarak Türkiye'de

de 1950'lerden başlayarak metropolitenleşme eğilimleri kendini göstermiştir. 1950'den beri devam eden bu süreç içinde gerek nüfusça büyüyen, gerek morfolojik olarak yapı değişikliğine uğrayan ve metropoliten bir nitelik kazanan büyük kentlerimiz ister istemez yeni bir yönetim sistemine ihtiyaç duymuşlardır.

Öncelikle metropollerin çevresinde türeyen irili ufaklı çok sayıda yerleşim birimlerinin, merkez belediye ile aralarında oluşan çok karmaşık, toplumsal, ekonomik, yönetsel ve siyasal ilişkilerden bahsetmek gerekir. Yıllardır farklı toplumsal yapı içinde yaşamış, farklı yaşam tarzı ve dünya görüşüne sahip insanlar, fiziki yakınlaşmanın bir sonucu olarak birarada yaşamaya başlamış, iki farklı kültürden birbirinin karışımı olan yeni bir sentez ortaya çıkmıştır. Köyden gelen insanlar ne tam bir köylü, ne de tam bir kentli olabilmişlerdir.

Bu iki kesim arasındaki ekonomik ilişkiler olayın bir başka yönünü oluşturur. Köyden gelerek kentlerin yakın çevrelerine yerleşen insanlar, kent merkeziyle çok yakın ekonomik ilişkiler içine girmişlerdir. Bu insanların gece yaşamını geçirdikleri, barındıkları yerler gecekondu mahalleleri iken, çalıştıkları, para kazanmaya uğraştıkları yerler kent merkezleri olmuştur. Gecekonduya yaşayan nüfus, kentte ya bir fabrikaya işçi olarak girmiş ya da marjinal kesimlerde faaliyete girerek ekonomik anlamda hayatını kazanmaya başlamıştır.

Metropol alanların çevrelerinde türeyen irili ufaklı yerleşmeler yönetsel ve siyasal olarak ta merkez belediyeler ile ilişkili olmuşlardır. Bu ilişkiler genellikle çevre

yerleşmelerin aleyhine sonuçlar doğuracak şekilde gelişmiştir. Küçük yerleşim birimleri merkez belediyenin hizmetlerinden yeterince yararlanamamıştır. Diğer yandan bu küçük yerleşim bölgelerine yerel hizmetleri götürmek doğrudan doğruya merkez belediyenin görev alanı içinde olmamıştır. Bu yönüyle merkez kent dışında yaşayan, ancak merkez kentle çok yakın ekonomik ilişkiler içinde bulunan çevre yerleşim halkı bir bakıma yerel hizmetlerden yararlanmaya hak kazanmış gibi görünürken olayın idari yönü bunu engellemiştir.

Diğer yandan çevre yerleşmeler zamanla merkez kentle fiziki olarak birleşmişler, aralarında gözle görülebilir bir sınır kalmamıştır. Bu durumda çevre yerleşmelerdeki küçük belediyelerle merkez belediyeler arasında bir görev karmaşası yaşanmaya başlamıştır. Öyle ki hangi işlerin merkez belediyenin veya çevre belediyenin görevi olduğunu anlamak çok güçleşmiştir.

Merkez kentle çevre yerleşmelerin fiziki olarak bütünleşmesi bu belediyeler arasında bir koordinasyon sorununu da beraberinde getirmiştir. Bu bütünleşme yol, su, kanalizasyon gibi önemli yerel hizmetlerin görülmesinde belediyeler arası işbirliği yapılmasını zorunlu kılmıştır. Çünkü merkez kenti diğer yerleşim bölgelerinden ayrı olarak düşünmeye olanak kalmamıştır. Belediyeler arasında bu konularda meydana gelen koordinasyon eksikliği bazı alanlarda kaynak israfına yol açarken, bazı hizmetlerin de halka hiç götürülememesine neden olmuştur.

Bütün bu gelişmelerin sonucunda fiziki bir bütünlük haline gelen, çok sayıda belediyenin yayıldığı bir coğrafi alan konumuna bürünen metropoliten bölgede birbirinden ayrı

ve bağımsız belediyelerden bahsetmeye imkan kalmamıştır. Bu imkansızlık herhangi bir şekilde metropoliten alanlarda yeniden düzenlemeyi zorunlu hale getirmiştir.

İşte bu şekilde çevresindeki yerleşmelerle fiziki bütünleşmeye doğru giden anakentlerimizde, kaynak israfının önlenmesi, hizmetlerde etkinliğin sağlanması, bölgelerarası dengesizliklerin giderilmesi, kentsel sorunların daha kolay çözülebilmesi amacıyla ülkemizde 1960'lerden başlayarak, metropoliten alanlarda yeniden düzenleme çalışmaları önem kazanmıştır.

III. ANAKENT YÖNETİM MODELLERİ

Anakentlerde kentleşme, planlama ve imar hizmetleriyle öteki kamu hizmetlerinin etkin ve verimli bir biçimde görülebilmesi amacıyla denenmiş türlü modelleri iki ana kümede toplayabiliriz. A)Geçici, küçük ölçekli ve dar amaçlı çözümlere yönelik modeller B)Uzun süreli, etkili çözümlere yönelik modeller.

A. Dar Amaçlı Çözümlemelere Yönelik Modeller

Dar amaçlı çözümlemelere yönelik modelleri üç ana başlık altında toplamak mümkündür(Eke 1982:17-24)

1. Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları

Bu yolla, belli bir hizmeti yada hizmetleri sunamayan, pahalıya maleden, ya da istenilen nitelikte yapamayan yerel yönetimler, bu hizmetleri satınalmak üzere anlaşmalar yapmaktadırlar. Bu anlaşmalar, ya yerel yönetimlerin kendi

aralarında ya da yerel yönetimlerle özel veya kamu kuruluşları arasında yapılmaktadır.

2. Kentsel Birlikler ve Kurullar

Bu örgütlenme şeklinde yerel birimler isteğe bağlı olarak bir araya gelmekte, altyapı, planlama, konut, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi konularda aralarında koordinasyon oluşturarak söz konusu hizmetleri yerine getirmeye çalışmaktadırlar.

3. Özel Amaçlı Örgütler

Bu örgütler belli bir amacın gerçekleştirilmesi, belli bir hizmetin yerel halkın tümüne sunulması için kurulurlar. Genellikle metropol alanın tümüne hitap eden ve tek elden yürütülmesinde fayda görülen hizmetler bu amaca yönelik örgüt kurularak yerine getirilmeye çalışılır.

B. Uzun Süreli Çözümlere Yönelik Modeller

Anakentlerde yerel sorunların daha etkin bir şekilde çözümlenebilmesi için başvurulan bu modelleri iki ana grupta toplayabiliriz; Birleştirmeler ve Yerel Federasyonlar.

1. Birleştirmeler

Bu modelin uygulanmasında genellikle merkezi otorite eliyle belli bir bölgedeki yerel yönetimler birleştirilmektedir. Bu yol, birçok ülkede anakent alanlarında en uygun yönetim modelini oluşturmak için başvurulmuş bir yöntemdir. Japonya'da, İsveç'te, İngiltere'de, Danimarka'da uygulanmış

örnekleri vardır.

Bu yöntemin uygulanmasıyla, merkezi kente, kent çevresindeki alanların yerleşim alanı haline gelmesi nedeniyle dahil edilmesi, buraların hukuken ve sosyal yönlerden kent kapsamı içine alınması anlamını taşır. Özellikle merkezi kentin kendi belediye sınırları dışında kalan yerlerle birleşerek daha geniş ve ucuz araziye sahip olma, oralarda yerleşmiş bulunan sanayi ve ticaret merkezlerinin sınırları içine alınması arzusu birleştirme yoluyla kentlerin büyümesindeki en önemli etkidir(İspir 1982:121).

Bu yöntem, hizmetlerde etkinlik sağlama ve anakentin sınırlarını akılcı bir biçimde çizmede birtakım kolaylıklar sağlamasına karşın, yerel birimlerin özerkliklerinin zedelenmesi gibi önemli bir sakınca da taşımaktadır.

12 Eylül 1980 tarihinden sonra çıkarılan 34 sayılı Milli Güvenlik Kurulu Kararına dayanılarak Aralık 1981'de yürürlüğe giren küçük belediyelerin ana belediyelere bağlanmasına ilişkin 2561 sayılı "Birleştirme Yasası" ile ülkemizde bir süre bu yaklaşım denenmiştir.

2. Yerel Federasyonlar

Bu modelde metropoliten alandaki yönetim birimleri varlıklarını muhafaza etmektedir. Ancak bu yönetim birimlerinin üstünde, daha geniş yetkilerle donatılmış bir üst yönetim oluşturulmaktadır. Kurulan bu üst örgüt (ki buna metropoliten örgüt denilmektedir) birimler arasında koordinasyonu sağlamakta, hizmetlerin etkin ve verimli olarak yerine getirilmesinde birtakım fonksiyonlar üstlenmektedir.

Yerel federasyonlar şeklinde örgütlenme yerel özerkliğe en az oranda müdahale ettiğinden birçok ülkede geniş uygulama alanları bulabilmektedir. Bu uygulamaların başarılı örnekleri Tokyo, Toronto, Londra, Paris anakent yönetimlerinde görülmektedir. Bunların hiç birinde il ve belediye ayırımı yoktur. Hizmetler federasyonu oluşturan üst düzey yönetim ile alt düzey birimler arasında bölüşülmüş durumdadır. Örneğin içme suyunun sağlanması, çeşitli yerel konulardaki planlama, alan içerisindeki kolluk kuvvetlerinin örgütlenmesi gibi hizmetler metropoliten yönetim tarafından; çöplerin toplanması, sokakların bakımı gibi hizmetler ise daha alt düzeydeki otoritelerce yürütülür(Eke 1982:21-42).

1984 yılından beri uygulanan ve 3030 sayılı Kanunla düzenlenen metropoliten yönetim sistemi tamamen olmasa bile bir takım yönlerden bu yaklaşım içinde değerlendirilebilir.

IV. METROPOLİTEN YÖNETİMİN YENİDEN DÜZENLENMESİ ÇALIŞMALARI

A.1980 Öncesi

Ülkemizde metropoliten alanlarda idari düzenlemelere gitme çabaları, başta İstanbul kenti olmak üzere, büyükşehir alanlarının hızla büyümeleri ve bunun doğurduğu sorunların kamu hizmetleri ve planlama açısından çözümlenmesi yollarının aranması ile başlamıştır.

1961 Anayasası birden çok sayıda yerel yönetim birimini kapsayan anakent yönetimleri oluşturulmasına elverişli olmadığından, 1960-1980 yılları arasında bazı belediyeler, görevlerinde etkinliği sağlayabilmek için belediye birlikle-

ri kurmayı denemişlerdir. Belediye birliği şeklinde örgütlenme, birkaç belediyenin kendi rızalarıyla bir araya gelerek belli başlı bazı konularda yardımlaşmalarını, birbirlerinin kaynaklarından yararlanmalarını, yapılan anlaşma çerçevesinde öngören bir kamu tüzel kişiliğidir.

Ülkemizde uzun bir süre uygulanan belediye birliği şeklinde örgütlenme, birtakım pratik yararlar sağlamasına karşın geçici ve dar amaçlı bir çözümleme olduğundan metropoliten alanların sorunlarına köklü ve kalıcı bir etkide bulunamamıştır. Genellikle belli bir amacın gerçekleştirilmesi için kurulan birlik, amaç gerçekleşince dağılmıştır. Sonuçta, belediye birliklerinin ana belediyelerin yerini hiç bir zaman alamayacağı söylenebilir.

1970'li yıllardan başlayarak anakent alanlarındaki yerel yönetimlerin etkinliğini ve verimliliğini artırmak amacıyla bir kaç kanun tasarısı hazırlanmıştır. Fakat bunlardan çoğu kanunlaşamamıştır. 1972 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan "Metropoliten Hizmet Birliği Kanunu" belediye birlikleri oluşturulmasına imkan veren bir düzenlemedir. 1975 yılında hazırlanan "İstanbul Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" içerdiği çözümler açısından önemli olmasına rağmen kanunlaşamamıştır. 1976 yılında hazırlanan ancak yine kanunlaşamayan "İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı" da önemli bir girişimdir. Ayrıca 1978 yılında "Büyükkent Birliği Kanun Tasarısı" adıyla hazırlanmaya başlanılan ancak son biçimi verilemeyen taslak da önemli olmasına rağmen gerekli hukuki prosedürden geçirilememiş ve uygulamaya konulamamıştır.

Bütün bu girişimler anakent yönetimlerinin kurulamadığı dönemlerde anakent alanlarındaki düzensiz fiziki gelişmelerin denetim altına alınması ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacını güden çabalar olarak değerlendirilebilir(Keleş 1988:21).

B. 1980-1983 Dönemi

1980 ve 1983 yılları arasındaki üç yıllık dönem, anakent yönetimlerinde köklü birtakım değişikliklere tanık olunan bir dönemdir.

Bu konuda ilk girişim, 11 Aralık 1980 tarihli ve 34 sayılı Milli Güvenlik Konseyi kararıdır. Bu karar ile anakent alanlarındaki kimi yerel yönetim birimlerinin tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu kararın uygulanması sonucunda ülkemizde 1750'yi geçmiş bulunan belediye sayısı 1580'e kadar düşmüştür.

Bu kararın uygulanmaya başlamasından bir yıl sonra 8 Aralık 1981'de "Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmasına" ilişkin 2561 sayılı Kanun çıkarılmıştır. Bu Kanun ile, 34 sayılı MGK kararıyla Aralık 1981'e kadar bu konuda yapılan değişiklikler geçerli sayılmakla birlikte daha önceki uygulamaların bu Kanun dikkate alınarak yeniden gözden geçirilmesi istenmiştir.

2561 sayılı Kanunun temel amacı küçük yerleşim birimlerini merkez belediye ile birleştirerek yerel kamu hizmetlerinin daha etkin bir şekilde görülmesini sağlamaktır. Bu yeniden düzenleme İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir belediyelerini kapsıyordu.

Birleştirmeden sonra, eski belediyelerin, yani tüzel kişiliği kaldırılan küçük belediyelerin ya "belediye şubesi" ya da "mahalle" olmaları ilkesi benimsenmiştir. 1981-1983 yılları arasında bu Kanunun uygulanması sonucunda 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliğini yitirmiş, seçilmiş organlarının varlığı son bulmuştur.

1580 sayılı Belediye Kanununda da sözü edilen ve daha önce bazı uygulamaları olan belediye şubelerinin tüzel kişilikleri yoktur. Ayrı ve özel bütçeleri yoktur, gelir ve giderleri anakent belediye bütçesi içinde yer almaktadır. Şubeler asıl belediyenin gözetimi ve denetimi altındadır. Şube müdürü ve memurlarının atanması ana belediye başkanı tarafından yapılmaktadır. Belediye şubeleri bağlı bulundukları belediye başkanı, encümen ve belediye meclisince verilen iş ve hizmetleri yürütmekle görevlidir. Şubenin varlığı ana belediyeye bağlıdır. Şubelerce yürütülen görevlerle iş ve hizmetlerin hepsi ana belediye adına ve onun yerine yapılmaktadır.

Bütün bunlardan anlaşılacağı üzere 2561 sayılı Kanun ile anakent belediyeleri içinde bulunan küçük belediyelerin özerklikleri tamamen kaldırılmış ve bu belediyeler şube statüsüne geçirilerek anakent belediyesine her yönüyle bağımlı hale getirilmiştir.

V. BUGÜNKÜ ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİ MODELİ

2561 sayılı Kanun ülkemizde 23 Mart 1984 tarihine kadar uygulandı ve bu uygulama ile bazı büyük kentlerimiz, yakın çevrelerindeki küçük yerleşim birimleriyle birleştirilerek tek bir otoritenin sorumluluğu altında yönetildi. 23 Mart

1984 tarihinde ise üç büyük kentimizde iki kademeli yerel yönetim modeli kurulmasına imkan veren 195 sayılı Kanun Gücünde Kararname çıkartıldı. 195 sayılı Kanun Gücünde Kararname 1982 Anayasasının 127 nci maddesine dayanıyordu. 1982 Anayasasının 127 nci maddesi "Büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmünü taşıyordu. Bu hükme dayanılarak Bakanlar Kurulu tarafından çıkartılan 195 sayılı Kanun Gücünde Karaname yerel yönetim sistemimizin yeniden düzenlenmesi açısından çok önemli bir adımdır. Çünkü bu kararname ile yerel yönetim sistemimize daha önce ülkemizde uygulaması olmayan iki kademeli yerel yönetim modeli yerleştirilmiştir. Bu model çok önceden beri önerilen fakat 1961 Anayasasının uygulama olanağı tanımadığı bir yaklaşımdır.

195 sayılı Kanun Gücünde Kararname 27 Haziran 1984'te kanunlaşmıştır. Yasama organı Temmuz 1984'te "195 Sayılı Kanun Gücünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında" 3030 sayılı Kanunu kabul etmiştir. 3030 sayılı Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde çıkartılmıştır.

3030 sayılı Kanunun amacı, büyük şehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemektir. Kanunun kapsamı ise büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyelerinin kuruluş, görev ve yetkilerine, merkezi idare ve diğer yerel yönetimlerle ilişkilerine dair esas ve usullerdir. Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları olarak ve ilçe belediyelerinin sınırlarını da bu ilçelerin büyükşehir belediyesinin içinde kalan kısımları şeklinde

tanımlamıştır.

İki kademeli bir yönetim anlayışına dayanan 3030 sayılı Kanun ilçe ve büyükşehir belediyelerine ayrı ayrı görevler yüklemiştir.

A.Büyükşehir Belediyelerinin Görevleri

3030 sayılı Kanun büyükşehir belediyelerinin görevlerini 17 maddede toplamıştır. Bunlar;

- a) Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c) Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,
- d) Yolcu ve yük terminalleri katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletletmek,
- e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1, 2 ve 3 üncü sınıf gayri sıhhi müesseseselerinin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,
- f) Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence

ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlet-tirmek,

g) Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlet-tirmek,

h) Yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,

i) Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işlet-mek,

j) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesis-leri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlet-tirmek,

k) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim ve numarala-rı ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlerini gerçekleştirmek,

l) Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlet-tirmek,

m) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabri-kalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç, ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,

n) İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta veya diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

o) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırımı gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p) Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek,

B.İlçe Belediyelerinin Görevleri

Kanun ilçe belediyelerinin görevlerini ise; 1580 sayılı Belediye Kanununda sayıldığı halde 3030 sayılı Kanunda Anakent Belediyelerinin görevleri arasında sayılmayan görevlerle, yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, toplumsal ve kültürel hizmetler yapmak, toptancı halleri kurmak ve mezbahalar yaptırmak gibi görevler olarak saptamıştır.

C. Hizmetlerin Dağılım Esasları

Büyükşehir belediyeleri görevlerine ilişkin hizmetleri; mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır.

İlçe belediyelerine ait görevlerden bir veya bir kaçı mali külfeti kendilerince karşılanması ve talepte bulunmaları kaydıyla büyükşehir belediye meclisinin kararına dayanarak ortaklaşa veya bizzat büyükşehir belediyesince yapılabilir.

Büyükşehir dahilindeki alt yapı hizmetleri ile kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerinin bir koordinasyon içinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkan-

lığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Altyapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulur. İlçe belediye başkanları kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar.

Altyapı Koordinasyon Merkezi, kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler "Ortak Program"a alınır. Ortak programa alınan altyapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler Altyapı Koordinasyon Merkezinde teşekkül ettirilecek "Altyapı Yatırım Fonu"na aktarılır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için her Bakanlık ile ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları Altyapı Koordinasyon Merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yaparlar.

Ulaşım Koordinasyon Merkezi şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergah, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uygulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır.

