

T.C
İstanbul Üniversitesi
Sosyal Bilimler Enstitüsü
Maliye Anabilim Dalı

Yüksek Lisans Tezi

Anakentlerin Mali Sorunları: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Örneği

Şeyda SİRTAŞ

2501020198

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Nihat FALAY

İstanbul, 2006

ÖZ

Kentlerin tarihinde, iki tarihsel dönüşüm önemli olmuştur. Bu dönüşümlerden ilki olan sanayileşme, kırsal kesimden kentte yoğun bir göçe neden olmuş; bu da nüfus artışını ve kentsel sorunları beraberinde getirmiştir. Kentlerin mekansal olarak büyümesi anakentleri oluşturan temel etkenlerin başında gelmiştir. Dolaylı olarak sanayileşme, anakentlerin oluşmasına neden olmuştur. Sanayileşme tüm dünyada benzer etkiler göstermiş ancak koşulları farklı olan bölgeler, bu etkenleri kendi iç yapılarına göre şekillendirmiştir.

Kentleri etkileyen ikinci bir dönüşüm de, küreselleşmedir. Küreselleşme, ademi merkezileşmeye doğru bir hareketi beraberinde getirmektedir. Merkezi devletin eğitim, sağlık gibi hizmet alanlarından çekilmesi anakentlerde yerel yönetimlerin bir çok alanda sorumluluklarının artmasına neden olmuştur. Aynı zamanda anakentlerin kaynak temelinde aynı ölçüde bir artış olmamıştır. Artan sorumluluklar ve durgun ya da azalan kaynakların bileşkesi, anakentler açısından birçok zorluklara neden olmuştur. Bu, özellikle merkeziyetçi yönetime sahip ülkelerde geçerlidir. Bu ülkelerde, sorumluluklar yerel yönetimlere devredilmekte ve aynı zamanda merkezi yönetim transferleri de azaltılmaktadır.

Birçok anakent yönetiminin, bu duruma yanıtı aynı şekilde olmaktadır. Sorumluluklar ve mali kaynaklar arasındaki bu dengesizliğin çözümü için anakent yönetimleri hizmetlerin özelleştirilmesi, belediye şirketlerinin özel firmalara devredilmesi, borçlanma şeklinde kaynak bulmaya çalışmaktadırlar. Bu da hem yönetimlerin mali özerkliğini zedelemekte hem de hizmetlerin kamusal nitelikten uzaklaşmasına neden olmaktadır.

ABSTRACT

Two historical transformations have been most important in the history of cities. The first of these transformations was industrialization which prompted mass migration from rural areas to cities. This brought a rise in population and in urban problems. The spatial growth of cities is one of the main factors in the formation of metropolitan cities. Indirectly

industrialization created the metropolitan city. While the general character of industrialization was similar all over the world, the specific conditions of different regions such as internal structures shaped its effects differently.

A second transformation that has affected cities is globalization. Globalization is everywhere accompanied by a movement toward decentralization. As central governments devolve functions to lower levels of government, metropolitan governments have had to take on increased responsibilities in many fields; education, health, and public services. At the same time the resource bases of the metropolitan governments have not seen a comparative increase. The combination of increasing responsibilities and essentially stagnant, or even decreasing, resources has created a number of difficulties. This is particularly true in countries with centralized governance structures. In these countries responsibilities have been devolved and at the same time central government transfers have been cut.

The responses of most metropolitan governments have been similar. To solve this imbalance between responsibilities and financial resources, they have tried privatizing services, either by outsourcing or by turning over municipal companies to private control, and assuming debt. Both of these approaches damage financial autonomy and change the character of “public” services.

İÇİNDEKİLER

Öz (Abstract).....	iii
Tablo Listesi	viii
Şekil Listesi	ix
Grafik Listesi.....	x
Kısaltmalar.....	xi
GİRİŞ.....	