Koordinasyon Merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşımla ilgili kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.

İmar ve yol istikamet planlarında meydan, yol, park yeşil saha ve otopark gibi umumi hizmetlere ayrılan alanlarda ve imar uygulaması sırasında yapılmak kaydıyla kamu kurum ve kuruluşlarına ait gayrimenkuller görev alanları itibariyle büyükşehir ve ilçe belediyelerine Maliye ve Gümrük Bakanlığı kararı ile bedelsiz olarak terkedilebilir ve tapu kaydı terkin edilir.

Koordinasyon merkezlerinin çalışma esas ve usulleri ile fonlardan yapılacak harcamalara ilişkin esaslar ilgili bakanlıkların da görüşü alınarak İçişleri ve Maliye ve Gümrük Bakanlıklarınca müştereken hazırlanacak yönetmelikle

Mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine büyükşehir belediyesince mali yardımda bulunulabilir.

D. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir belediyelerinin organları, "Büyükşehir Belediye Meclisi", "Büyükşehir Belediye Encümeni" ve "Büyükşehir Belediye Başkanı"dır.

Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin seçilmiş organları veya bu organların üyeleri hakkında görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile soruşturma veya kovuşturma açılması halinde, İçişleri Bakanı, geçici bir tedbir olarak, kesin hükme kadar bu organları veya organların üyelerini görevden uzaklaştırabilir.

Büyükşehir belediyelerinin organlarının görev, yetki ve sorumluluklarıyla çalışma şekil ve esasları 3030 sayılı kanunda şu şekilde belirtilmiştir;

1- Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi; büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediyelerinin başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte birinden oluşur. Büyükşehir belediye meclisi beş yıl için oluşturulur. Büyükşehir belediye meclisindeki üyelerin aynı zamanda ilçe belediye meclisindeki üyelik sıfatları devam eder. İlçe meclis üyeleri tamamen halk tarafından seçilmiş kimseler olduğu için Kanun büyükşehir belediye meclisi üyeliği için ayrıca bir seçime lüzum görmemiştir. Büyükşehir belediye meclisi Kasım, Mart ve Temmuz aylarında olmak üzere yılda üç kez toplanır. Büyükşehir veya ilçe belediye meclisi üyeliklerinden herhangi birinin sona ermesi halinde, diğer meclisteki üyelik sıfatı da sona erer.

2- Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya görevlendireceği şahsın başkanlığında, Genel sekreter, büyükşehir belediyesini imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur. Görüldüğü üzere büyükşehir belediye encümünde, büyükşehir belediye başkanı dışında seçilmiş hiç bir üye yoktur.

3- Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre ile seçilir.

Büyükşehir belediye başkanı, belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir.

Büyükşehir ve ilçe belediye meclislerince alınan bütün kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilir.

Büyükşehir belediye başkanı konunun meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler kararlarında ancak 2/3 çoğunlukla ısrar edebilirler ve bu hallerde meclis kararı kesinleşmiş olur.

Büyükşehir belediye başkanının diğer görevleri şunlardır:

a) Büyükşehir tüzelkişiliğini temsil etmek,

b) Büyükşehir belediye meclisince onaylanan nazım imar planlarını uygulamak,

c) Büyükşehir belediye meclisi ve encümeninin kararlarını uygulamak,

d) Büyük şehir belediyesinin ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin etkin, düzenli ve süratlı bir şekilde yönetilmesini sağlamak,

e) Büyükşehir belediyesi ve bağılı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını bütçe üzerindeki değişiklik tekliflerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlayarak ilgili organlara göndermek,

f) Büyükşehir belediyesinin gelir, alacak, hak ve menfaatlerini izlemek ve tahsil ettirmek,

g) Bu Kanunda öngörülen hallerde yetkili organların kararını da almak şartıyla büyük şehir belediyesi adına sözleşmeler yapmak, bağış kabul etmek, bağlayıcı her türlü hukuki akit ve tasarruflarda bulunmak,

h) Dairelerde, idari ve adli yargı mercilerinde davacı veya davalı sıfatıyla büyük şehir belediyesini temsil etmek veya başkasına vekalet yetkisi vermek,

i) Dava değeri 500.000 TL'dan az olan davaların sulhen ortadan kaldırılmasına karar vermek,

j) İta amiri sıfatıyla verilen emirleri imza etmek veya bu konuda yetki vermek,

k) Gerektiğinde bizzat nikah kıymak,

l) Diğer kanunların belediye başkanlarına verdiği görev ve yetkilerden, büyükşehir belediyesi görevlerine ilişkin bulunan hizmetleri yerine getirmek ve yetkileri kullanmak,

m) Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe belediye başkanlarına devretmek,

n) İlçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirleri almak ve bu amaçla gerektiğinde mahallinde denetlemelerde bulunmak,

E- Büyükşehir Belediyesi Genel Sekreteri

Büyükşehir belediyelerinde hizmetlerin başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütülmesini sağlamak üzere bir genel sekreter ve en çok dört genel sekreter yardımcısı bulunur.

Genel sekreter büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile, Genel sekreter yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanır.

Büyükşehirlerde belediye başkan yardımcısı bulunmaz.

F- Mali Yapı

1- Büyükşehir Belediyelerinin Gelirleri

Büyükşehir belediyelerinin başlıca gelir kaynakları şunlardır:

a) Genel Bütçe vergi gelirlerinden büyükşehir içindeki ilçe belediyelerine, özel Kanununa göre verilmekte olan paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek miktarda kesilen paylar. Bakanlar Kurulu, 1984 yılında bu payları saptamış ve anakent belediyelerinin bunlardan 1984 ve 1985 yılları için % 30, 1986 ve 1987 yılları için ise % 35 oranında yararlanmasını karara bağlamıştır. Dolayısıyla, ilçe belediyelerine kalan miktarlar, 1984 ve 1985 için % 70'e, 1986 ve

1987 yılları için ise % 65'e indirilmiş olmaktadır.

b) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatının, gelir saymanlıklarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna değin ilgili anakent belediyesine yatırılması gereken % 5'lik pay. Bu pay, 195 sayılı Kanun Gücündeki Kararnamede % 1 iken, 3030 sayılı Kanun ile % 3'e yükseltilmiştir. Aynı Kanunun verdiği yetkiye dayanarak, Bakanlar Kurulu, bu payı Nisan 1985'de % 5'e yükseltmiştir. (85/9382 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı, R.G. 27 Nisan 1985, No:18737).

c) Hizmetlerin anakent belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre tahsil olunacak Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma Harcının % 50'si.

d) Hizmetlerin anakent belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, Belediye Gelirleri Yasasında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

e) Kamu yönetim ve kurumlarının yardımları, iç ve dış borçlanmalar ve tahvil gelirleri, bağışlar, taşınır ve taşınmaz mal gelirleri, yapılacak hizmetlere karşılık alınacak paralar, anakent belediyesi ekonomik girişimlerinin safi hasılatından anakent belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak paylar.

Bu sayılanlardan başka büyük şehirbelediyelerinin iki gelir kaynağı daha vardır. Bunlardan birincisi, müzelere

giriş ücretinden alınacak belediye payıdır. Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisine bağlı Milli Saraylar dışında, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %40'ı belediye payı olarak alınmaktadır. Bu payı ilgili belediye alır. Ancak 3030 sayılı Kanunun uygulandığı büyükşehirlerde, payı tahsil etme yetkisi, büyükşehir belediyelerininindir. Büyükşehir belediyesince tahsil edilen bu payın % 75'i, büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediyelerine nüfus oranına göre dağıtılır.

Bu gelir kaynaklarından ikincisi de Emlak Vergisinden büyük şehirlere verilmesi gereken paydır. Bilindiği gibi, 3239 sayılı Kanun Emlak Vergisini belediyelere bırakmıştır. Belediyeler bu vergi hasılatının %15'ini il özel idarelerine verir. Ancak 3030 sayılı Kanunun uygulandığı yerlerde ilçe belediyeleri topladıkları Emlak Vergisi hasılatının %15'ini il özel idarelerine verdikten sonra % 20'sini de büyükşehir belediyesine vermek zorundadır.

2- Büyükşehir Belediyelerinin Giderleri

Büyükşehir belediyelerinin giderleri şunlardır;

a) 3030 sayılı Kanun ve diğer kanunlarla verilen görevlerin gerektirdiği harcamalar,

b) Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla, ortaklıklara katılma payları,

c) Büyükşehir belediyesi mallarının vergi, resim, harç ve sigorta giderleri.

3- Plan, Program ve Bütçeler

Büyükşehir dahilindeki tüm hizmetler, Devlet Kalkınma Planlarının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütülür.

Büyükşehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise Büyükşehir Belediye Meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya değiştirilerek kabul edildikten sonra ilgili vali tarafından onaylanır.

Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri büyükşehir belediye meclisince aynı toplantı döneminde ve birbiri arkasına görüşülerek karara bağlanır ve tek bir bütçe halinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi ilçe bütçelerini kabul ederken; vali de büyük şehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken gerekli gördükleri değişiklikleri yapmaya yetkilidirler. Yapılan bu ekleme ve çıkarmalar dikkate alınarak, bütçeler büyükşehir belediye meclisi veya vali tarafından denkleştirilir.

G. Diğer Düzenlemeler

Bütün bu söylenenlerden başka 3030 sayılı Kanunun getirdiği iki önemli düzenleme daha vardır. Bunlardan birincisi büyükşehir belediyelerinin hiç bir şekilde belediye şubesi oluşturamayacağı hakkındadır. Böylece 1980-1983 döneminde bir süre metropol alanlarda uygulanmış olan ve pek verimli sonuçlar alınamayan belediye şubeleri

yasaklanmıştır.

İkincisi, belediye birlikleri kurulmasına ilişkindir. 3030 sayılı Kanunun 25 inci maddesi " Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında veya diğ r mahalli idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulunun iznine tabidir" hükmünü taşı- maktadır. Böylece büyükşehir belediyelerine, gerektiğinde Bakanlar Kurulunun iznini alarak diğ r belediyelerle bele- diye birlikleri kurma konusunda yetki verilmiş olmaktadır.



İkinci Bölüm: BULGULAR VE ÇÖZÜMLEME

I. KURAMSAL ÇERÇEVE

Birinci bölümde de belirtildiği gibi Türkiye'de bir çok yerleşim birimi kentleşmenin yol açtığı önemli sorunlarla iç içe yaşam savaşı vermektedir. Kentleşme sonucunda özellikle büyük kentlerimiz gerek nüfus, gerek yapısal bakımdan mevcut "Belediye Kanunu" ile çözülemeyen çok güç sorunlarla karşılaşmışlardır.

Sorunların çözümü için 27 Haziran 1984'te uygulamaya konulan 3030 sayılı Kanun, yerel yönetim sistemimizde yeni bir yapı değişikliğine yol açtı. Kanunun uygulamasıyla önemli yerel hizmetler daha değişik bir anlayışla çözülmeye çalışıldı, özellikle büyük kentlerdeki belediyelerin örgüt yapılarında, görev ve yetkilerinde önemli değişiklikler oldu.

Bu değişikliklerin temel amacı yerel hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlamaktır. Bu amaçla yürürlüğe konulan 3030 sayılı Kanunun gerektirdiği yerel yönetim modeli ülkemizde yedi yıldan beri, bu kanuna tabi kentlerin sayısı artırılarak uygulanmaktadır. 1984'te Anakent belediye yönetimi modeli kapsamında sadece Ankara, İstanbul ve İzmir varken bu gün bu sayı 8'e çıkarılmıştır. İlçe belediyelerinin sayıları da 1984'te 23 iken bugün 42'dir.

Araştırmanın konusu da yerel yönetim sistemimiz içinde

bu denli geniş ve önemli bir yer kaplayan anakent belediyesi uygulamasıdır. Bu araştırmada üzerinde durulacak temel sorun mevcut uygulamanın yerel sorunların çözümünde yeterli olup olmadığıdır.

Araştırma boyunca elde edilecek verilerin değerlendirilmesi sonucunda ortaya çıkacak olan sentez, anakentlerin yönetiminde etkinliğin ve verimliliğin artırılabilmesi için ne gibi değişiklikler ve düzenlemeler yapılması gerektiği konusunda ilgililere bilgi verebilecektir. Yedi yıllık bir geçmişi bulunan anakent belediye yönetimi modelinin aksayan yönleri ve eksiklikleri ortaya çıkacak, bunları gidermek için alınması gereken önlemler oluşturulabilecektir. Bu yüzden bu araştırmanın anakent belediye yöneticilerinin olduğu kadar konuyla ilgili diğer yöneticilerin de çalışmalarında yardımcı olabilecek bir takım ipuçlarını gözler önüne sereceği düşünülmektedir.

Araştırmaya başlarken saptanılmış olan temel varsayım; 3030 sayılı Kanunla büyük kentlerin yönetimi için öngörülen modelin yerel sorunların tam anlamıyla çözümü için yetersiz olduğudur. Buna bağlı olarak aşağıdaki konularda alanda toplanan veriler ışığında değerlendirilecektir.

-Kanunun uygulanması, demokratik yerel yönetim ilkelerine ters düşen bir takım olumsuzluklar yaratmaktadır. Bu uygulamayla yerel yönetimlerin özerkliği belli ölçülerde zedelenmiştir.

-Görev ve yetkilerin merkezi yönetimle anakent belediyeleri arasındaki paylaşımında olduğu gibi, ilçe ve anakent belediyeleri arasındaki paylaşımında da dengesiz-

likler vardır.

-Anakent ve ilçe belediyelerine verilen gelir kaynakları onların görevlerini gereği gibi yapabilmeleri konusunda yetersiz kalmaktadır.

-Anakent belediyeleri, ilçe belediyeleri arasında ayırım yapmakta, bazı ilçe belediyelerini daha fazla korumaktadır.

-Belediye kademeleri arasında zaman zaman görev ve yetki karmaşası yaşanmaktadır.

Belirtilen alanlarda Kanunun neler getirdiği belediye başkanlarının görüşleri çerçevesinde saptanarak; metropol alanlar için farklı bir yönetim sisteminin gerekli olup olmadığı araştırılacak ve mevcut sistem yeniden gözden geçirilirken nelere dikkat edileceği, aksaklıkları giderici önlemlerin neler olacağı belirlenmeye çalışılacaktır.

Bu araştırmanın evreni Türkiye'de 3030 sayılı Kanun kapsamında bulunan bütün anakent belediyeleri ve onların bünyelerindeki ilçe belediyeleridir. Ancak araştırmaya 1990 yılının ilk aylarında başladığından, bu yıl içerisinde bu kapsama alınan iki ilçe belediyesi (Ankara Büyükşehir Belediyesi bünyesinde kurulan Sincan ve Etimesgut belediyeleri) araştırmaya dahil edilmemiştir. Araştırma evrenin tüm birimlerini (ikisi dışında) kapsamaktadır.(Ek 1)

Veri toplamada iki teknikten yararlanılmıştır. Bunlardan birincisi, araştırmanın temel hedefine varmak için incelenmesi gereken kentleşme, metropoliten kent, ülkemizde kentleşmenin boyutları, büyük şehir yönetimlerinin geçirdiği

aşamalar gibi konuların incelenmesi için başvurulmuş, belgelerin taranmasıdır. Bu konular temel hedefe varmak için değinilmesi zorunlu olan bir araç durumunda olduğundan, daha önce ortaya çıkartılmış bilgilerden yararlanılmıştır.

Araştırma durum saptamasına yönelik betimsel "descriptive" nitelikte bir çalışmadır. Bu nedenle araştırmanın amaçlarını gerçekleştirmek için kullanılan ikinci teknik, soru kağıdı uygulaması olmuştur. Soru kağıdı 27 sorudan oluşturulmuştur (Ek 2). Bu sorulardan 5 tanesi doğru-yanlış, 22 tanesi de çoktan seçmeli türündedir. Oluşturulan soru kağıdı, evrendeki bütün belediyelere gönderilerek cevaplamaları istenmiştir. Soru kağıdı ile birlikte, belediyelere, çalışmanın önemini belirterek soruların cevaplanmasını isteyen bir resmi yazı ile (EK 3) araştırmanın amacını özetleyen bir ön mektup(Ek 4) gönderilmiştir.

Soru kağıdı oluşturulmadan önce bir taslağı hazırlanmış, bu taslak temel alınarak, Ankara Büyükşehir Belediyesi ve ilçe belediyeleri üzerinde bir pilot çalışma yapılmıştır. Bu pilot çalışmanın ışığında soru kağıdı kesin şeklini almıştır.

İlgili belediyelerin çoğu araştırmaya büyük bir yakınlık göstermişlerdir. Belediyelere gönderilen toplam 48 soru kağıdının 43 tanesi cevaplanarak araştırmacıya iade edilmiştir. Dolayısıyla tüm denek grubu içerisindeki fire sayısı beştir. Bu firelerin hepsi ilçe belediyelerindendir. Anakent belediyelerinin hepsi araştırmaya katılmış, gönderilen soru kağıtlarını cevaplamışlardır. Soru kağıtlarının cevaplanma durumları çizelge 1'de gösterilmiştir.

Çizelge 1: Soru Kağıdı Gönderilen Deneklerin Soruları Cevap-
lama Sayıları

	Anakent	İlçe	Toplam
Toplam denek sayısı	8	40	48
Gelen cevap sayısı	8	35	43
Cevaplama oranı (%)	100	87.5	89.5

Soru kağıtları ilgili belediyelere Mart 1990'da gönderilmeye başlanmıştır. Cevaplar Ağustos 1990'da alınmıştır. Soru kağıtlarının belediyelere gönderilmesi ve belediyelerin cevaplarını araştırmacıya iletmeleri posta yoluyla gerçekleşmiştir.

Bu konuda son olarak şunu söylemek gerekir; Gerek anakentler düzeyinde gerekse ilçe belediyeleri düzeyinde, mevcut yönetim sisteminin en iyi değerlendirmesi, uygulayıcı konumunda bulunan bu belediyeler tarafından yapılabilir. Bu varsayım ışığında soru kağıtlarının uygulayıcılar gözüyle incelenmesi ve onlardan gelecek cevaplar doğrultusunda bir senteze gidilmesi uygun görülmüştür.

II. BULGULAR

A. Modelin Gerekliliği

Türkiye'de uzun yıllardan beri büyük şehirlerimiz için yeni bir yönetim sisteminin gerekliliği konusunda yoğun tartışmalar yapılagelmıştır. Mevcut olan düzenlemenin dışında, büyük şehirlerin farklı bir sistemle yönetilip yönetilmemesi gerekliliği idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında hep gündemde kalmıştır. Bu kentler için farklı bir

düzenlemenin gerekli olduğu ve bu farklı düzenlemenin yerel sorunların çözümünde daha etkili olacağı, konuyla ilgili bilim adamları(Aydın, Erdumlu, Güven, Eke, Keleş) tarafından kabul edilmektedir.

Bu tartışmalar sonunda ortaya çıkan görüşlerin etkisiyle, 1984 yılında uygulamaya konulan ve araştırmanın birinci bölümünde derinlemesine anlatılan anakent belediyeleri yönetimi modelinin ülkemiz için gerçekten bir ihtiyaç olup olmadığı konusunda belediyelerin düşüncelerini ortaya çıkartmak için sorulan soruya verilen cevaplar çizelge 2'de yer aldığı gibidir.

Çizelge 2: Anakent Belediye Yönetimi Modeli Ülkemiz İçin Bir İhtiyaçtır.

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Doğru	5	62.5	24	69.0	29	67.0
Yanlış	3	37.5	11	31.0	14	33.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Soruya verilen cevaplar büyük ölçüde, modelin gerekli olduğu ve bir ihtiyacı karşıladığı doğrultusundadır. Toplam 43 denekten % 67'si bu yönde cevap vermiştir. Modelin gerekliliği konusunda anakent belediyelerinin % 62.5'nin olumlu görüş vermesine karşın ilçe belediyelerinde bu oran % 69'dur. Bu durum anakent belediyelerinin varlığından zaman zaman şikayetçi olan ilçe belediyeleri açısından ilginçtir.