1

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ANAKENT YÖNETİMLERİNİN İDARİ VE MALİ YAPILARI

1.1. Kentleşme.....	4
1.2. Anakent.....	10
1.2.1. Anakent Yönetimi.....	11
1.2.2. Anakent Yönetiminin İdari Yapısı.....	12
1.2.2.1. Tek Kademeli Yönetim.....	14
1.2.2.2. İki Kademeli Yönetim.....	17
1.2.2.2.1. Yerel Federasyonlar.....	19
1.2.2.2.2. Metropoliten Birlikler.....	20
1.2.2.2.3. Kent/Bölge Yönetim Birliği.....	21
1.2.2.3. İsteğe Bağlı (Gönüllü) Kuruluşlar.....	21
1.2.2.3.1. Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları	22
1.2.2.3.2. Yerel Yönetimler Birliği	23
1.2.2.4. Özel Amaçlı Kuruluşlar	24
1.3. Anakent Yönetiminin Hizmet ve Harcamaları.....	26
1.3.1. Anakent Yönetiminde Hizmet İlkeleri	27
1.3.1.1. Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi.....	27
1.3.1.2. Etkinlik.....	28
1.3.1.3. Ekonomik Dışsallıklar.....	29
1.3.1.4. Ölçek Ekonomileri.....	31
1.3.2. Anakent Yönetiminde Harcama Türleri	35
1.3.2.1. Anakent Yönetiminin Harcamaları	36
1.3.2.2. Anakentlerde Harcamaların Karşılaştırılması.....	39
Anakent Yönetiminin Gelirleri.....	39
1.4.1. Kullanıcı Bedelleri	40
1.4.2. Vergiler.....	41
1.4.2.1. Emlak Vergisi.....	43
1.4.2.2. Satış Vergileri.....	45
1.4.2.3. Gelir Vergisi.....	46
1.4.2.4. İşyeri Vergileri.....	48
1.4.3. Yönetimlerarası Transferler	49
1.4.4. Borçlanma.....	53

1.5. Dünyada Anakent Yönetim Örnekleri	54
1.5.1. Tokyo Anakent Yönetimi	54
1.5.1.1. Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı.....	54
1.5.1.2. Tokyo Anakent Yönetimi Kapsamı.....	56
1.5.1.3. Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Yapısı.....	56
1.5.1.4. Anakent Yönetimi- Merkezi Yönetim İlişkileri.....	59
1.5.1.5. Hizmetlerin Yönetimi.....	60
1.5.1.6. Tokyo Anakent Yönetiminin Mali Yapısı.....	61
1.5.1.6.1. Gelirler.....	61
1.5.1.6.2. Harcamalar.....	64
1.5.1.6.3. Tokyo Anakent Yönetiminin Mali Sorunları.....	65
1.5.1.7. Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Sorunları.....	66
1.5.2. Cakarta Anakent Yönetimi.....	67
1.5.2.1. Endonezya Yerel Yönetimlerin Yapısı.....	67
1.5.2.2. Cakarta Anakent Yönetiminin Kapsamı.....	69
1.5.2.3. Cakarta Anakent Yönetiminin İdari Yapısı.....	70
1.5.2.4. Hizmetlerin Yönetimi.....	72
1.5.2.5. Cakarta Anakent Yönetiminin Mali Yapısı.....	72
1.5.2.5.1. Gelirler.....	72
1.5.2.5.2. Harcamalar.....	76
1.5.2.6. Cakarta Anakent Yönetiminin İdari Sorunları.....	79
1.5.3. Paris Anakent Yönetimi.....	81
1.5.3.1. Fransa’da Yerel Yönetimlerin Yapısı.....	81
1.5.3.2. Paris Anakent Yönetiminin Kapsamı.....	82
1.5.3.3. Paris Anakent Yönetiminin İdari Yapısı.....	82
1.5.3.4. Hizmetlerin Yönetimi.....	84
1.5.3.5. Paris Anakent Yönetiminin Mali Yapısı.....	85
1.5.3.5.1. Gelirler.....	85
1.5.3.5.2. Harcamalar.....	87
1.5.3.6. Paris Anakent Yönetiminin İdari Sorunları	89

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE ANAKENTLERİN GELİŞİMİ

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi.....	91
2.1.1. Osmanlı İmparatorluğu Dönemi.....	91
2.1.2. Cumhuriyetin İlanından Sonra Yerel Yönetimler.....	97
2.1.2.1. 1923-1970 Dönemi.....	97
2.1.2.2. 1970-1980 Dönemi.....	101
2.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem.....	104
2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı.....	108
2.2.1. İl Özel İdareleri.....	108
2.2.2. Köyler.....	111
2.2.3. Belediyeler	113
2.3. Türkiye’de Kentleşme Süreci.....	116
2.4. Türkiye’de Anakentlerin Gelişimi.....	117

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE ANAKENTLER VE İSTANBUL ANAKENT ÖRNEĞİ

3.1. İstanbul’da Anakent Yönetiminin Tarihsel Gelişimi	119
3.2. İstanbul Anakent Yönetimi Sistemi	123
3.2.1. İstanbul Anakent Yönetiminin İdari Yapısı.....	123
3.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları.....	124
3.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi	124
3.2.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni.....	126
3.2.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı.....	126
3.3. Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetki Paylaşımı.....	128
3.3.1. İstanbul Anakent Yönetiminin Görevleri.....	128
3.3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri.....	130
3.4. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Mali Yönetimi.....	131
3.4.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Bütçesi.....	131
3.4.2. Gelir Yapısı	131
3.4.3. Harcama Yapısı	135
3.5. İstanbul Anakentinin İktisadi Teşebbüsleri (BİT’ler).....	140
3.6. İstanbul Anakentinin Mali Sorunları	141
SONUÇ	145
KAYNAKÇA	147