Büyük şehirlerimiz için getirilen bu farklı düzenlemenin yerel sorunların çözümünde ne kadar etkili olduğu konusunda verilen cevaplar çizelge 3'de yer almıştır. Genellikle

denekler bu modelin yerel sorunların çözümünü daha da kolaylaştırdığı inancındadırlar. Ancak bu yönde görüş bildirenler, toplam denek sayısının ancak % 51'i dir. Deneklerin yarıdan fazlasının, modelin yerel sorunların çözümünde etkili olduğunu belirtmelerine karşın yarıya yakın diğer kısmı bunun aksine görüş beyan etmişlerdir. Hatta modelin uygulamasıyla yerel sorunların çözümünün daha da güçleştiğini söyleyenler bile olmuştur. Dikkate değer bir kısım denekte modelin yerel sorunların çözümünde fazlaca etkili olmadığı yönünde görüş belirtmişlerdir.

Çizelge 3: Modelin Yerel Sorunları Çözmede Etkinliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Sorunların Çözümü						
kolaylaştı	3	37.5	19	54.0	22	51.0
Pek katkı sağlanamadı	2	25.0	13	37.0	15	35.0
Sorunların Çözümü						
Güçleştirdi	3	37.5	3	9.0	6	14.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Deneklerin % 70'e yaklaşan kısmının modelin gerekliliğine inanmalarına karşın (Çizelge 2) % 50'ye varan kısmının yerel sorunların çözümünde pek etkili olmadığını beyan etmeleri akla hemen modelin uygulamasını yönlendiren 3030 sayılı Kanunun konuyla ilgili hükümlerinin yeterince isabetli olmadığı kanısını getirmektedir. Demek ki 3030 sayılı Kanun çeşitli yönlerden etkinliği sağlayacak hükümleri taşımamaktadır. Anakent belediye yönetimi modeli gerçekten bir ihtiyaç olmasına karşın Kanunun bu ihtiyaca cevap verme derecesi düşüktür.

O halde modelin kendisine bağlanabilecek bir takım yanlış saptamalar vardır. Bu yanlış saptamaların neler olduğu, niçin yerel sorunların çözümüne olumlu katkı sağlayamadığı konusu daha sonra incelenecektir. Fakat burada, uygulanan modelin yeterli olmadığı ve sağlam temellere oturtulmamış olduğu söylenebilir.

Bundan sonraki bölümlerde, gerekli olduğuna inanılan fakat, yerel sorunların çözümünde yeterince etkisi bulunmayan Anakent Belediye Yönetimi Modelinin yetersizliğinin nedenleri, hangi konularda yanlış hükümlere sahip olduğu saptanmaya çalışılacak, ilerleyen bölümlerde de konularla ilgili yapılması önerilen düzenlemeler anlatılacaktır.

B. Yerel Özerklik

Ülkemizde belediyeler "yerinden yönetim" anlayışına uygun olarak merkezi idarenin uzantısı olan taşra birimlerine göre daha fazla özerk olması gereken yönetimler olarak bilinir. Gerçekten de merkezin yerel yönetimler üzerindeki denetimi diğer merkeze bağlı idarelere oranla daha azdır. Buna rağmen belediyeler üzerindeki idari denetim zaman zaman yerel özerkliği zedeleyecek boyutlara ulaşabilmekte, yerel yöneticilerin haklı yakınmalarına sebep olabilmektedir(Güvenç 1986:264-265).

3030 sayılı Kanunun da anakent ve ilçe belediyelerinin özerklikleri açısından üzerinde önemle durulması gereken hükümleri vardır. 3030 sayılı Kanuna göre bir yandan anakent belediyesi üzerinde bir merkezi denetim söz konusu iken ilçe belediyeleri üzerinde de merkezi denetimin yanında bir de anakent belediyesinin denetimi vardır.

Öncelikle 3030 sayılı Kanunun 6 ncı ve 20 nci maddelerine göre ilçe belediye meclislerince kabul edilen alt yapı plan ve programları ile bütçelerini inceleyip olduğu gibi ya da değiştirerek kabul etmek, bütçe bölümleri arasında aktarmalar yapmak anakent belediye meclisinin yetkileri arasındadır.

Öte yandan 3030 sayılı Kanunun 9 uncu maddesi İçişleri Bakanına, görevleri ile ilgili bir suç sebebi ile hakkında koğuşturma ya da soruşturma açılmış, seçilmiş bir yerel organı geçici bir tedbir olarak dahi olsa kesin hükme kadar görevden alabilme yetkisini vermiştir.

3030 sayılı Kanunun ilçe ve anakent belediyelerinin özerklikleri konusundaki bir diğer düzenlemesi 14 üncü maddesidir. Bu maddeye göre ilçe ve anakent belediye meclisleri tarafından alınan kararların hepsi anakent belediye başkanına gönderilmekte, başkan da, kararlara esas olan konunun yeniden görüşülmesi için kararı meclislere gönderebilmektedir. Bu tür kararların kesinleşmesi için ilgili meclisin ancak 2/3 çoğunlukla direnmesi gerekmektedir.

Diğer yandan merkezi idarenin taşradaki temsilcileri konumunda bulunan vali ve kaymakamların ilçe ve anakent belediyeleri üzerindeki denetim yetkileri de göz önünde bulundurulduğunda anakentlerdeki idari vesayetin karışık bir yapıda olduğu söylenebilir.

Bütün bu bilgilerin ışığında anakentlerdeki idari vesayetin durumunu ortaya çıkarmak için, öncelikle anakent belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin sonuçları araştırıldı. (Çizelge 4)

Çizelge 4: Anakent Belediye Başkanının İlçe Belediyeleri Üzerindeki Denetim Yetkisi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
İlçe belediye hizmetlerinin etkinliğini artırıyor	5	62.5	5	14.0	10	23.0
İlçe belediyelerini etkilemiyor	-	-	4	11.0	4	9.0
İlçe belediyelerini görev yapamaz hale getiriyor	3	37.5	26	75.0	29	68.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Çizelge 4'ten de anlaşılacağı gibi 3 anakent belediyesi de dahil olmak üzere toplam 29 belediye anakent belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisinin olumsuz sonuçlarına değinmektedir. Bu yetkinin ilçe belediyelerini sık boğaz edip görev yapamaz hale getirdiğini belirten deneklerin tüm denekler içindeki oranı % 68'dir. Bu azımsanamayacak bir orandır.

Burada anakent belediye başkanının denetiminden kasıt, anakent belediye meclisi de dahil olmak üzere ilçe belediye meclislerinin aldıkları kararların hepsinin anakent belediye Başkanınca incelenmesi ve gerekli gördüğünde geri göndermesidir. Kararların kesinleşmesi ancak meclislerin 2/3 çoğunlukla direnmesine bağlı olmasına rağmen öncelikle ilçe belediyeleri açısından ağır bir denetime bürünen bu durum hoş karşılanmamaktadır.

Deneklerin % 68'inin anakent belediye başkanının bu yetkisinden yakınmaları, üzerinde önemle durulması gereken bir durumdur. 3030 sayılı Kanunla anakent belediye başkanlarına bu yetkinin verilme sebebi her ne kadar hizmetlerin daha koordineli yapılarak etkinliğin ve verimliliğin artırılması olsa bile, uygulamada anakent belediye başkanları, bu yetkiyi meclisler üzerinde nüfuzlarını artırmak amacıyla kullanmaktadırlar.

İlçe belediyelerinin yerel özerkliği bakımından üzerinde durulması gereken bir başka konu da, anakent belediye meclislerine, ilçe belediye meclislerince kabul edilen altyapı, plan ve programları ile bütçelerini inceleyip olduğu gibi ya da değiştirerek kabul etmek konusunda verilen yetkidir. Bu yetkinin ilçe ve anakent belediye başkanları tarafından nasıl değerlendirildiği sorulmuştur. Alınan cevapların dökümü çizelge 5'tedir.

Çizelge 5: Anakent Belediye Meclisinin İlçe Belediye Meclisine Olan Üstünlüğünün Değerlendirilmesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Olumlu	7	87.5	25	71.5	32	74.5
Olumsuz	1	12.5	10	28.5	11	25.5
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü gibi belediyelerin % 75'e varan büyük bir çoğunluğu anakent belediye meclisinin üstünlüğüne inanmaktadır ve böyle olması gerektiğini savunmaktadır.

Çünkü anakent belediye meclisinin tamamı seçilmiş üyelere oluşmaktadır ve ilçe belediye başkanları da anakent

belediye meclisinin doğal üyesidir. Hal böyle olunca metropol alanı ilgilendiren kararlar en iyi şekilde burada alınabilir. Ancak ilçe belediyelerinin anakent belediye meclisinden yakınmalarının ana kaynağı, anakent meclisinin bu konudaki yetkisini denetleme yetkisine dönüştürmek istemesidir.

Belediyelerin özerkliğini zedelediği öne sürülen bir başka konu da ilçe belediyelerinin bütçelerinin, anakent belediyesinden başka, mülki amirce de onanmasıdır. Bilindiği gibi ilçe belediye bütçeleri ilçe meclisi tarafından kabul edildikten sonra anakent belediyesinin onayına sunulmakta en sonunda da bölgenin en büyük mülki amiri tarafından onaylanmaktadır. Belediye Kanunu uyarınca en büyük mülki amirin bütçeler üzerinde değişiklik yapma yetkisi vardır. Bu durumun yerel özerklik açısından zararlı olduğu yolunda görüşler vardır. Bunun gerçekliğini anlamak için belediyelerin, ilçe bütçelerinin nasıl onaylanması gerektiği konusundaki düşünceleri araştırıldı.

Çizelge 6 İlçe Belediye Bütçelerinin Onayı

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
İlçe, anakent meclisi ve vali tarafından onaylanmalı	-	-	2	6.0	2	5.0
Sadece ilçe meclisi tarafından onaylanmalı	1	12.5	13	37.0	14	33.0
İlçe belediye meclisi ve anakent belediye meclisi tarafından onaylanması	7	87.5	20	57.0	27	62.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü gibi belediyelerin % 5'inin dışında kalan kısmı ilçe belediye bütçelerinin vali onayı dışında tutulmasından yanadır. 1 anakent belediyesi de dahil toplam 14 belediye ilçe belediye bütçelerini sadece ilçe meclisinin onaylamasıyla kesinlik kazanmasını isterken, 43 belediyenin % 62'si, ilçe belediye bütçelerinin ilçe belediye meclisi ile birlikte anakent belediye meclisi tarafından da onaylanmasından yanadır. Tabii ki böyle bir istekteki amaç ilçe hizmetleriyle anakent hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanmasıdır. İlçe belediye bütçelerinin anakent belediyesi tarafından da onaylanmasını haklı bulan görüşün temsilcileri, bu bütçelerin valinin onayından çıkartılarak yerel özerkliğin daha fazla zedelenmemesini istemektedir.

Anakent ve ilçe belediyelerinin özerkliği konusunda incelenmesi gereken bir başka konu, 3030 sayılı Kanunla İçişleri Bakanına verilen, "hakkında göreviyle ilgili bir suçtan dolayı koğuşturma ya da soruşturma açılmış bir yerel organı geçici bir tedbir olarak görevden alabilme" yetkisidir. Belediyeler bu konuya pek sıcak bakmamaktadır. Merkezi yönetimin 3030 sayılı Kanuna böyle bir hükmü koymasının haklılık derecesi sorulduğunda çizelge 7'de belirtilen cevaplar alındı.

Çizelge 7: İçişleri Bakanına Hakkında Koğuşturma Ya Da Soruşturma Açılmış, Seçilmiş Bir Yerel Organı Görevden Alabilmesine İlişkin Yetkinin Haklılığı

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Doğru	2	25.0	5	14.0	7	16.0
Yanlış	6	75.0	30	86.0	36	84.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Çizelge 7'den de anlaşılacağı gibi belediyeler İçişleri Bakanının yukarıda belirtilen nedenle, seçilmiş bir yerel organı görevden alabilmesine ilişkin yetkisinin pek haklı olmadığı görüşündedir. Çünkü belediyelerdeki seçilmiş organlar halkın temsilcisidir. Diğer taraftan belediyelerde bütün yerel halkın katılımıyla oluşturulmuş bir meclis vardır. Böyle bir yetki ancak olsa olsa bu meclise verilmeliydi. Kaldı ki, günümüzde belediye organları ve merkezi idare organlarının siyasi görünümü bu konunun kolayca istismar edilmesine uygundur.

Bütün bu değerlendirmelerden sonra ilçe belediyeleri üzerinde, anakent belediyesinin, yerel özerkliği zedeleyici etkisi olduğu kadar, anakent ve ilçe belediyeleri üzerinde de ağır bir merkezi denetimin olduğu ortaya çıkmaktadır. Bu sonucun doğruluğu çizelge 8'de bütün anakent ve ilçe belediyelerine, 3030 sayılı Kanunun yerel özerkliğe katkısı sorulduğunda da desteklenmektedir.

Çizelge 8: 3030 Sayılı Kanunun Yerel Yönetimlerin Özerkliğine Katkısı

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Olumlu	2	25.0	10	29.0	12	28.0
Olumsuz	6	75.0	25	71.0	31	72.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

3030 sayılı Kanunun uygulandığı kentlerdeki belediyelerin büyük bir çoğunluğu (% 72) bu kanunun yerel özerkliğe katkısının olumsuz olduğu görüşünde birleşmektedir. Ancak % 28 gibi bir kısmı, Kanunun yerel özerklik açısından olumlu düzenlemeler getirdiği kanısındadır ki bu oran çoğunluk

içinde önemli bir yer tutmamaktadır. Belediyelerin büyük bir çoğunluğunun yerel özerklik konusunda 3030 sayılı Kanunun düzenlemelerinin yerinde olmadığına inanması, bu bölümde daha önce ortaya çıkarılan saptamaları pekiştirmektedir.

Demek ki gerek anakent gerekse ilçe belediyeleri üzerinde merkezi bir denetimin, diğer bir söyleyişle idari vesayetin olduğu kesindir. Bu durumda idari vesayetin boyutlarını öğrenmek gerekmektedir. İdari vesayet belediyeleri sık sık denetleyerek cezalandırmakta, açıklarını bulunca belediyeleri zor duruma mı düşürmektedir, yoksa belediyelere yol gösterip, onları hatalarından dolayı eğitmek yoluna mı gitmektedir? Yani belediyeler üzerindeki idari vesayet nasıl kullanılmaktadır?

Çizelge 9: Anakent Ve İlçe Belediyelerinde İdari Vesayetin Görünümü

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Cezalandırma suç ve hata arama amacıyla kullanılmaktadır	5	62.5	27	77.0	32	74.0
Yol gösterme, eğitme yönlendirme amacıyla kullanılmaktadır	3	37.5	8	23.0	11	26.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyelerin % 74 gibi büyük bir kısmı ülkemizde idari vesayetin görünümünden hoşnut değildir. Onlar ülkemizde idari vesayetin cezalandırma, suç ve hata arama amacıyla kullanıldığı kanısındadır. İdari vesayetin belediyeleri eğitme, yönlendirme amacıyla kullanıldığını söyleyenlerin oranı ise

sadece % 26'dır.

Burada idari vesayetten kasıt, gerek merkezi idarenin anakent ve ilçe belediyeleri üzerindeki, gerekse anakent belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetleme yetkileridir. Aslında böyle bir yetkiye başvurulmasındaki amaç belediyelerin elini kolunu bağlayıp hizmet yapamaz hale getirmekten çok, hizmetlerin görülmesinde koordinasyon sağlanıp kaynak-harcama dengesinin kurulabilmesi, dolayısıyla hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasıdır. Ancak yukarıdaki açıklamalar idari vesayetin ülkemizde gerçek amacına uygun olarak kullanılmadığını göstermektedir (Karabilgin 1988:161-167).

Anakent ve ilçe belediyelerinin özerklikleri incelenirken üzerinde durulması gereken son konu anakent belediye encümeninin yapısıdır. Bilindiği gibi anakent belediye encümenindeki üyelerin hepsi (anakent belediye başkanı dışında), seçilmiş değil, atanmış üyelerdir. Yani encümende seçilmiş üye yoktur. Oysa 1580 sayılı Belediye Kanununun uygulandığı diğer belediyelerde, encümende atanmış üyelerin yanında seçilmiş üyeler de vardır. Kanun koyucunun anakentler için niçin böyle bir farklı uygulamaya gittiği sık sık tartışma konusu olmuştur (Aydın 1985, Kazancı, Keleş, Meriç 1984b, Tekeli). Bunların ışığında belediyelere anakent belediye encümeninin yapısının uygun olup olmadığının yanısıra, nasıl bir yapı önerdikleri sorulmuştur. (çizelge 10)

Çizelge 10: Anakent Belediye Encümenin Yapısı

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Uygundur	6	75.0	10	28.0	16	37.0
Uygun değildir, tümü seçilmelidir	-	-	3	9.0	3	7.0
Uygun değildir, yarısı seçilmelidir	2	25.0	22	63.0	24	56.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Encümenin yapısı konusunda anakent ve ilçe belediyeleri arasında önemli görüş ayrılıkları vardır. Görüldüğü gibi anakentlerin 6 tanesi (% 75) anakent belediye encümeninin yapısını uygun bulurken, ilçelerden 22 tanesi (% 64) uygun bulmamaktadır. Genel toplam içinde ise belediyelerin % 56'sı encümenin yapısını uygun bulmamakta, hiç değilse yarısının seçilmiş üyelerden oluşmasını önermektedir. Encümen üyelerinin tamamının seçilmiş kişilerden oluşmasını isteyenler ise tüm toplamın sadece % 7'sidir ki bu yalnız 3 ilçe belediyesinin verdiği cevaptır.

C. Anakent ve İlçe Belediyeleri Arasındaki Görev-Yetki Dağılımının Esasları

3030 sayılı Kanun, iki kademeli yönetim yaklaşımı doğrultusunda ilçe ve anakent belediyelerine farklı görevler vermiştir. Anakent belediyesinin görevleri Kanunda tek tek sayılmış iken ilçe belediyelerine 1580 sayılı Belediye Kanununda belirtilen görevlerin hepsi verilmiştir. Kanun incelendiğinde anakent belediyelerine bütün kenti ilgilendiren, hizmetin veriminin artması için tek elden yürütülmesinde fayda görülen makro hizmetler verilmiş iken, ilçe

belediyelerine dar bir bölgesel alanı ilgilendiren, genellikle diğer belediyelerle koordinasyona gidilmesine ihtiyaç göstermeyen mikro hizmetler verilmiştir.

3030 sayılı Kanun hazırlanırken kanun koyucunun mantığı bu iken, uygulamada bir takım sorunlarla karşılaşmıştır. Bu sorunların kaynağında ilçe belediyelerinin yakınmaları vardır. Onlara göre anakent belediyesi "gerçek belediye"dir ve kendilerinin varlığı anakent belediyelerine verilen yetkiler nedeniyle çoğu zaman unutulmaktadır.

Gerçekten de organ olarak anakent belediyesi ilçe belediyelerine göre üstün bir konumdadır. İki kademeli yönetim yaklaşımı çerçevesinde de anakent belediyesinin üstün konumda olması normaldir. Ancak belediyelerin yakınmaları, 3030 sayılı Kanunun, belediyelerin görev ve yetkilerine ilişkin saptamalarının yerinde olmayışı, bazı yanlış anlamalara meydan verebilecek ve hizmetin etkinliğini ve verimliliğini gerçekten sağlayamayacak hükümler olmasından kaynaklanmaktadır.

Bu konuda öncelikle üzerinde durulan konu anakent belediyesinin üstün konumudur. Acaba anakent belediyesinin bu konumu belediyeler tarafından nasıl değerlendirilmektedir? Bu durumun uygulamadaki sonuçları nasıl olmaktadır? Bu konuda belediyelerden alınan cevapların dökümü çizelge 11'de verilmiştir.

Çizelge 11: Organ Olarak Anakent Belediyesinin İlçe Belediyelerine Üstünlüğünün Sonuçları

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
İlçe belediyelerini daha temkinli davranmaya itiyor ve hizmetin kalitesi artıyor	6	75.0	17	49.0	23	50.0
İlçe belediyelerini hiç etkilemiyor	2	25.0	5	14.0	7	16.0
İlçe belediyelerini olumsuz yönde etkiliyor	-	-	13	37.0	13	34.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Çizelge 11'den de anlaşılabacağı gibi belediyelerin çok az bir kısmı anakent belediyesinin üstünlüğünün olumsuz etkilerinden söz etmektedir. Bu oran % 34'tür. Anakent belediyelerinin % 75'i bu konuda olumlu görüş verirken iki tanesi (% 25'i) ilçe belediyelerini etkilemediği kanısındadır. Genel toplam içinde, belediyelerin % 50'si anakent belediyesinin üstünlüğünü olumlu karşılamakta ve bu durumun ilçe belediyelerini daha temkinli davranmaya iterek hizmetlerin kalitesini artırıcı etkide bulunduğunu açıklamaktadır.

Anakent belediyesinin üstün konumda olması belirgin bir huzursuzluğa neden olmadığına göre, görev ve yetki dengesinde bir yanlışlık olduğu akla gelmektedir. O halde üzerinde durulması gereken husus ilçe ve anakent belediyelerine görevlerine ilişkin verilen yetkilerin yeterli olup olmadığı, görevlerin dağılımının rasyonallitesi, görevlere ilişkin yetkilerin anlamlı olarak saptanıp saptanamadığıdır.

Öncelikle belediyelere görev dağılımının anlamlı olup olmadığını ortaya koyacak şekilde düşünceleri sorulmuştur (Çizelge 12).

Çizelge 12: Görevlerin İlçe Ve Anakent Belediyeleri Arasındaki Dağılımı

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Her kademeye yapabileceği görevler verilmiştir	3	37.5	-	-	3	7.0
Bazı görevler ilçede olması gerekirken anakente bazı görevler de anakentte olması gerekirken ilçeye verilmiş	5	62.5	35	100.0	40	93.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Anakent ve ilçe belediyelerinin görevlerinin dağılımında bir karmaşa olduğu apaçık ortadadır. İlçe belediyelerinin hepsi, genel toplamın % 93'ü görev dağılımında karmaşa olduğunu kabul etmekte, ilçe belediyelerinin olması gereken bazı görevlerin anakent belediyelerine, anakent belediyelerine verilmesi gereken bazı görevlerin de ilçe belediyelerine verilmiş olduğuna inanmaktadır. Sadece 3 anakent belediyesi de görevlerin kademeler arasında dengeli dağıtılmış olduğunu belirtmektedir ki bu genel toplam içinde % 7 gibi küçük bir oran ifade etmektedir.

Görev dağılımı merkezi idareyi de kapsayacak şekilde geniş bir açıdan ele alındığında da buna benzer sonuçlar elde edilmiştir. Bu defa görevlerin merkezi idare ile anakent

ve ilçe belediyeleri arasındaki dağılımının rasyonel olup olmadığı, merkezi idare ile yerel yönetimler arasında bu konuda dengesizlik varsa ne ölçüde ortaya çıktığı araştırılmıştır (Çizelge 13).

Çizelge 13: İlçe Ve Anakent Belediyelerinin Görevlerinin Merkezi İdare De Göz Önüne Alınarak Değerlendirilmesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Görev dağılımı rasyoneldir	3	37.5	-	-	3	7.0
Hükümetin bazı görevleri belediyelere yüklülmüştür	-	-	5	14.0	5	12.0
Belediyelerin görev alanı iyice belli edilmemiştir	1	12.5	15	43.0	16	37.0
Belediyelerin bazı görevlerini merkezi idare üstlenmiştir	4	50.0	15	43.0	19	44.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görevlerin ilçe ve anakent belediyeleri arasındaki dağılımında olduğu gibi yerel yönetimlerle merkezi idare arasındaki paylaşımında da dengesizlikler vardır. Çizelge 13'te de görüldüğü gibi sadece 3 anakent belediyesi (% 7) görev dağılımında rasyonel kıstaslar olduğunu ifade ederken geriye kalan % 93 gibi çoğunluk görev dağılımındaki dengesizlikten söz etmekte, bunun çeşitli şekillerde kendini gösterdiğini belirtmektedir. 1 anakent belediyesi de dahil olmak üzere 16 belediye, belediyelerin görev alanının iyice belli edilmediğinden yakınırken, dengesizlikten söz eden belediyeler arasındaki en büyük çoğunluk, merkezi idarenin, belediyelerin bazı görevlerini üstlendiğini ifade etmek-

tedir. Demek ki merkezi yönetim bir takım yerel hizmetlerle de uğraşmaktadır. Merkezi idarenin milli ekonomi içindeki payının azaltılmaya çalışıldığı bir dönemde merkezi idarenin bazı yerel hizmetlerle uğraşarak faaliyet alanını genişletmesi dikkate değer bir noktadır.

Anakent belediye yönetimi uygulamasında görevlerin merkezi idare, anakent belediyeleri ve ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında kesin bir dengesizlik olduğu açıktır. Böyle olmasına rağmen belediyeler Kanunla kendilerine verilmiş görevleri, olanakları elverdiği ölçüde yerine getirmek zorundadır. Ancak belediyelerin görev alanı içindeki hizmetleri yerine getirebilmeleri görevlerine ilişkin yetkilere sahip olmalarıyla mümkündür. Yetkisiz görev olmaz. Hal böyle olunca belediyeler arasındaki görev-yetki dengesini de incelemek bir zorunluluk haline gelmektedir. Belediyelerin görevlerine ilişkin yetkilerle donatılmış olup olmadıklarını açıklığa kavuşturmak için onlara ilçe ve anakent belediyelerindeki görev-yetki dengesi sorulmuştur.

Çizelge 14: İlçe Ve Anakent Belediyelerinde Görev-Yetki Dengesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Yetkiler yeterli	3	37.5	-	-	3	7.0
Yetkiler başka						
kademelerde	3	37.5	14	40.0	17	40.0
Yetkiler yetersiz	2	25.0	21	60.0	23	53.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü gibi sadece 3 anakent belediyesi, ilçe ve anakent belediyelerinin görevlerine ilişkin yetkilerinin

yeterli olduğu yönünde görüş bildirmiştir. Bu genel toplam içinde % 7 etmektedir. Geriye kalan 40 belediye ise yetkilerin yeterli olup olmadığı konusunda olumsuz görüş beyan etmiştir. Belediyelerin görevlerine ilişkin yetkilerin başka kademelerde olduğunu belirtenlerin genel toplam içindeki oranı % 40'tır. Demek ki merkezi idare ilçe ve anakent belediyelerine bir takım görevler yüklerken bu görevlere ilişkin bir takım yetkileri ya kendi elinde tutmuş, ya da ilçe belediyelerinin bazı görevlerine ilişkin yetkileri anakent belediyelerine vermiştir.

Yetki azlığından yakınan belediyelerin genel toplam içindeki oranı da % 53'tür. Yani belediyelere görev verilirken görevin yerine getirilmesine ilişkin yetki hiç verilmemiştir. Yetkisiz görev olamayacağına göre ilçe ve anakent belediyelerindeki görev-yetki dengesizliği, üzerinde önemle durulması gereken bir konu olmaktadır.

D- Mali Konular

3030 sayılı Kanunla anakent belediyeleri önemli gelir kaynaklarına sahip olmuştur. Anakentler hem 3030 sayılı Kanunda belirtilen kaynaklardan hem de diğer bazı kanunlarla kendilerine sağlanan kaynaklardan yararlanmaktadır. Bunların en önemlileri daha önce de belirtildiği gibi müzelere giriş ücretinden alınan paylar ve emlak vergisi hasılatından aldıkları % 20'lik paydır. Ancak belediyeçiler arasında mali kaynak yetersizliğinden kaynaklanan bir takım şikayetler vardır.

Öncelikle bütün belediyeler 1989 ve 1990 Bütçe Kanunlarıyla Genel Bütçe gelirlerinden mahalli idarelere

verilen payın % 10'unun Devlet Bütçesine gelir kaydedilmesinden şikayetçidir. Gerçekten de son yıllardaki Bütçe Kanunlarında "Devlet vergi gelirlerinden belediyelere ve il özel idarelerine pay verilmesine ilişkin 2380 sayılı Kanun ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimine ilişkin Kanun uyarınca Genel Bütçe gelirleri tahsilat toplamı üzerinden ayrılan payların % 10'unu Devlet Bütçesine gelir kaydetmeye, bu miktarı yedek ödenek bölümüne alıp uygun görülen belediyelere dağıtmaya Maliye ve Gümrük Bakanı yetkili kılınmıştır." şeklinde hükümler vardır.

Belediyelerin şikayetçi olduğu diğer bir nokta, belediyelerin Türkiye Elektrik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi kurumlara olan birikmiş borçlarının İller Bankası yoluyla kaynaktan kesilmesine ilişkin uygulamadır.

Bunlardan başka özellikle ilçe belediyelerinin rahatsız olduğu bir uygulama daha vardır ki o da, anakentin bütünü için sağlanan kaynakların anakent belediyelerinde toplanması ve bunların ilçelere dağıtımının bu belediyeler kanalıyla yapılmasıdır. İlçe belediyeleri, anakent belediyelerinin ellerinde toplanan kaynakları ilçelere adil bir şekilde dağıtmadığı inancındadırlar.

Bu noktaların ışığında öncelikle deneklere gelirlerinin yeterli olup olmadığı sorulmuştur.

Çizelge 15: İlçe Ve Anakent Belediyelerinin Gelirlerinin Yeterliliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Yeterlidir	-	-	-	-	-	-
Yetersiz olmasına rağmen belediyeler başka kaynaklardan gelir elde ediyor	-	-	7	20.0	7	16.0
Yetersizdir	8	100.0	28	80.0	36	84.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Anakent belediyeleri de dahil belediyelerin hepsi kaynak yetersizliğinden şikayetçidir. Tek bir belediye dahi gelirlerin yeterli olduğu konusunda görüş belirtmemiştir. Aslında bu durum pek şaşılacak bir sonuç değildir. Çünkü hizmetin kalitesi bir ölçüde o hizmet için harcanacak para ile doğru orantılıdır. Bir alana ne kadar çok kaynak aktarılırsa o alandaki hizmetin verimliliği artar. Ancak burada önemli olan konu belediyeye sağlanan gelirin ona verilen görevle ne derecede bağdaştığıdır. İhtiyaçlar sonsuz ve kaynaklar sınırlı olduğuna göre, yerel hizmetlerin de sona erdirilmesi, yapılmaması düşünülemeyeceğine göre belediyeleri görevleriyle orantılı gelir kaynaklarıyla da donatmak gerekir.

3030 sayılı Kanun anakent ve ilçe belediyelerine bir takım görevler yüklemiştir. Ayrıca Kanunda belediyelerin bu görevlerini yerine getirmek için kullanabilecekleri parasal kaynaklar da belirtilmiştir. Acaba bu kaynaklar dağıtılırken ne derece isabetli dağıtılmıştır. Her kademeye görevlerine ilişkin yeterli mali kaynak verilmişmidir?

Çizelge 16: Anakent Ve İlçe Belediyelerinin Görev-Gelir Dağılımı Açısından Değerlendirilmesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Görev ve gelir dağılımı kademelere göre dengeli	7	87.5	6	17.0	13	30.0
Anakentin görevi az geliri fazla	1	12.5	25	71.0	26	61.0
İlçenin görevi az geliri fazla	-	-	-	-	-	-
İlçenin görevi çok geliri az	-	-	4	12.0	4	9.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Gelir kaynaklarının ilçe ve anakent belediyeleri arasında dengeli bir şekilde dağıtıldığını öne süren belediyelerin bütün denekler içindeki oranı % 30'dur. Fakat burada incelikli bir nokta vardır. O da bu yönde görüş bildiren toplam 13 belediyenin 7'sinin anakent belediyesi olmasıdır. Yani anakent belediyeleri % 87.5 çoğunlukla kaynakların kademeler arasında dengeli dağıtıldığına inanmaktadır. Bu doğrultuda görüş bildiren ilçe belediyesi sayısı ise sadece 6'dır.

Çizelge 16'da dikkate değer bir başka nokta hiç bir belediyenin ilçe belediyesinin gelirlerinin anakent belediyesi gelirlerine göre fazla, görevlerinin anakent belediyesi görevlerine göre az olduğu yönünde görüş bildirmemesidir.

Çizelge 16'nın en dikkate değer yanı ise 1 anakent

belediyesi de dahil olmak üzere toplam 26 belediyenin, anakent belediyelerinin ilçe belediyelerine nazaran daha fazla gelir kaynaklarına sahip olmalarına karşın, görev yüklerinin ilçe belediyelerinden daha az olduğu doğrultusunda görüş bildirmesidir. Bu yönde görüş belirtenlerin toplam deneklere oranı % 61'dir. Uygulamadaki fiili durumu en gerçekçi biçimde açıklayan bu görüş, konuyla yakından ilgili bulunan çevrelerce de (Aydın 1986a, Çoker 1989, Özer 1985) kabul edilmektedir.

Gerçekten de 3030 sayılı Kanundaki mali düzenlemeler, anakent belediye yönetimi modelinde koordinatörlük görevinin verildiği anakent belediyelerine daha fazla mali kaynak sağlamaktadır. Buna rağmen yerel hizmetlerle ilgili görevlerin büyük bir çoğunluğu ilçe belediyelerinin üzerindedir. 3030 sayılı Kanun anakent belediyelerini ellerindeki mali kaynakları dengeli ve adil bir şekilde ilçe belediyeleri arasında dağıtmakla görevli kılmıştır. İşte şikayetlerin temel kaynağı anakent belediyelerinin ellerindeki kaynakları ilçe belediyeleri arasında dağıtmasında ortaya çıktığı öne sürülen dengesizliklerdir.

Ayrıca 3030 sayılı Kanun anakent belediyelerine, kendilerine ilişkin görevleri yaparken, mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek görevini de vermiştir. Yani anakent belediyeleri kendilerine ilişkin görevleri yaparken ortaya koydukları hizmetleri ilçe belediyeleri arasında dengeli ve adil bir şekilde dağıtacaklardır. Bu, mali ve teknik açıdan anakent belediyelerinin, ilçe belediyelerinin yürütmek durumunda oldukları yerel hizmetlere katılması anlamına

gelir. Anakent belediyesi bu katılımı yaparken de ilçe belediyeleri arasında fark gözetmeyecektir. Uygulamadaki durumun dökümü çizelge 17'de verilmiştir.

Çizelge 17: Anakent Belediyesinin Mali Ve Teknik Yardımlarından İlçe Belediyelerinin Yararlanma Derecesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Bütün ilçeler eşit oranda	7	87.5	10	29.0	17	40.0
Bazıları az bazıları fazla	1	12.5	25	71.0	26	60.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü gibi anakent belediyesinin kaynaklarından ilçe belediyelerinin yararlanmasında açık bir oransızlık vardır. 1 anakent belediyesi de dahil olmak üzere toplam 26 belediye bu uygulamadaki dengesizlikten yakınmaktadır. Anakent belediyesinin kaynaklarının ilçe belediyeleri arasında adil olmayan bir şekilde dağıtıldığını belirten belediyelerin toplam belediyeler içindeki oranı % 60'dır. Ancak 8 anakent belediyesinin 7'si bu kaynakların dengeli bir şekilde dağıtıldığını öne sürmektedir. Bu durum ise bu belediyelerin kanuna aykırı bir uygulamayı kabul etmek istemedikleri şeklinde açıklanabilir.

Belediyeler gelir kaynaklarının yetersiz olmasından çoğunlukla şikayetçidir. Özellikle ilçe belediyeleri gelir kaynaklarının büyük ölçüde anakent belediyelerine verilmiş olmasından yakınmaktadır. O halde gelir sorunu öncelikle ele alınmalıdır. Belediyelerin daha fazla gelir kaynaklarına sahip olmasının yerel hizmetlerin etkinliğini artıracacağı, halka daha kaliteli hizmet götürüleceği kanısı yaygındır. Bu durumda gelirleri artırıcı politikalar geliştirmek bir zo-

runluluk olmaktadır. Belediyelere gelirlerin artırılması için neler yapılabileceği sorulduğunda çizelge 18'deki cevaplar alınmıştır.

Çizelge 18: İlçe Ve Anakent Belediyelerinin Gelirlerini Artırmak İçin Neler Yapılabileceği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Genel bütçe gelirle-						
rinden daha fazla pay						
aktarılmalı	-	-	2	6.0	2	5.0
Belediyelere vergi						
koyma yetkisi tanın-						
malı	-	-	2	6.0	2	5.0
Kendi giderlerini						
kendi gelirleriyle kar-						
şılacak kaynaklar						
sağlanmalı (işletmeci						
belediye anlayışı)	6	75.0	20	58.0	26	60.0
Yukarıdakilerin hepsi						
birden gerçekleşti-						
rilmeli	2	25.0	11	30.0	13	30.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyeler gelir konusunda merkezi idareye bağımlı olmak istememektedir. Çünkü gelirlerinin artırılması için Genel Bütçe gelirlerinden daha fazla pay verilmesini isteyen belediyelerin tüm denekler içindeki oranı % 5'tir. Ayrıca belediyeler merkezi idare gibi vergi koyarak mali kaynak sağlamak yolunu da pek benimsememektedir. Belediyelere vergi koyma yetkisinin tanınması taraftarı olan belediyelerin oranı da sadece % 5'tir. Belediyelerin büyük bir çoğunlukla

önerdikleri çözüm yolu ise, belediyelerin kendi giderlerini kendi kaynaklarından karşılayacak yetkilerle donatılmasıdır. Bu çözüm şeklinde belediyeler kendilerine verilen yetkilerle, kâr getirici faaliyetlerle uğraşabilecekler, elde ettikleri gelirleri yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kullanabilecekler, böylece merkezi idareye daha az bağımlı hale geleceklerdir. Bu çözüm yolunda temel felsefe yerel kaynak yaratmaktır. Yerel kaynak yaratarak hizmetleri yürütmek çağdaş yönetim anlayışının bir gereğidir. Bu sayede belediyeler her şeyi devletten beklemek yerine yerel girişimlerde bulunarak ihtiyaçları olan kaynaklara sahip olabileceklerdir. Belediyelerin gelirlerinin artırılması için çareyi kendi giderlerini karşılayacak yerel kaynaklar sağlanması yolunda gören belediyelerin tüm belediyelere oranı % 60'tır. Bu oran 6 anakent ve 20 ilçe belediyesinin ortak görüşü sonucu ortaya çıkmıştır.

Belediyelerin % 30 gibi bir kısmı da bütün bu seçeneklerin birden değerlendirilmesiyle belediye gelirlerinin artırılabilceğini savunmaktadır. Yani onlara göre hem Genel Bütçe gelirlerinden aktarılan pay artırılmalı, hem belediyelere vergi koyma yetkisi tanınmalı hem de belediyeler kendi giderlerini karşılayacak kaynaklarla donatılmalıdır. Bu durumun uygulamasının ise ne denli karmaşaya yol açacağı açıktır.

E. Modelin Sağladığı Faydalar

Önce üç büyük kentimizde (Ankara, İstanbul, İzmir) uygulanmaya başlanan, daha sonra da Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri kentlerini kapsamına alan anakent belediyesi uygulamasının, bu kentlerin yerel yönetimine ne

gibi yararlar sağladığı sürekli olarak tartışma konusu olmuştur. Modelin bir takım sakıncalı yönlerine karşın olumlu etkisinin de olduğu, yerel hizmetlerde etkinliği ve verimliliği artırdığı söylenegelmiştir. Oldukça yaygın olan bazı görüşlere göre de mevcut sistem ilçe belediyeleri arasında bir hizmet yarışı (Tahran 1985:171-178) başlatmış, bu durum yerel halkı fazlaca memnun etmiştir. Sistemin ilçe belediyeleri arasında bir rekabet oluşturup oluşturmadığı konusuna alınan cevapların dökümü çizelge 19'da verilmiştir.

Çizelge 19: Anakent Belediye Yönetimi Modelinin İlçe Belediyeleri Arasında Bir Hizmet Yarışı Başlama Düşüncesi

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Doğru	5	62.5	24	69.0	29	67.0
Yanlış	3	37.5	11	31.0	14	33.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Soru kağıdını cevaplayan belediyelerden büyük bir çoğunluğu anakent belediye yönetimi modelinin ilçe belediyeleri arasında bir hizmet yarışı başlattığı görüşündedir. Bu yönde cevap verenlerin sayısı toplam deneklerin % 67'sidir. Halka hizmet götürme konusunda birbirleriyle yarış eden belediyeler kendi bölgelerine daha kaliteli hizmet götürme anlayışı içinde olacaklardır. Birbirine çok yakın bir bölgede kurulmuş belediyeler arasında bir hizmet yarışının başlamış olması doğaldır ve bu durum belediyelerin daha dinamik bir çalışma sistemine girmelerinde etkileyici bir unsur oluşturur.

Modelin sağladığı faydalar konusundaki bir diğer önemli

nokta sorunların temel kaynağını oluşturan, kentleşmenin yolaçtığı olumsuzlukların Kanun çerçevesinde ne derecede engellendiğidir. Büyük kentlerin yönetim sorunlarının en başta geleninin hızlı ve düzensiz kentleşmenin yol açtığı sorunlar olduğu bilinen bir gerçektir. Köylerden kentlere olan nüfus akını hem bazı kentlerin aşırı ölçüde büyümesine, hem de bölgeler arasındaki farklılıkların artmasına yol açmıştır. Belediyelere bu doğrultuda sorulan soruya alınan cevaplarda görüldüğü gibi (çizelge 20) beş anakent belediyesi (% 62.5) uygulamanın düzensiz kentleşmeye olumsuz katkısı olduğu ve düzensiz kentleşmenin yarattığı olumsuzlukları engelleyemediği görüşündedir. İlçe belediyelerinin % 25'i de bu görüşe katılmaktadır. Anakent belediyelerinin % 37.5'i modelin bu sorunları çok olumlu yönde etkilediğini düşünmekte olup ilçe belediyelerinin ise % 40'ı aynı doğrultuda görüş belirtmektedir. Toplam olarak belediyelerin % 40'ı modeli bu konuda çok başarılı bulmaktadır. Biraz daha az başarılı bulanların oranı ise % 14'tür. Belediyelerin % 21'i de yeni modelin hızlı ve düzensiz kentleşmenin olumsuzluklarını engellemedeki etkinliğini yeterli bulmamaktadır.

Bütün bu göstergelerden anlaşıldığı üzere 3030 sayılı Kanunla getirilen düzenlemeler, hızlı ve düzensiz kentleşmenin yol açtığı sorunları gerektiği ölçüde engelleyememiştir. Modelin tam anlamıyla düzensiz kentleşmenin sorunlarını çözemediği ancak bu doğrultuda olumlu katkıları olduğu söylenebilir.

Çizelge 20: Yeni Anakent Belediye Yönetimi Modelinin Hızlı
Ve Düzensiz Kentleşmeyi Engellemedeki Etkinliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Çok olumlu	3	37.5	14	40.0	17	40.0
Olumlu	-	-	6	17.0	6	14.0
Yeterince olumlu değil	-	-	9	26.0	9	21.0
Olumsuz	5	62.5	6	17.0	11	25.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

F. Modelin Genel Olarak Değerlendirilmesi

Bütün bu saptamalardan sonra yapılması gereken anakent belediye yönetimi modelinin genel olarak değerlendirilmesidir. Bu ana kadar yapılan değerlendirmeler büyük şehirlerin yönetiminde önemli bir takım sorunların bulunduğunu, yerel hizmetlerin halka götürülmesinde etkinlik ve verimlilikten uzak kaldığını ortaya koymuştur. Anakentlerde yerel hizmetler gereği gibi yerine getirilememektedir. O halde yapılması gereken şey sorunların ana kaynağına inmektir. Bu nedenle sorunların, uygulanan modelin kendisinden mi yoksa uygulamadan mı kaynaklandığına bakmak gerekir.

3030 sayılı Kanunun uygulayıcıları olan anakent ve ilçe belediyelerinin konu hakkındaki görüşlerinin bilinmesi ve onların genel olarak modelde ne gibi düzenlemeler yapılmasını istediklerinin saptanabilmesi amacıyla deneklere 4 soru yöneltilmiştir. Öncelikle anakent belediye yönetimi modelinin yaygınlaştırılıp yaygınlaştırılmaması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Çünkü literatürde 3030 sayılı Kanunun yürürlüğe konulmasının ana nedeni metropoliten alanların

yönetimlerinin düzenlenmesi olduğu halde, uygulamada metropoliten nitelik taşımayan bazı kentlerin de 3030 sayılı Kanun kapsamına alındığı yönünde bir takım tartışmalar vardır(Güven 1982:27-28). Bu konunun açıklığa kavuşturulması amacıyla belediyelere sorulan soruya ilişkin cevaplar çizelge 21'de verilmiştir.

Çizelge 21: Model Bir Metropoliten Alan Uygulamasıdır.

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Doğru	7	87.5	29	83.0	36	84.0
Yanlış	1	12.5	6	17.0	7	16.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü gibi belediyeler modelin bir metropoliten alan uygulaması olduğu fikrinde birleşmekte olup % 84'ü bu doğrultuda görüş bildirmiştir. Model bir metropoliten alan uygulaması olduğuna göre, belediyeler büyük ölçüde kendi bölgelerinin de metropoliten nitelik taşıdığını ifade etmektedir. Bu görüş çerçevesinde 3030 sayılı Kanun kapsamındaki kentlerin hepsi metropoliten kettir. Bunun aksine görüş bildiren belediye sayısı 7'dir ve bunlardan 1 tanesi de anakent belediyesidir. Sonuç olarak belediyeler arasında Kanunun bu konudaki saptamasının yerinde olduğu görüşü yaygındır.

O halde yerel hizmetlerin gereği gibi yerine getirilememesinde modele bağlanabilecek bir takım yanlış saptamaların olup olmadığının bilinmesi gerekir. Sorunların çözülememesindeki yanlışlık ya modelin kendisinden ya da uygulamanın yanlışlığından kaynaklanıyor olabilir.

Bu konuda alınan cevapların dökümü çizelge 22'de verilmiştir.

Çizelge 22: Anakentlerde Yerel Sorunların Gereği Gibi Çözülememesinin En Önemli Nedeni

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Modelin kendisi	4	50.0	17	49.0	21	49.0
Uygulamanın yanlışlığı	4	50.0	-	-	4	9.0
Her ikiside	-	-	18	51.0	18	42.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Sorunların kaynağını 4 anakent belediyesi modelin yapısındaki eksikliklere, 4 anakent belediyesi de uygulamanın yanlışlığına bağlamaktadır. İlçe belediyeleri ise sorunların kaynağını ya modelin kendisine ya da modelle birlikte uygulamanın yanlışlığına bağlamaktadır. Toplam olarak belediyelerin % 49'u sorunların kaynağında modelin kendisini görmektedir. Bu, toplam içindeki en büyük ağırlıktır. Deneklerin % 9'u ise sorunların temelinde uygulamanın yanlışlığını bulmaktadır. Geriye kalan % 42'si ise hem modelin kendisini, hem de uygulamayı sorunların kaynağı olarak görmektedir.

Bütün bu değerlendirmeler büyük çoğunlukla modelin kendisine bağlanabilecek bir takım yanlış saptamaların olduğunu ortaya koymaktadır. O halde yapılması gereken iş belediyelerin modelde ne gibi değişiklikler yapılması gerektiği konusundaki düşüncelerinin öğrenilmesidir. Hata modelde görüldüğüne göre, öncelikle modelin kendisinde bir takım değişiklikler yapılmaya ihtiyaç duyulması doğaldır. Bu bağlamda ilk başta modelin özünü oluşturan anakent-ilçe

ayrımının isabet derecesi ölçülmek istendi. Çünkü böyle bir ayırım belli bir bölgenin yerel yönetimini iki kademeli bir yönetim sistemine bırakmakta, bir bölgeyi ilgilendiren hizmetler birbiriyle koordineli bir şekilde hareket etmesi beklenen iki farklı kademe tarafından yerine getirilmeye çalışılmaktadır. Sistemin alt basamağında ilçe belediyeleri varken onların daha üstünde bir de anakent belediyesi vardır. Bu durumda anakent belediyelerinin kaldırılıp her ilçe belediyesinin kendi sorumluluk alanına giren bölgede yerel hizmetlerin yerine getirilmesinden dolayı tek başına yetkili ve sorumlu olması doğrultusunda belediyelerin ne düşündükleri çizelge 23'te verilmiştir.

Çizelge 23: İlçe Belediyeleri Muhafaza Edilerek Anakent Belediyeleri Kaldırılırsa;

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
İlçe belediyeleri daha rahat hareket edecek, hizmetlerin kalitesi artacaktır	1	12.5	14	26.0	15	35.0
Hizmetlerde kopukluklar olacak, israf meydana gelecek, hizmet eksik kalacaktır	7	87.5	21	60.0	28	65.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Görüldüğü üzere belediyeler büyük bir çoğunlukla bu iki kademeli yönetim yaklaşımını benimsemektedir. Anakent belediyelerinin kaldırılmasından yana olan belediyelerin toplam içindeki oranı % 35'tir. Bunlardan 1 tanesi de anakent belediyesidir. İlçe belediyelerinin ise 14 tanesi anakent

belediyelerinin kaldırılmasına taraftardır. Bunlara göre anakent belediyeleri kaldırılınca, ilçe belediyeleri üzerindeki baskı da azalacak, bu sayede ilçe belediyeleri daha rahat hareket etme imkanı bulacaklar ve hizmetlerin verimi artacaktır.

Bunun karşısında olan grup çoğunluktadır ve bunların oranı toplam denekler içinde % 65'tir. İlçe belediyelerinin çoğunluğu da dahil toplam 28 belediye anakent belediyelerinin kaldırılmasının olumsuz sonuçlar doğuracağı kanısındadır. Bunlara göre anakent belediyeleri ilçe belediyeleri arasında koordinasyon kurulmasını sağlayan önemli bir konumdadır ve bu belediyelerin kaldırılması hizmetlerin birbiriyle ilişki kurulmaksızın, kopuk bir şekilde halka götürülmesini hızlandıracak, belediyelerin gereğinden daha fazla kaynak harcaması yapmasını gerektirecek ve hizmetlerin eksik kalmasına yol açacaktır. Diğer bütün sorunlar bir yana bırakıldığında uygulanan bu iki kademeli yapının, hizmetlerin halka daha etkin ve hızlı götürülmesini sağlamaya elverişli olduğu konusundaki görüşler belediyeler arasında egemendir.

Buraya kadar modelin kendisine bağlanabilecek bir takım eksiklikleri ve hataları olduğu ve bunların yerel sorunların çözülmesine ilişkin bir takım olumsuzluklar yaratmakla beraber modelin iki kademeli yapısından kaynaklanmadığı da ortaya çıkmıştır. Metropoliten nitelik taşıyan bölgelerin yerel yönetimi bakımından, uygulanan bu iki kademeli yönetim yaklaşımının gerekliliği savunulmaktadır. Demek ki sorun

modelin yapısındaki eksikliklerle birlikte daha önceki kısımlarda ortaya çıkartılan ve 3030 sayılı Kanunun hükümleri arasında yer alan hatalı saptamalardır. Bütün bunları dikkate alarak belediyelere yerel hizmetlerin halka daha kolay yoldan ve etkin bir şekilde götürülebilmesi için nasıl bir model önerdikleri sorulmuştur. (Çizelge 24)

Çizelge 24: Büyük Kentlerin Sorunlarının Daha Kolay Çözümü İçin Önerilen Model

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
İlçe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılıp metropol alanda tek bir belediye kurulmalı	2	25.0	1	3.0	3	7.0
Anakent belediyeleri kaldırılıp ilçe belediyeleri arasında belediye birlikleri kurulması özendirilmeli	-	-	8	23.0	8	19.0
Yürürlükteki model, belediyelerin yetki, görev ve gelir kaynakları yeniden ele alınarak, düzeltilip uygulanmalı	6	75.0	26	74.0	32	74.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyeler, anakent belediyelerinin kaldırılmasına karşı oldukları gibi ilçe belediyelerinin de kaldırılmasına çoğunlukla karşıdır. Model olarak metropol alanlarda ilçe belediyelerinin bulunmadığı, bütün alanı ilgilendiren yerel hizmetlerin tek bir belediye tarafından görüldüğü bir sistemi benimsememektedir. Böyle bir modelin uygulamaya geçirilmesiyle yerel hizmetlerin daha kolay yerine

getirileceğini 2 anakent 1 ilçe belediyesi savunmaktadır. Bunların oranı tüm denekler içinde sadece % 7'dir.

Önerilen diğer model, anakent belediyeleri kaldırılarak ilçe belediyelerinin muhafaza edildiği ve metropol alandaki hizmetlerin ilçe belediyeleri arasında "belediye birlikleri" kurularak yerine getirilmesini öngören modeldir. Bu model de belediyeler tarafından fazla ilgi görmemiştir. Daha önce de ortaya çıktığı gibi belediyeler anakent belediyelerinin kaldırılmasına taraftar değillerdir. Aynı şekilde anakent belediyeleri kaldırılıp ilçe belediyeleri muhafaza edilince kurulacak olan birliklerin metropol alandaki bütün yerel hizmetleri anakent belediye modelinden daha iyi bir şekilde yerine getirebileceğine inanmamaktadırlar. Böyle bir modeli benimseyen belediyelerin toplam içindeki oranı sadece % 19'dur.

Belediyelerin büyük çoğunluğu mevcut modelin, gerekli bir takım düzenlemeler yapıldıktan sonra metropol alanın ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verecek model olduğunu ifade etmektedir. Daha önce de belirtildiği üzere 3030 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan sistemin yetki, görev ve gelir kaynakları açısından bir takım sorunları olduğu saptanmıştı. Sorunların çözülmesiyle mevcut sistem daha elverişli bir hale gelebilecektir. Belediyelerin % 74 gibi büyük bir çoğunluğu mevcut modelin aksayan yönlerinin düzeltilip yeniden ele alınmasıyla metropol hizmetlerin gereği gibi yerine getirilebileceğini savunmaktadır.

G. Diğer Konular

Bu bölümde anakent belediye yönetimi uygulamasında sık

sık eleştirilere konu olan diğer sorunlar ele alınacaktır. 3030 sayılı Kanunda bulunan ve Kanunda bulunmamakla birlikte uygulamada tartışılan diğer sorunlar hakkında belediyelerin görüşleri saptanacaktır. Bu bölümde ele alınan konular tek bir başlık altında toplanamamıştır. Her biri farklı sorunlara eğilmektedir.

Bu bölümde öncelikle ilçe belediyelerinin sınırları üzerinde durulacaktır. İlçe belediyeleri sık sık sınırlar arasındaki dengesizlikten söz etmekte, bir belediyeye çok geniş bir coğrafi alanı ilgilendiren yerel hizmetlerin görülmesi görev olarak verilmişken, diğer bir ilçe belediyesinin sınırlarının dar bir alanı kapsadığını, bunun da görevler açısından önemli dengesizlikler yarattığını ifade etmektedir. Bunun haklılık derecesini saptayabilmek amacıyla belediyelere sorulan soruya alınan cevaplar çizelge 25'te verilmiştir.

Çizelge 25: Anakent Bünyesindeki İlçelerin Sınırları Dengeli Çizilmiştir

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Doğru	2	25.0	12	34.0	14	33.0
Yanlış	6	75.0	23	66.0	29	67.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyelerin % 67'si ilçe sınırları arasındaki dengesizlikten söz etmektedir. Buna 6 anakent belediyesi de dahildir. Deneklerin geriye kalan % 33'ü ise ilçe belediyelerinin sınırlarının görev, yetki ve gelir kaynaklarıyla orantılı olarak dengeli çizildiği kanısındadır. İlçe sınırlarındaki dengesizlikten söz eden çoğunluğun beyanı esas

alındığında, düzenleme çalışmalarında ilçe sınırlarının yeniden ele alınarak görev, yetki ve gelir kaynakları ile yerel hizmet arz ve talebi arasında denge kurulması bir zorunluluk haline gelmektedir.

Üzerinde durulacak diğer bir konu, özellikle şu andaki merkezi idare ve yerel yönetimlerin siyasi yapısının yerel hizmetleri ne ölçüde etkilediğidir. Bilindiği gibi ülkemizde merkezi idare organlarıyla yerel yönetim organlarının çoğunluğu farklı siyasi partilere mensup insanlardan oluşmaktadır. Belediyeler bu durumun, daha üstün konumda olan merkezi idarenin, kendi partilerine mensup olmayan yerel yönetimlere gereği gibi sıcak bir gözle bakmamasına neden olduğunu, bunun da belediyelerin özellikle gelir kaynaklarında bir takım kısıtlamalara gidilmesine ve yerel hizmetlerin aksamasına yol açtığını sık sık gündeme getirmektedir. Belediyelerin bu düşüncelerindeki haklılık derecesi daha önceki bölümlerde yerel özerklik ve gelir kaynakları açısından merkezi idare ve yerel yönetim ilişkileri incelenirken ortaya çıkartılmıştı. Bu durumda akla, bu baskı ve kısıtlamaların merkezi organlarla yerel organların aynı siyasi parti üyelerince oluşması durumunda azalıp azalmayacağı sorusu gelmektedir. Yerel organlarla merkezi organların farklı partilere mensup olmalarının yerel hizmetleri olumsuz yönde etkilemesi kanunlarla ne derecede ilişkilidir? Normal prosedür izlenseydi yerel hizmetler bu derecede etkilenirmiydi?

Bütün bunlar gözönüne alınarak belediyelere etkin yerel hizmet için merkezi organlarla yerel organların aynı partiden olup olmaması konusundaki görüşleri soruldu.

Çizelge 26: Etkin Yerel Hizmet İçin Yerel Organlarla Merkezi Organların Aynı Partiden Olması Gerekliliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Gereklidir, yerel hizmetleri etkiler	2	25.0	17	49.0	19	44.0
Gereksizdir, etkilemez	6	75.0	18	51.0	24	56.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Çizelge 26'dan da anlaşılacağı gibi belediyelerin % 44'ü merkezi organlarla yerel organların aynı siyasi partiden olmasının olumlu etkiler doğuracağını ileri sürmektedir. Ancak geriye kalan % 56'sı bunun gereksizliğini, yerel hizmetlerin bu yüzden etkilenmemesi gerektiğini ifade etmektedir. Belediyeler, uygulamadaki durum ne olursa olsun, Kanunların merkezi idareye bu hakkı vermediğine inanmaktadır.

Üzerinde durulması gereken diğer bir konu Anakent Belediyesi Genel Sekreterliği uygulamasıdır. Bilindiği gibi anakentlerde belediye başkanına yardım etmek ve onun adına ve onun sorumluluğu altında belediye başkanının görevlerini yerine getirmek üzere bir genel sekreter bulunur. Bu genel sekreter anakent belediye başkanının önerisi üzerine, İçişleri Bakanı tarafından atanır.

Belediyelerde genel sekreterlik uygulamasının ülkemizde daha önce örneği yoktur. Yeni bir uygulamadır. Bu konu hakkındaki görüşler çizelge 27'de sergilenmektedir.

Çizelge 27: Anakent Belediyesi Genel Sekreterliği Uygulamasının Gerekliliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Gereklidir	7	87.5	19	54.0	26	60.0
Gereksizdir	-	-	8	23.0	8	19.0
Gereklidir fakat görev ve yetkileri yeniden ele alınmalı	1	12.5	8	23.0	19	21.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyelerin % 60'ı anakent belediyesi genel sekreterliği uygulamasının gerekliliğini savunmaktadır. Gereksizliğine inananlar ise toplam denekler içinde % 19 gibi bir azınlık teşkil etmektedir. Belediyelerin % 21'i ise bu uygulamayı gerekli bulmakla birlikte, görev ve yetkiler açısından genel sekreterlik uygulamasının yeniden ele alınmasından yanadır.

3030 sayılı Kanunun, anakent ve ilçe belediyelerinin belediye birlikleri kurabilmelerine ilişkin hükmü incelenmesi gereken son konudur. Kanunun 25 inci maddesi "Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacı ile, kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulunun iznine bağlıdır." hükmünü taşımaktadır. Belediyelerin birlik kurmaları 1580 sayılı Belediye Kanununda da düzenlenmiştir. Ancak 3030 sayılı Kanunun uygulanmadığı diğer belediyeler, yerel kamu hizmetlerinin görülmesinde birbirleri arasında koordinasyon sağlayacak başka bir araca sahip değildir. Belirli kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi için onlar arasında işbirliği yapılmasını sağlayacak tek araç, bu amaçla kuracakları bir-

liklerdir.

Oysa 3030 sayılı Kanunun uygulandığı yerlerde, ilçe belediyeleri arasında işbirliği ve koodinasyonu sağlamakla görevli bir anakent belediyesi vardır. Durum böyleyken kanun bu belediyeler için de belediye birlikleri kurulabilmesini öngörüyorsa, Kanunun diğer düzenlemelerinin yerel kamu hizmetlerinin gereği gibi yerine getirilmesini sağlayacak hükümlerinin yeterince isabetli olmadığı şüphesini akla getirmektedir. Bütün bunlara dayanarak anakent ve ilçe belediyeleri için belediye birlikleri kurulmasına ihtiyaç olmaması gerektiği düşünülmektedir. Şu andaki durum göz önüne alınarak, belediye birlikleri kurulmasının anakent ve ilçe belediyeleri için gerekli olup olmadığı belediyelere sorulduğunda aşağıdaki cevaplar alınmıştır.

Çizelge 28: Anakent Ve İlçe Belediyelerinin Kendi Analarında Birlik Kurmalarının Gerekliliği

	Anakent	%	İlçe	%	Toplam	%
Gereklidir, 3030 sayılı kanun yetersizdir	7	87.5	24	69.0	31	72.0
Gereksizdir, kanun yeterli	1	12.5	11	31.0	12	28.0
Toplam	8	100.0	35	100.0	43	100.0

Belediyelerin % 28'i anakent ve ilçe belediyelerinin birlik kurmalarını gereksiz bulmaktadır. Bunlara göre 3030 sayılı Kanunun uygulanmasıyla, birlik kurulması arasında pek fark yoktur. Yerel hizmetlerin görülmesi için 3030 sayılı

Kanunun hükümlerinin yerine getirilmesi yeterlidir. Oysa deneklerin % 72 gibi bir çoğunluğu belediye birlikleri kurulmasından yanadır. Bunlar 3030 sayılı Kanunu yerel kamu hizmetlerinin yerine getirilmesi açısından yetersiz bulmaktadır. Bunlara göre kanundaki bu yetersizlikler yeniden ele alınarak giderilmediği sürece sorunlar ancak birlikler kurulması yoluyla çözülebilir.



Üçüncü Bölüm: SONUÇ VE ÖNERİLER

Büyükşehirlerin, yakın çevrelerinde bulunan küçük yerleşim birimleriyle fiziki bir bütünlük içine girmesi sonucunda, metropoliten alanlardaki yerel yönetim birimlerinin, belli bir gelişme alanı içerisinde; gerek bölgesel planlama, gerekse şehir planının uygulanmasında biraraya gelerek, bazı önemli yerel hizmetlerin görev-yetki ve uygulamalar bakımından bir elden yürütülmesini sağlamak amacı ile, daha üst kademede bir yerel yönetim birimi kurulması yönünde çeşitli görüşler, son yıllarda yoğunluk kazanmıştır.

Türkiye'de 1950 yılından sonra başlayan hızlı nüfus artışı, başta İstanbul, Ankara ve İzmir olmak üzere büyük yerleşim birimlerinde hızlı kentleşme hareketlerine neden olmuştur. Bu merkezlerdeki düzensiz gelişme belde sınırlarını da aşarak merkez kentin çevresinde plansız ve kontrolsüz bir yaygınlaşma görünümü almıştır. Bu plansız ve düzensiz fiziki büyüme, bu kentlerin sosyal yapılarında, ekonomilerinde ve yerleşme biçimlerinde önemli değişikliklere yol açmıştır. Kentlerin olağanüstü şekilde genişlemeleri konut, ulaşım, çevre sorunlarını da artırmış, altyapının yetersizliği açık bir şekilde kendini göstermiştir(Geray 1981:35-55).

Sonuçta, büyükşehirlerin oluşmasından önceki koşul ve gereksinimlere göre uygulamaya konulan idari ve hukuki düzenlemeler, günün koşul ve gereksinimleri için yetersiz kalmıştır.

Bütün bu sorunların çözümünü kolaylaştırmak amacıyla 1982 Anayasası'nın 127'nci maddesinde yer alan "Büyük Yerleşim birimleri için özel yönetim biçimleri kurulabilir." hükmüne dayanılarak "3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" yürürlüğe konulmuştur. 3030 sayılı Kanunla kurulan "Büyükşehir Belediyeleri" yönetimi modeli, aradan geçen yedi yıllık bir uygulama döneminde bir takım yanlış uygulamalara rağmen olumlu bir başlangıç olabilir. Ancak ülkemiz için yeni bir model olması nedeniyle büyük şehir belediyeleri ile ilçe belediyelerini güç duruma düşüren bir takım sorunların var olduğu kesindir.

Bu çalışmada bu sorunların neler olduğu, hangi nedenlerden kaynaklandığı, hizmetlerin olumlu ya da olumsuz nasıl etkilendiği, bu sorunların çözümü için ne gibi önlemlerin alınması gerektiği gibi konuların üzerinde durulmuştur.

Bu bölümde; yapılan alan araştırmasının sonuçlarından yararlanılarak, birinci bölümde ortaya konulan varsayım değerlendirilmeye çalışılacak, devam eden kısımlarda da, ilgili diğer konular tartışılacaktır.

Modelin Gerekliliği

Bu kısımda; belediye başkanlarının görüşleri çerçevesinde, Türkiye'deki metropol alanlar için farklı bir düzenlemenin gerekli olup olmadığı ortaya çıkartılmaya çalışılmıştır.

1- Türkiye'de 1950'lerden beri büyükşehirler için farklı bir yönetim sisteminin gerekli olup olmadığı konusunda yoğun

tartışmalar yapılagelmıştır. Mevcut düzenlemenin dışında, büyük şehirlerin farklı bir sistemle yönetilip yönetilmemesi gerekliliği idarenin yeniden düzenlenmesi çalışmalarında hep gündemde kalmıştır. Bu konuda geçmişte ve günümüzde taraftar bulan görüş, bu kentler için farklı bir düzenlemenin gerekliliği ve bu farklı düzenlemenin yerel sorunların çözümünde daha etkili olacağı yönündedir.

1984 yılından beri uygulanan anakent belediye yönetimi modeli, ülkemiz için gerçekten bir ihtiyaçtır. Her geçen gün sınırları biraz daha genişleyen, cevap verilmesi gereken yerel ihtiyaçları artan, hizmet yükü çoğalan bu beldeleri tek bir otoritenin sorumluluğu altında yönetmek akılcı olmaktan uzak kalmıştır. Bu yüzden bu kentler için iki kademeli yönetim yaklaşımının uygulanması gerçek bir ihtiyaç olmuştur.

2- Büyük kentler için uygulanan bu iki kademeli yapı koordinasyon, mali kaynak ve uygulama güçlükleri gözardı edilirse, hizmetlerin daha etkin ve hızlı görülmesini sağlamaya elverişlidir. Model hizmet bakımından yararlıdır ve zorunludur. Yalnız düzenleme bakımından bir takım yeni hükümlere ihtiyaç duymaktadır.

Metropolitan alanlarda özel yönetim biçimlerinin oluşturulması yolunda bir ihtiyaç, uzun yıllardan beri duyulmasına rağmen, anakent yönetimi modeli Türkiye'de henüz yeni bir olgudur. Model bugünkü haliyle anakentlerin yerel sorunlarının tümünü birden çözmeye elverişli değildir. Ama sistem yeni ihtiyaçlar gözönüne alınarak yeni düzenlemeler yapılmaya açıktır. 3030 sayılı Kanunun uygulanmaya başlandığı 1984 yılından beri, anakentlerin yerel sorunlarının

çözümü belli ölçülerde kolaylaşmıştır. Ancak bu kolaylık istenen düzeyde değildir. O halde model yeni düzenlemelere ihtiyaç duymaktadır.

Yerel Özerklik

Belediyeler, yerinden yönetim anlayışının bir gereği olarak merkezi idarenin uzantısı olan kuruluşlara göre daha fazla özerk olması gereken kuruluşlar olarak bilinir. Gerçekten de ülkemizde merkezi idarenin yerel yönetimler üzerindeki denetimi, merkeze bağlı idarelere oranla daha azdır. Buna rağmen belediyeler üzerindeki idari denetim geçmişte olduğu gibi günümüzde de olması gereken ideal sınırın üzerindedir. Bugün anakentlerde ve özellikle ilçe belediyelerinde uygulanan denetim mekanizması yerel yöneticilerin haklı yakınmalarına yol açabilecek niteliktedir.

3030 sayılı Kanunun anakent ve ilçe belediyelerinin özerklikleri açısından üzerinde önemle durulması gereken hükümleri vardır. 3030 sayılı Kanun bir yandan anakent belediyeleri üzerinde bir merkezi denetimi öngörürken, diğer yandan da ilçe belediyeleri üzerinde merkezi denetimin yanında bir de anakent belediyesinin denetimini öngörmektedir.

1. Öncelikle anakent belediye başkanlarına, anakent ve ilçe belediye meclislerinde alınan bütün kararların değiştirilmesi veya veto edilmesi konusunda verilen yetki yerel özerklikle bağdaşır nitelikte değildir. Aslında anakent belediye başkanlarının görevli oldukları hizmetler üzerinde haiz oldukları koordinasyon ve bir ölçüde denetim görev ve yetkisi, anakent bütünlüğü içinde, hizmetlerin yürütül-

mesinde birlik ve beraberliği sağlamaya yönelik olmasına karşın, uygulamada bu yetki tamamen bir denetim yetkisi şekline bürünmüş ve özellikle ilçe belediyelerini görev yapamaz hale getirmiştir. Anakent belediye başkanları bu yetkilerini ilçe belediyeleri üzerinde nüfuzlarını artırmak amacıyla kullanmaktadır. O halde yerel özerklikle bağdaşmayan bu yetkinin ya kaldırılması ya da belirlenecek bazı konularla sınırlandırılması gerekmektedir.

2. İlçe belediyelerinin yerel özerkliği açısından üzerinde durulması gereken bir diğer konu, anakent belediye meclislerine, ilçe belediye meclislerince kabul edilen altyapı, plan ve programları ile bütçelerini inceleyip olduğu gibi ya da değiştirerek kabul etmek konusunda verilen yetkidir. Bu yetki ilk bakışta ilçe belediyelerinin özerkliğini zedeliyor gibi görünmektedir. Ancak ilçe belediye başkanlarının anakent belediye meclisinin doğal üyesi oldukları göz önüne getirilince bu yetkinin özerkliği zedeleyen bir unsur olmadığu ortaya çıkmaktadır. İlçe belediyeleri de anakent belediye meclisinin üstün konumda olduğuna ve bunun böyle olması gerektiğine inanmaktadır. Çünkü ilçe belediyelerinin de katkısıyla oluşan anakent belediye meclisleri metropol alanı ilgilendiren kararların en rasyonel şekilde alınabileceği bir mercidir.

3. İlçe belediyelerinin bütçeleri, ilçe belediye meclisinden başka anakent belediye meclisi ve bölgenin en büyük mülki amiri tarafından da onaylanmaktadır. Buradaki en büyük mülki amir validir. İlçe belediye bütçelerinin anakent belediye meclisi tarafından da onaylanması mahalli idareler hukukunda bugüne kadar yeri olmayan bir uygulamadır. İlçe belediye bütçelerinin onayı konusunda ortaya çıkan yakın-

malar, bütçelerin anakent meclisinden başka bir de en büyük mülki amirin onayından geçmek zorunda bırakılmasıdır. Bu uygulama idari vesayetin bir uzantısıdır.

İlçe belediye bütçeleri, ilçe hizmetleriyle anakent hizmetlerinin koordinasyonunun sağlanması amacıyla sadece anakent belediye meclisi tarafından onaylanmalıdır. Bu bütçelerin onaylanması yetkisi valilerden alınarak yerel özerkliğin daha fazla zedelenmesi önlenmelidir.

4. 3030 sayılı Kanunla, hakkında göreviyle ilgili bir suçtan dolayı koğuşturma ya da soruşturma açılmış, seçimle iş başına gelmiş bir yerel organı geçici bir önlem olarak ta olsa görevden alması konusunda İçişleri Bakanına verilmiş bulunan yetki yerel özerklikle bağdaşmamaktadır. Böyle bir yetki yerel özerklik ilkesinin açıkça zedelenmesi anlamına gelmektedir. Çünkü belediyelerdeki seçilmiş organlar halkın temsilcisidir. Diğer taraftan anakent ve ilçe belediyelerinde olduğu gibi diğer belediyelerde de halkın iradesiyle oluşturulmuş bir meclis vardır. Böyle bir yetki ancak olsa olsa bu meclislere verilmelidir. Ayrıca günümüzde merkezi idare organlarıyla mahalli idare organlarının siyasi yapısı bu konunun kolayca istismar edilmesine uygundur.

Diğer taraftan böyle bir yetkinin İçişleri Bakanına verilmesi pek akılcı değildir. Çünkü Anayasanın 127'nci maddesinde, yerel yönetimlerin seçimle iş başına gelen organlarının üyelik sıfatını kazanmalarına veya yitirmelerine ilişkin anlaşmazlıkların çözümünün yargı eliyle olması gerektiği konusunda açık hüküm vardır.

5. Ülkemizde anakent belediyeleri idari bakımdan

yeterince özerk olmayan kuruluşlardır. 3030 sayılı Kanun diğer belediyelere göre daha özerk belediyeler yaratmaktan öte, ilçe belediyeleri açısından merkeze daha fazla bağımlı belediyeler meydana getirmiştir. Anakent belediyeleri ise, ilçe belediyelerine oranla daha fazla özerk olan kuruluşlardır. Fakat bu da sınırlı bir takım konularda, anakent belediyelerine devredilen (imar planlaması gibi) bazı yetkilerde ortaya çıkmaktadır.

Anakent belediyeleri ile ilçe belediyelerinin ilişkileri özerklik açısından ele alındığında, anakent belediyelerinin daha üstün konumda olduğu ve ilçe belediyelerinin üzerinde bir denetim mekanizması oluşturduğu gözlenmektedir. O halde ilçe belediyelerinin özerkliğine olumlu bir katkıda bulunmak amacıyla anakent belediyesinin koordinatörlük görevinin ağır bir idari vesayet görünümüne bürünmesi önlenerek, ilçe belediyeleri bir belediye şubesi haline getirilmemelidir.

6. Ülkemizde idari vesayet gerçek amacından farklı bir şekilde uygulanmaktadır. Gerek merkezi idarenin anakent ve ilçe belediyeleri üzerindeki, gerekse anakent belediyelerinin ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkilerinin gerçek amacı, hizmetlerin görülmesinde koordinasyon sağlanarak kaynak-harcama dengesinin kurulabilmesi, dolayısıyla hizmetlerin etkinliğinin ve verimliliğinin artırılmasıdır. Fakat ülkemizde idari vesayet bu konular öne sürülerek alt tabakalar üzerinde nüfuz artırma, onları cezalandırma amacıyla kullanılmaktadır. İdari vesayet yetkisinden kaynaklanan denetleme yetkisinin belediyeleri cezalandıran, suç ve hata arayan bir mekanizma şekline dönüşmesi önlenmeli ve bu yetkinin eğitime, yönlendirme ve yol gösterme amacıyla kullanılması sağlanmalıdır.

7. Anakent Belediye Encümeninin yapısı da yerel özerklikle pek bağdaşır nitelikte değildir. Meclisin toplantıda olmadığı hallerde, başkan dışında belediyenin en aktif organının encümen olduğu bilinmektedir. Encümen, meclis toplantı halinde olmadığı zamanlarda meclis yerine kararlar alabilmektedir. Bu denli aktif ve önemli görevleri bulunan anakent encümeninin bütün üyeleri başkan tarafından atanmış kimselerdir. Bu durum bir taraftan başkanı güçlendirmekte diğer taraftan da yerel demokrasi anlayışı ile bağdaşmayan bir takım olumsuzluklar taşımaktadır. Yerel demokrasi, karar süreçlerine halkın doğrudan veya seçtiği temsilcileri aracılığıyla katılımını ifade ettiğine göre, bazı durumlarda meclis adına karar alabilen ve hiçbir seçilmiş üyesi olmayan encümenin aldığı kararların demokratik olduğu söylenemez.

Oysa 3030 sayılı Kanunun değil de, 1580 sayılı Belediyeler Kanununun uygulandığı mahalli idare birimlerinde encümen hem seçilmiş hem de atanmış üyelerden oluşmakta böylece encümen kararlarının daha demokratik bir yapıya kavuşması sağlanmaktadır. Belediyecilerden çoğunun isteği de anakent encümeninin yapısını 1580 sayılı Kanunda öngörülen biçime dönüştürmek ve hiç değilse yarısının seçilmiş üyelerden oluşmasını sağlamaktır. Böylece anakent encümenleri daha demokratik bir yapıya kavuşacaktır.

Sonuç olarak daha önceden de tahmin edildiği gibi(bkz. sayfa 32) 3030 sayılı Kanunun getirdiği hukuki düzenlemeler anakent ve ilçe belediyelerinin özerkliğine olumsuz yönde etkide bulunmuştur. Kanunun uygulaması yer yer demokratik yerel yönetim ilkelerine ters düşen olumsuzluklar ortaya çıkartmaktadır. Böylece bu konu hakkında öne sürülen tahmin

doğrulanmış olmaktadır.

Görev-Yetki Dağılımının Esasları

İki kademeli yönetim yaklaşımı doğrultusunda anakent ve ilçe belediyelerine 3030 sayılı Kanunla farklı görevler verilmiştir. Anakent belediyelerine verilmiş olan görevler metropoliten alanın tümünü ilgilendiren, tek elden yürütülmesinde fayda görülen işler iken, ilçe belediyelerine daha dar bir bölgenin yerel ihtiyaçlarının görülmesi gibi mikro ölçekli hizmetlerin gerektirdiği görevler verilmiştir. Bu bölümde gerek anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki, gerekse belediyelerle merkezi idare arasındaki görev ve yetki dağılımında ortaya çıkan sorunlar belirlenmeye çalışılmıştır.

Anakent belediye yönetimi modelinde anakent belediyesi, ilçe belediyelerine göre daha üstün bir konumdadır. İki kademeli yönetim yaklaşımı çerçevesinde de anakent belediyesinin üstün konumda olması normaldir. Ancak ülkemizdeki uygulamada bu üstünlük farklı şekillerde ele alınmakta ve bir takım huzursuzluklara yol açmaktadır.

1. 3030 sayılı Kanuna göre anakent belediyeleri organ olarak ilçe belediyelerinden üstündür. Kanunun koordinatörlük görevini yüklediği anakent belediyeleri, bu görevlerini gereği gibi yaptıkları zaman hizmetlerin verimi ve kalitesi olumlu yönde artmaktadır. İlçe belediyeleri tarafından da anakent belediyelerinin üstünlüğü kabul edilmekte ve bu üstünlüğün Kanuna uygun şekilde ele alınması gerektiği belirtilmektedir.

Ancak bu yetkinin amaç dışında kullanılması sonucunda anakent belediyeleri "asıl", ilçe belediyeleri de "yavru" belediye olarak algılanabilmektedir. Bu durumda ilçe belediyeleri anakent belediyesine bağlı, tüzel kişiliği olmayan birer belediye şubesi konumuna düşmektedir. Bu şakıncanın önüne geçmek için gerekli denetim mekanizması oluşturulmalı ve anakent belediyeleri ilçe belediyelerinin üzerinde bir koordinatör olarak görev yapmalıdır.

2. Anakent belediyelerinin üstün konumda olması belirgin bir huzursuzluğa yol açmamaktadır. Ancak anakentin üstün konumundan dolayı anakent belediyelerine verilen geniş ölçekli görevlerle, ilçe belediyelerine verilen mikro ölçekli görevler arasındaki dengesizlik, huzursuzluğun ana kaynağını oluşturmaktadır. Kademelere verilen görevlerin dağılımında gerçek bir karmaşa vardır. 3030 sayılı Kanunda hangi kamu hizmetlerinin hangi yerel birimce yerine getirileceği çok açık bir biçimde belli edilmemiştir. Hatta öyle ki anakent belediyelerine verildiği zaman daha verimli bir şekilde yerine getirilebilecek olan hizmetler ilçe belediyelerine verilmiş olduğu gibi, bunun tersi de mümkün olmaktadır. O halde yeniden düzenleme çalışmalarında yerel hizmetler teker teker ele alınmalı ve hangisinin hangi kademedede daha etkin görülebileceği incelenmelidir.

3. Görevlerin anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki dağılımında olduğu gibi merkezi idare ve belediyeler arasındaki dağılımında da dengesizlikler vardır. Belediye-lerden büyük çoğunluğunun şikayeti, merkezi idarenin bazı yerel hizmetleri yerel yönetimlere bırakmayarak kendisinin üstlenmesi doğrultusundadır. Demek ki merkezi yönetim bir takım yerel hizmetlerle de uğraşmaktadır. Merkezi idarenin

milli ekonomi içerisindeki payının azaltılmaya çalışıldığı bir dönemde bazı yerel hizmetlerle uğraşarak faaliyet alanını genişletmeye çalışması çelişkili bir durumdur.

4. Belediyeler Kanunlarla kendilerine verilmiş olan görevleri olanakları elverdiği ölçüde yerine getirmek zorundadırlar. Ancak belediyelerin görev alanı içindeki hizmetleri yerine getirebilmeleri, görevlerine ilişkin yetkilere sahip olmalarıyla mümkündür. Yetkisiz görev olmaz. Ancak ülkemizde belediyeler arasında bir yetki-görev dengesizliği vardır. Bir yönetim kademesinin görev ve yetkilerinin genişlediği ölçüde prestijinin de arttığı genellikle kabul edilir. Ancak görev ve yetkinin artırılmasıyla birlikte sorumluluklar ve sorunlar da artar. Bu doğrultuda fazla görevin fazla yetkiyi de gerektirdiği unutulmamalıdır. O halde üzerinde önemle durulması gereken nokta anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımını yeniden ele alarak gerçekçi ölçüler içine oturtmaktır.

Bütün bunların sonucunda gerek merkezi idare ile yerel yönetimler, gerekse ilçe ve anakent belediyeleri arasındaki görev-yetki dağılımının rasyonel kıstaslara oturtulmamış olduğu ortaya çıkmakta ve bu konudaki öngürümüz (Bkz. Sayfa 32) doğrulanmış olmaktadır.

Mali Konular

3030 sayılı Kanunla anakent belediyeleri önemli gelir kaynaklarına sahip olmuşlardır. Anakentler hem 3030 sayılı Kanunla kendilerine verilen kaynaklardan hem de diğer bazı kanunlarla kendilerine sağlanan kaynaklardan yararlanmakta-

dırlar. Bunların en önemlileri emlak vergisi hasılatından alınan (% 20'lik) ve müzelere giriş ücretinden alınan (% 40'lık) paydır. Buna rağmen belediyeler çoğunlukla kaynak yetersizliğinden yakınmaktadırlar.

Merkezi idare bir taraftan yerel yönetimlerin mali kaynaklarını artırmaya çalışırken, diğer taraftan çeşitli yollarla kaynakların azalmasına yol açacak tasarruflarda bulunmaktadır. Son yıllardaki Bütçe Kanunlarıyla Genel Bütçe gelirlerinden yerel yönetimlere verilecek payın % 10'unun Devlet Bütçesine gelir kaydedilmesi şeklindeki idari tasarruf, yerel yönetimlerin mali kaynaklarına indirilen bir darbe niteliğindedir. Diğer taraftan belediyelerin Türkiye Elektrik Kurumu, Sosyal Sigortalar Kurumu gibi kuruluşlara olan birikmiş borçlarının İller Bankası kanalıyla kaynaktan kesilmesi de mali açıdan belediyeleri zor duruma sokmaktadır. Merkezi idarenin tasarruflarıyla gerçekleşen bu uygulamaların bir an önce durdurulması ya da en azından daha rasyonel kıstaslara oturtulması gerekmektedir.

1. Türkiye'de anakent belediyeleri, diğer yerel yönetim birimleri gibi, mali bakımdan yeterince güçlü kuruluşlar değildir ve görevlerini yeterli ölçüde yerine getirecek olanaklardan yoksunlardır. Kaynakları, kanunların kendilerine yüklediği geniş çaplı yatırımlar gerektiren hizmetleri yerine getirecek kadar geniş değildir.

Belediyecilerin tümünün ortak şikayeti belediye gelirlerinin yetersiz olduğudur. Herhangi bir hizmetin kalitesi o alana harcanacak mali kaynakla çok yakından ilişkilidir. Bir alana ne kadar çok mali kaynak aktarılırsa o alandaki hizmetin verimi de artar. Ancak burada önemli olan konu belediyelere sağlanan gelirin onlara yüklenen görevlerle ne

derecede bağdaştığıdır. Belediyelerin kanunla kendilerine verilen görevleri yapmaması düşünülemeyeceğine göre, onları görevleriyle orantılı gelir kaynaklarıyla da donatmak gerekir.

2. Anakent ve ilçe belediyeleri görev ve gelir dengesi açısından ele alındığında, gelir kaynakları açısından anakent belediyelerinin daha fazla korunduğu, görev açısından ise ilçe belediyelerinin daha yüklü olduğu gözlenmiştir.

Görevler ve yetkilerle birlikte, anakentlerde gelir paylaşımının da yeniden gözden geçirilmesinde yarar vardır. Zira Anayasa'nın 127 nci maddesi yerel yönetimlere, görevleriyle orantılı gelir kaynaklarının sağlanmasından söz etmektedir. Uygulamada anakent belediyeleri, belediyelere verilen öz gelir kaynaklarından pay aldığı gibi, Devletin doğrudan doğruya anakentlere sağladığı kaynaklardan da yararlanmaktadır. İlçeler ise sadece kendi öz kaynaklarından elde ettikleri gelirler ve anakentin yardımlarından yararlanmaktadır. Bu durum ilçe belediyelerinin mali açıdan anakent belediyelerine göre daha güçsüz kalmasına yol açmaktadır. O halde anakent ve ilçe belediyeleri arasındaki gelir bölüşümünde yeni düzenlemeler yapılması gerekmektedir.

3. 3030 sayılı Kanun anakent belediyelerinin mali ve teknik açıdan, ilçe belediyelerinin yürütmek durumunda oldukları yerel hizmetlere katılmasını öngörmektedir. Anakent belediyeleri bu katılımı yaparken ilçe belediyeleri arasında fark gözetmeyecektir. Fakat uygulamada ilçe belediyeleri anakentin mali ve teknik yardımlarından eşit derecede yararlanamamaktadır. Anakent belediyeleri, ilçe

belediyeleri arasında fark gözetmektedir. Bunun nedeni, ilçe belediyelerine verilmesi gereken mali yardımın miktarını ve niteliğini saptamakla görevli bulunan belediye meclisinin oluşumudur. Belediye meclisinin siyasi yapısı ilçe belediyelerinin siyasi yapısıyla uyuşmayınca ilçe belediyelerine yapılacak yardımlar subjektif ve partizanca düşüncelerle değişebilmektedir. Bu nedenle ilçe belediyelerine yapılacak mali yardımların daha nesnel ilkelere oturtulması zorunludur. Mali yardımı subjektif kriterlerle sınırlı tutan bu uygulama bir an önce yeniden düzenlenmelidir.

4. Belediyeler gelir kaynaklarının yetersizliğinden genellikle şikayetçidirler. O halde gelir sorunu öncelikle ele alınmalıdır. Belediyelerin daha fazla gelir kaynağına sahip olmasının yerel hizmetlerin kalitesini artıracığı kanısı yaygındır. Bu durumda gelirleri artırıcı politikalar geliştirmek bir zorunluluk olmaktadır.

Belediyeler gelir konusunda merkezi idareye daha fazla bağımlı olmaktan kurtarılmalıdır. Bunun en pratik yolu belediyeleri kendi giderlerini kendi kaynaklarından karşılayacak yetkilerle donatmaktır. Bu çözüm yolunda belediyeler kendilerine verilen yetkilerle kâr getirici faaliyetlerle uğraşabilecek, elde ettikleri gelirleri yerel hizmetleri yerine getirmek üzere kullanabilecek ve böylece merkezi idareye daha az bağımlı hale geleceklerdir. Öte yandan yerel kaynak yaratarak yerel hizmetleri yürütmek çağdaş yönetim anlayışının gereğidir.

Özetle; Kanunla, belediyelere sağlanan gelir kaynaklarının, onlara yüklenen görevlerle doğru orantılı olmadığı ortaya çıkmaktadır. Kanunun mali düzenlemelerinin

yeniden ele alınması zorunluluğu kanıtlanmış olmaktadır.

Modelin Sağladığı Faydalar

1. Anakent belediye yönetimi modeli öncelikle ilçe belediyeleri arasında bir hizmet yarışı başlatmıştır. Fiziki konum olarak birbirleriyle çok yakın bulunan ilçe belediyeleri hizmet bakımından birbirlerini zorlamakta ve aralarında hizmet alanında bir rekabet başlamaktadır. Oluşan bu rekabet ortamı yerel hizmetlerin kalitesini artırıcı yönde etkili olabilmektedir.

2. Anakentlerin en önemli sorunu hızlı nüfus artışı ve köyden kente göçün yoğunluğuna bağlı olarak her geçen gün önemli boyutlara ulaşan hızlı ve düzensiz kentleşmedir. Bu olgu anakentlerin her geçen gün biraz daha büyüyen önemli bir sorunudur. Anakent belediye yönetimi modelinden beklenen en önemli fayda bu hızlı ve düzensiz kentleşmenin yarattığı olumsuzlukları engelleyebilmesidir. Ancak mevcut model kendisinden beklenen bu faydayı gereği gibi sağlayamamıştır. Modelin bu konuda olumlu katkıları gözlenmekle beraber yeterli düzeyde olduğu söylenemez.

Sonuç olarak; model kendisinden beklenen faydaları istenilen düzeyde sağlayamamıştır. Ancak; modelin sağladığı faydalar gözardı edilemeyecek kadar önemlidir. 3030 sayılı Kanunla getirilen anakent belediye yönetimi modeli gerekli yasal düzenlemeler yapıldıktan sonra yerel ihtiyaçlara en etkin şekilde cevap verecek yapıdadır.

Modelin Genel Olarak Değerlendirilmesi

Anakent belediye yönetimi modeli ülkemizde 1984'ten beri uygulanmaktadır. Aradan geçen yedi yıllık dönem modelin değerlendirmesini yapmak için yeterli bir süredir. Bu süre içinde yerel yönetimler siyasi açıdan iki kez el değiştirmiştir. Sistem doğruları ve yanlışlarıyla iyice oturmuştur ve rasyonel bir değerlendirmesini yapacak olgunluğa erişmiştir.

1. 3030 sayılı Kanunla yürürlüğe konulan anakent belediye yönetimi modelinin, büyük kentlerin yerel sorunlarını tam anlamıyla çözmekten uzak bulunduğu bilinen bir gerçektir. Ancak bu sorunların çözümü için uygulanan iki kademeli yönetim yaklaşımı bir zorunluluktur. Model mevcut bir takım hatalı saptamaların yeniden ele alınmasından sonra yerel ihtiyaçlara en iyi şekilde cevap verecek niteliktedir.

Ülkemizde 3030 sayılı Kanun kapsamındaki kentlerin hepsi metropoliten nitelik taşımaktadır. Uygun koşullar sağlandığı zaman bu Kanunun kapsamına dahil kent sayısının artırılması, dolayısıyla modelin yaygınlaştırılması, yerel yönetim sistemimizin yararınadır.

2. Büyük kentlerin yerel sorunlarının çözümü için uygulanan bu iki kademeli yönetim yaklaşımı isabetli bir tercihtir. Ancak 3030 sayılı Kanununun yerel sorunların çözümü için ortaya koyduğu saptamaların yanlışlığıyla birlikte uygulama sırasında da bir takım hatalar yapılabilmektedir. Yani yerel sorunların gereği gibi çözülememesinin en önemli nedeni Kanunun aksak noktaları nedeniyle uygulamada da belirli aksaklıklar olmasıdır. O halde Kanunun

yeniden ele alınarak mevcut ihtiyaçlar doğrultusunda yeniden düzenlenmesi, yerel sorunların çözümüne büyük ölçüde katkı sağlayacaktır.

3. Diğer bütün sorunlar bir yana bırakılırsa uygulanan bu iki kademeli yönetim yaklağımı hizmetlerin daha etkin ve hızlı görülmesini sağlamaya elverişlidir. Modelin özünü oluşturan anakent-ilçe belediyesi ayırımı isabetli bir yaklağımdır. Çünkü bu ayırımla belli bir metropoliten alanı ilgilendiren yerel hizmetler birbiriyle koordineli şekilde çalışan iki değişik kademe tarafından yerine getirilmektedir. Sistemin alt basamağında ilçe belediyeleri varken onların üstünde koordinatörlük görevini üstlenmiş bir anakent belediyesi vardır. Bu uygulama bir zorunluluktan kaynaklanmıştır. Çünkü metropoliten özellik gösteren alanların ihtiyaç duyduğu yerel hizmetler tek bir belediyenin yetki ve sorumluluğu altında yerine getirilmekten uzak kalmıştır.

4. Demek ki modelin kendisine bağlanabilecek bir takım eksiklikleri ve hataları olmasına ve bunların yerel sorunların üzümünü belli ölçülerde gleştirmesine karşın, bu güçlükler modelin iki kademeli yapısından kaynaklanmamaktadır. Mevcut model, gerekli bir takım düzenlemeler yapıldıktan sonra metropol alanının ihtiyaçlarına en iyi şekilde cevap verecek yapıdadır. Ancak modelin istenilen yapıya kavuşturulması için, anakent ve ilçe belediyelerinin yetki, görev, gelir kaynakları açısından yeniden ele alınması ve daha gerçekçi bir yapıya oturtulması gerekir. Böylece araştırmanın kuramsal gerevesi çizilirken ortaya atılmış olan sorun burada cevaplanmış olmaktadır.

Diğer Konular

1. Anakent belediyelerinin bünyelerindeki ilçe belediyelerinin sınırları arasında belirgin bir dengesizlik vardır. Bu dengesizlik bir taraftan hizmetin en etkin biçimde götürülmesini engellerken diğer taraftan yerel hizmetlerdeki halk katılımını asgariye indirmektedir. Anakentlerdeki çoğu ilçe belediyesi nüfusu ve sorumluluk alanının genişliği nedeniyle hizmet ve katılım bakımından zorlanmaktadır. Öyle ki nüfusu 2 milyona yaklaşan ve de çok geniş bir coğrafi alanı olan ilçeler yanında birkaç yüzbin nüfuslu ve çok dar bir coğrafi alanda hizmet veren ilçeler de bulunmaktadır. Bu durum görev, yetki ve gelir kaynakları bakımından ilçeler arasında bir dengesizliğe yol açmaktadır. O halde yeniden düzenleme çalışmalarında ilçe belediyelerinin sınırlarını yeniden ele alarak görev, yetki ve gelir kaynakları ile yerel hizmet arz ve talebi arasında denge kurmak bir zorunluluk olmaktadır.

2. Belediyelerin kendilerine ilişkin görevlerini gereği gibi yerine getirememesinin önemli bir nedeni merkezi idare organlarıyla yerel yönetim organlarının farklı siyasi görüşleri paylaşmasıdır. Bu farklı yapılaşmanın, özellikle gelir kaynakları açısından belediyelerin zor duruma düşmesine neden olduğu belediyeçiler tarafından sık sık dile getirilmektedir. Ancak yönetim kademelerindeki farklı siyasi yapılaşma yerel hizmetleri etkilememelidir. Önemli olan yurttaşın hizmetlerden azami ölçüde yararlanmasının sağlanmasıdır.

3. Anakent belediye yönetimi modelinin yerel yönetim sistemimize yeni bir katkısı da anakent belediyesi genel sekreterliği uygulamasıdır. Ülkemizde daha önce örneği

olmayan bu uygulama ilgili model içinde gereklidir. Ancak bu organın görev ve yetkiler açısından yeniden ele alınması ve mevcut ihtiyaçlar doğrultusunda gözden geçirilmesi modelin yararınadır.

Genel sekreter, hiyerarşik olarak başkana bağlıdır. Fakat aynı zamanda başkanla yürütme yetkisini paylaşması gereken, belediyenin örgütsel birimleri açısından da en etkili konumda bulunması gereken kişidir. Ancak ülkemizdeki uygulamada genel sekreter, anakent belediye yönetimi modeli kapsamı dışındaki belediyelerde bulunan başkan yardımcısından farkı olmayan bir organ haline gelmiştir. Bu nedenle genel sekreterlik uygulamasının da yetkiler ve görevler açısından yeniden ele alınması gerekir.

4. 3030 sayılı Kanun anakent belediye yönetimi modelinin cevap veremediği yerel ihtiyaçları belediye birlikleri kurarak yerine getirmek eğilimindedir. Oysa anakent belediyeleri zaten birkaç ilçe belediyesinin biraraya getirilmesiyle oluşturulmuş yerel yönetim birimleridir. Burada asıl olan ilçe belediyelerinin, anakent belediyesinin koordinatörlüğünde yerel hizmetleri yerine getirmesidir. Belediye birlikleri uygulaması, aralarında koordinasyon olmayan belediyelerin belli konularda bir araya gelmesiyle oluşur. Fakat ilçe belediyeleri zaten birbiriyle koordineli çalışmak zorundadır. O halde anakent belediye yönetimi modelinin cevap veremediği sorunların çözümü için başka bir örgütlenme şekline gitmek yerine 3030 sayılı Kanununun anakentlerin tüm ihtiyaçlarına cevap verecek şekilde yeniden düzenlenmesine yönelinmelidir.

Araştırmada elde edilen verilen tümünün birden değerlendirilmesiyle, 3030 sayılı Kanunun getirdiği düzenlemelerin, yerel sorunları gereği gibi czecek durumda olmadığı, modelin yerel sorunlara cevap verecek yapıda bulunmadığı saptanılmış olmakta ve araştırmanın kuramsal geręevesi çizilirken ortaya atılmış olan varsayım(Bkz. Sayfa 32)kanıtlanmaktadır.

Ancak herşeye rağmen, yürürlükteki modelin; mali kaynak, uygulama, koordinasyon güçlükleri bir yana bırakılırsa, metropol alanların sorunlarına en etkin bir şekilde cevap verecek yapıda olduğu ortaya çıkmıştır. Demek ki; araştırma boyunca ortaya çıkartılan sorunların ve belirlenen hatalı hükümlerin yeniden ele alınarak, önerilen şekillerde dznlenmesiyle, anakentlerimizin yerel ihtiyaçları, daha etkin ve verimli bir şekilde cevaplanabilecektir.

KAYNAKÇA

AYDIN, Ahmet Sezai

- 1984 "Büyükşehir Belediye Meclislerinin Oluşum Biçimi
Konusunda Birkaç Görüş."
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 470, Aralık:
1688-1694.
- 1985 "Büyükşehir Belediye Encümeni."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLI, 472, Şubat:
33-37.
- 1986a "Büyükşehir Belediyesi İlçe Belediyesi Bütçeleri."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLII, 483, Ocak:
10-16.
- 1986b "Büyükşehir ve İlçe Belediye Başkanları."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLII, 488,
Haziran: 166-172
- 1986c "Büyük Yerleşim Merkezleri Özel Yönetim
Biçimleri."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLII, 493, Kasım:
330-335
- 1987a "Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Birlik
Kurmaları."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIII, 495, Ocak:
1-7.
- 1987b "Büyükşehir Belediye Meclisi."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIII, 499, Mayıs:
164-170.

AYTAÇ, Fethi

- 1989 "Yerel Seçim Sonuçları Üzerine Düşünceler."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLV, 524, Haziran:
246-249.

ÇOKER, Ziya

- 1989 "Yerel Yönetimler ve İller Bankası."
Amme İdaresi Dergisi, XXII, 1, Mart: 23-32.

EKE, Ali Erkan

- 1982 **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler.**
Ankara, Siyasal Bilgiler Fakültesi.
- 1985 "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler:
Batı Deneyimi ve Türkiye."
Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 4, Aralık: 41-61.

ERDÜMLÜ, Güngör

- 1982 **Türkiye'de Metropolitan Yönetim Sorunları ve Bir
Sistem Önerisi.**
Ankara, Devlet Planlama Teşkilatı.

GERAY, Cevat

- 1981 "Konut Gereksinmesi ve Karşıllanması."
Amme İdaresi Dergisi, XIV, 2, Haziran: 35-55.

- GÖKÇE, Birsen
1988 **Toplumsal Bilimlerde Araştırma.**
Ankara, Savaş Yayınları.
- GÖKÇEER, Fikri
1988 "Yeni Büyükşehirler ve 103 Yeni İlçe."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIII, 505, Kasım:
433-436.
- GÖNÜL, Mustafa
1977 **Yerel Yönetim Birlikleri.**
Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi
Enstitüsü.
- GÜRAN, Sait
1983 "Büyükşehir Belediyesi Yönetimi Üzerine."
İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi, IV, 1-3: 51-58.
- GÜVEN, H.Sami
1982 "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetim-
lerde Ölçek Sorunu."
Amme İdaresi Dergisi, XV, 4, Aralık: 27-28.
- GÜVENÇ, Celal
1986 "Mahalli İdarelerin Özerkliği Konusunda Evrensel
Beyanname."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLII, 491-492,
Eylül-Ekim: 264-267.
- İSPİR, Eyüp
1982 **Kentleşme, Metropoliten Alan ve Yönetimi.**
Ankara, Ankara İktisadi ve Ticari İlimler
Akademisi.
- KARABİLGİN, Ahmet
1988 "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetiminde Karşıla-
şılan Sorunlar ve Çözüm Önerileri."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIV, 512,
Haziran: 161-167.
- KARAER, Tacettin
1987 "12 Eylül ve Mahalli İdarelerin Yeniden Düzenlen-
mesi."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIII, 506,
Aralık: 470-477.
- KAZANCI, Metin
1984 "Yerel Yönetimler Üzerine Birkaç Not."
Amme İdaresi Dergisi, XVI, 4, Aralık: 36-51.
- KELEŞ, Ruşen
1976 **Kentbilim İlkeleri.**
Ankara, Sevinç Matbaası.
- KELEŞ, Ruşen ve F.Yavuz
1983 **Yerel Yönetimler.**
Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi.

KELEŞ, Ruşen

- 1983 100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme Konut ve Gecekondu.
İstanbul, Gerçek Yayınevi.
- 1984a Kentleşme ve Konut Politikası.
Ankara, Siyasal Bilimler Fakültesi.
- 1984b "Büyük Belediyelerin Yönetimi."
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 464, Haziran: 1542-1544.
- 1985 "Türkiye'de Anakent Yönetimi."
Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 2, Haziran: 69-82.
- 1987 "Belediye Gelirleri."
Amme İdaresi Dergisi, XX, 4, Aralık: 63-87.
- 1988 Türkiye'de Kent Yönetimi.
Ankara, Türk Sosyal Bilimler Derneği.

MERİÇ, Osman

- 1984a "Metropolitan İdare Kurma Teşebbüsünde Üçüncü Aşama."
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 462, Nisan: 1473-1476.
- 1984b "Büyükşehir Yönetiminin Yeni Hukuki Müesseseleri"
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 464, Haziran: 1537-1541.
- 1987 "Büyükşehir Belediyeleriyle Diğer Belediyeler Arasındaki Görev, Yetki ve Teşkilat Farkları."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLIII, 496, Şubat: 62-68.

NADAROĞLU, Halil

- 1986 Mahalli İdareler.
İstanbul, Met-er Matbaası.

ÖZER, İlhan

- 1985 "Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Mahalli İdarelere Pay Verilmesi Konusunda Son Gelişmeler."
Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 1, Mart: 46-63.

SENCER, Muzaffer

- 1985 "Son Düzenlemelere Göre Türkiye'de Taşra Yönetimi ve Yerel Yönetimler."
Amme İdaresi Dergisi, XVIII, 1, Mart: 24-45.

SODAN, Ramazan

- 1989 "1580 ve 3030 Sayılı Kanunda Değişiklik Yapan 335 Sayılı Kanun Hükmünde Kararnamenin Getirdiği Yeni Düzenlemeler."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLV, 519. Ocak: 7-11.

TARHAN, Şerafettin

- 1985 "Büyükşehir Belediyeleri."
İller ve Belediyeler Dergisi, XLI, 475-476, Mayıs-Haziran: 171-178.

TEKELİ, İlhan

- 1983 "Yerel Yönetimlerde Demokrasi ve Türkiye'de Belediyelerin Gelişimi."
Amme İdaresi Dergisi, XVI, 2, Haziran: 3-22.

TORTOP, Nuri

- 1984a Mahalli İdareler.
Ankara, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Enstitüsü.
- 1984b "Fransa'da Büyükşehir Yönetimi İle İlgili Son Gelişmeler ve Türkiye'deki Durum."
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 460, Şubat: 1409-1412.
- 1984c "Mahalli İdareler İle İlgili Yeni Düzenlemeler."
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 462, Nisan: 1477-1479.
- 1984d "Büyükşehirilere Uygulanacak Yeni Yönetim Sistemi"
İller ve Belediyeler Dergisi, XL, 463, Mayıs: 1505-1508.

ÜNAL, Yücel

- 1982 Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine Bir İnceleme.
İstanbul, İTÜ Mimarlık Fakültesi.

YALÇINDAĞ, Selçuk

- 1988 "Yerel Yönetimler İçin Yeni Model Arayışları."
Amme İdaresi Dergisi, XXI, 3, Eylül: 3-22.

Ek 1: Soru Kağıdı Gönderilen Belediyeler

1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi
2. " Bakırköy İlçe Belediyesi
3. " Adalar " "
4. " Beşiktaş " "
5. " Beykoz " "
6. " Eyüp " "
7. " Eminönü " "
8. " Fatih " "
9. " Beyoğlu " "
10. " Kadıköy " "
11. " Sarıyer " "
12. " Şişli " "
13. " Üsküdar " "
14. " Kartal " "
15. " Pendik " "
16. " Gaziosmanpaşa İlçe Belediyesi
17. " Zeytinburnu " "
18. " Küçükçekmece " "
19. " Ümraniye " "
20. " Kağıthane " "
21. İzmir Büyükşehir Belediyesi
22. " Karşıyaka İlçe Belediyesi
23. " Bornova " "
24. " Konak " "
25. " Buca " "

26. Ankara Büyükşehir Belediyesi
 27. " Yenimahalle İlçe Belediyesi
 28. " Keçiören " "
 29. " Çankaya " "
 30. " Altındağ " "
 31. " Mamak " "

32. Konya Büyükşehir Belediyesi
 33. " Selçuklu İlçe Belediyesi
 34. " Karatay " "
 35. " Meram " "

36. Bursa Büyükşehir Belediyesi
 37. " Osmangazi İlçe Belediyesi
 38. " Yıldırım " "
 39. " Nilüfer " "

40. Kayseri Büyükşehir Belediyesi
 41. " Kocasinan İlçe Belediyesi
 42. " Melikgazi " "

43. Gaziantep Büyükşehir Belediyesi
 44. " Şehitkamil İlçe Belediyesi
 45. " Şahinbey " "

46. Adana Büyükşehir Belediyesi
 47. " Yüreğir İlçe Belediyesi
 48. " Seyhan " "

Ek 2: Anket Formu

A.Aşağıdaki cümlelerden size göre doğru olanına "D", yanlış olanına "Y" koyunuz.

1. () Anakent belediye yönetimi modeli ülkemiz için bir ihtiyaçtır.
2. () Anakent belediye yönetimi modeli bir "metropoliten alan" uygulamasıdır.
3. () İçişleri Bakanının hakkında kovuşturma açılmış bir yerel organı geçici bir önlem olarak kesin hükme kadar görevden alabilmesi doğru bir uygulamadır.
4. () Anakent belediye yönetimi modeli ilçe belediyeleri arasında bir hizmet yarışı başlatmıştır.
5. () Büyükşehir bünyesindeki ilçelerin sınırları gelir, görev ve hizmet büyüklüğü açısından dengesizlik yaratacak durumda değildir.

B.Aşağıdakilerden size göre en uygun olanını işaretleyiniz.

1. Anakent belediye yönetimi uygulamasıyla;
 - () Yerel sorunların çözümü kolaylaştı.
 - () Sorunların çözümüne pek katkı sağlanamadı.
 - () Yerel sorunların çözümü güçleşti.

2. Anakent belediye başkanının ilçe belediyeleri üzerindeki denetim yetkisi;

- () İlçe belediye hizmetlerinin etkinliğini artırıyor.
- () İlçe belediyelerini etkilemiyor.
- () İlçe belediyelerini görev yapamaz hale getiriyor.
- () Başka (belirtiniz).....

3. Anakent belediye meclisinin ilçe belediye meclislerine olan üstünlüğünü nasıl değerlendiriyorsunuz?

- () Olumlu
- () Olumsuz

4. İlçe belediyelerinin bütçeleri nasıl onaylanmalıdır?
 - () İlçe meclisi, anakent meclisi ve vali tarafından üç aşamada onaylanmalı.
 - () Sadece ilçe belediye meclisi tarafından onaylanmalı.
 - () İlçe belediye meclisi ve anakent belediye meclisi tarafından iki aşamada onaylanmalı.

5. 3030 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin özerkliğine katkısını nasıl değerlendiriyorsunuz?

- () Olumlu
- () Olumsuz

6. Anakent ve ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet nasıl kullanmaktadır?

- () Cezalandırma, suç ve hata arama amacıyla kullanılmakta.
- (.) Yol gösterme, eğitme, yönlendirme amacıyla kullanılmakta

7. Anakent belediye encümenini oluşum şekli açısından nasıl değerlendiriyorsunuz?

- () Uygundur.
- () Uygun değildir, tümü seçilmiş üye olmalıdır.
- () Uygun değildir, yarısı seçilmiş üye olmalıdır.

8. Organ olarak anakent belediyesinin ilçe belediyesine olan üstünlüğünün hizmet açısından sonuçları nelerdir?

- () İlçe belediyelerini daha temkinli davranmaya itiyor ve hizmetlerin kalitesi artıyor.
- () İlçe belediyelerini hiç etkilemiyor.
- () İlçe belediye hizmetlerini olumsuz yönde etkiliyor.

9. Görevlerin ilçe ve anakent belediyeleri arasındaki dağılımı nasıldır?

- () Her kademeye yapabileceği görevler verilmiştir.
- () İlçe belediyelerine verilmesi gereken bazı görevler anakente verildiği gibi anakent belediyelerinin bazı görevleri de ilçe belediyelerine verilmiştir.
- () Başka (belirtiniz)

10. Merkezi idareyle yerel yönetimler arasındaki görev dağılımı nasıldır?

- () Görev dağılımı rasyoneldir.
- () Merkezi idarenin bazı görevleri belediyelere yüklenmiştir.
- () Belediyelerin bazı görevlerini merkezi idare üstlenmiştir.

11. İlçe ve anakent belediyeleri arasındaki görev-yetki dengesi nasıldır?

- () Yetkiler görevler için yeterlidir.
- () Görevlere ilişkin yetkiler başka kademelerdedir.
- () Görevlere ilişkin yetkiler yetersizdir.

12. İlçe ve anakent belediyelerinin gelirleri görevlerini yerine getirmek için yeterlimidir?

- () Yeterlidir.
- () Yetersiz olmasına rağmen belediyeler başka kaynaklardan gelir elde ediyor.
- () Yetersizdir.

13. Kademelere göre görev ve gelir dağılımı nasıldır?

- () Dengelidir.
- () Anakentin görevi az geliri fazla.
- () İlçenin görevi az geliri fazla.
- () İlçenin görevi fazla geliri az.

14. Anakent belediyesinin mali ve teknik yardımlarından ilçe belediyelerinin yararlanma derecesi nasıldır?

- () Bütün ilçeler eşit oranda yararlanıyor.
- () Bazı ilçeler az bazı ilçeler fazla yararlanıyor.

15. Anakent ve ilçe belediyelerinin gelirlerini artırmak için neler yapılmalıdır?

- () Genel bütçe gelirlerinden daha fazla pay aktarılmalıdır.
- () Belediyelere vergi koyma yetkisi tanınmalıdır.
- () Kendi giderlerini kendi gelirlerinden karşılayacak kaynaklar sağlanmalıdır (işletmeci belediye anlayışı).
- () Yukarıdakilerin hepsi birden gerçekleştirilmelidir.
- () Başka (belirtiniz).....

16. Anakent belediye yönetimi modelinin hızlı ve düzenli kentleşmeyi engellemedeki etkinliği nasıldır?

- () Çok olumlu.
- () Olumlu.
- () Yeterince olumlu değil.
- () Olumsuz.

17. Anakentlerde yerel sorunların gereği gibi çözülememesinin en önemli nedeni aşağıdakilerden hangisidir?

- () Modelin kendisi.
- () Uygulamanın yanlışlığı.
- () Her ikisi de.

18. İlçe belediyeleri muhafaza edilerek anakent belediyeleri kaldırılırsa yerel hizmetler bundan nasıl etkilenir?

- () İlçe belediyeleri daha rahat hareket edecek hizmetlerin kalitesi artacaktır.
- () Hizmetlerde kopukluklar olacak, israf meydana gelecek, hizmet eksik kalacaktır.

19. Büyükkentlerin yerel sorunlarının çözümü için nasıl bir model önerirsiniz?

- () İlçe belediyelerinin tüzel kişiliği kaldırılıp metropol alanda tek bir belediye kurulmalıdır.
- () Anakent belediyeleri kaldırılıp ilçe belediyeleri arasında belediye birlikleri kurulması özendirilmelidir.
- () Yürürlükteki model belediyelerin yetki, görev ve gelir kaynakları yeniden ele alınarak düzeltilip uygulanmalıdır.
- () Başka (belirtiniz).....

20. Etkin yerel hizmet için yerel organlarla merkezi organların aynı siyasi partiden olması gerekir mi?

- () Gerekli, yerel olumlu yönde etkiler.
- () Gereksizdir, etkilemez.

21. Anakent belediyesi genel sekreterliği uygulaması hakkında ne düşünüyorsunuz?

- () Gerekli.
- () Gereksizdir.
- () Gerekli, fakat görev ve yetkileri yeniden ele alınmalıdır.

22. Anakent ve ilçe belediyelerinin kendi aralarında belediye birlikleri kurmaları gereklidir, neden?

- () Gerekli, 3030 sayılı Kanun yetersizdir.
- () Gereksizdir, Kanun yeterlidir.

Ek 3: Belediye Başkanlarına Gönderilen Resmi Yazı

Sayın Belediye Başkanı,

Hacettepe Üniversitesi Kamu Yönetimi Bölümü'nde Yüksek Lisans eğitimi yapan öğrencimiz Nail Keske tarafından, "Türkiye'deki anakent ve bünyelerindeki ilçe belediyelerini" kapsayan bir tez çalışması yapılmaktadır. Çalışmada 9 Temmuz 1984 tarihinde, 18453 sayılı Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe giren 3030 sayılı "Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun" esas alınmaktadır.

Araştırmanın sonuçlarının yerel yönetim sistemimize küçük de olsa bir katkıda bulunacağına inanıyoruz. Bu çalışma siz belediye başkanlarının değerli katkılarıyla sonuçlanabilecektir. Bu nedenle ilişikteki soru kağıdının en geç 10 Mart 1990'a kadar doldurularak tarafımıza postalanması için ilgi ve yardımlarınızı rica eder, sağlık ve esenlikler dilerim.

Saygılarımla,

Prof.Dr. Birsen GÖKÇE
Bölüm Başkanı

NOT: İşlerinizin çokluğu nedeniyle soru kağıdını cevaplamaya zaman bulamazsanız, uygun göreceğiniz, konuya hakim bir yetkiliye de soruları cevaplatabilirsiniz.

Ek 4: Ön Mektup

Ankara, Şubat 1990

Sayın belediye Başkanı

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Kamu Yönetimi Bölümünde, Türkiye'deki Anakent Belediyeleriyle bünyelerindeki İlçe Belediyelerini kapsayan bir araştırma yapılmaktadır.

Bilindiği gibi 1984 yılından beri uygulanan 3030 sayılı "Büyükşehirlerin Yönetimlerinin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" büyükşehirlerimiz için yeni bir dönem başlatılmıştır.

Bu araştırmada amacımız 3030 sayılı Kanunu siz uygulamacıların gözüyle değerlendirerek olumlu ve olumsuz yönlerini ortaya çıkartmaktır.

Araştırmamız tamamen bilimsel amaca hizmet ettiğinden derlenen bilgiler hiçbir şekilde kişi ve yer belirtilerek açıklanmayacaktır.

Çalışmalarımız süresince bize yardım edeceğinize ve ilgili sorulara samimi cevaplar vereceğinize inanıyor, görevinizde başarılar diliyoruz.

Teşekkür ve Saygılarımla,

Araştırmacı

T. C.
Yükseköğretim Kurulu
Dokümantasyon Merkezi