TABLO LİSTESİ

Tablo1. İki Kademe Yönetimde Harcamaların Devri.....	34
Tablo2. Yıllar İtibariyle Cakarta Anakent Yönetimi'nin Gelirleri	75
Tablo3. 1974-1981 Cakarta Anakent Yönetiminin Harcamaları	78
Tablo4. Cakarta Anakent Yönetiminin 1997-2000 Yılları Arasındaki Harcamaları ..	79
Tablo5. Paris Anakentinin Gelirleri (2001-2004).....	86
Tablo6. 2001-2004 Paris Anakent Yönetiminin Harcamaları	88
Tablo7. 1994-2003 Yılları İstanbul BŞB Gelirleri	133
Tablo8. 1994-2003 Yılları İstanbul BŞB Cari Harcamaları	137
Tablo9 1994-2003 İstanbul BŞB Yatırım Harcamaları.....	138
Tablo10 1994-2001 Yılları İstanbul BŞB Transfer Harcamaları.....	139

ŞEKİL LİSTESİ

Şekil 1: Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Yapısı	58
Şekil 2: Cakarta Anakent Yönetimi İdari Yapısı.....	71
Şekil:3 Endonezya’da İl Yönetiminin Gelirleri.....	73
Şekil 4: Endonezya’da Yerel Yönetimlerin Gelirleri.....	74

GRAFİK LİSTESİ

Grafik 1: 1987-2002 Yılları İtibariyle Tokyo Anakent Yönetiminin Gelirleri	63
Grafik2: 1987-2002 Yılları İtibariyle Tokyo Anakent Yönetimi'nin Harcamaları	65

KISALTMALAR

AUICK	:	Asian Urban Information Center of Kobe
BİT	:	Belediye İktisadi Teşebbüsleri
BLY	:	Büyük Londra Yönetimi
BŞB	:	Büyükşehir Belediyesi
CHP	:	Cumhuriyet Halk Partisi
CMKP	:	Cakarta Metropolitan Kalkınma Planı
DPT	:	Devlet Planlama Teşkilatı
EU	:	European Union
GSMH	:	Gayri Safi Milli Hasıla
IUAŞ	:	İstanbul Ulaşım San. Tic. A.Ş.
IULA	:	International Union of Local Authorities
İDO	:	İstanbul Deniz Otobüsleri A.Ş.
İGDAŞ	:	İstanbul Gaz Dağıtım A.Ş.
İHE	:	İstanbul Halk Ekmek A.Ş.
İSKİ	:	İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi
KYTK	:	Kamu Yönetimi Temel Kanunu Tasarısı
TESEV	:	Türkiye Ekonomik ve Sosyal Etüdler Vakfı
TODAİE	:	Türkiye Orta Doğu ve Amme İdaresi
TÜSES	:	Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı
TÜSİAD	:	Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
UNESCAP	:	United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pasific
YYAEM	:	Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi

GİRİŞ

Hayatta kalma mücadelesi içerisinde olan ilk insanlar bu mücadeleden galip ayrılmak için beraber yaşam alanları seçtiklerinde, bu yerlerin daha sonra kent olarak nitelendirilebileceğinin elbette farkında değillerdi. İlk kentlerin oluşumundan günümüze kadar kentler, insanların birarada yaşadıkları yerleşim yerleri olmalarının dışında farklı işlevlere sahip olmuş ve bu işlevler de zaman içerisinde değişiklik göstermiştir. Antik Roma’da kent, asilzadelerin hem ekonomik temeli, hem de kırsal karargâhı olarak işlev görürken; Ortaçağ’da kentlerin ticari ve sınai işlevleri gerilemiş, savunma ve istihkam merkezleri haline gelmişlerdir.

Sanayi devrimi ile birlikte kentleşme sürecinde köklü değişiklikler ortaya çıkmıştır. Bu süreçte kapitalist üretim tarzı, makineleşme, işçi konutları ve işçi kentleri ortaya çıkmış, fabrikalar kurulmuş ve ulaşım gelişmiştir. Sanayileşmeyle beraber 18. ve 19.yy’larda yoğun göç olgusu ile bazı kentlerin nüfusu önemli ölçüde artmıştır. Bu değişmelere paralel olarak kitle ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi, kent nüfusunun kent dışına kaymasına ve toplumsal ve ekonomik olarak kente bağlı yerleşim yerlerinin oluşmasına neden olmuştur. Kentlerin bu şekilde mekânsal olarak büyümesi sonucu sanayi kentinden anakente doğru bir geçiş yaşanmıştır. Anakentler geleneksel kentten farklı olarak, merkezden kent çevresine doğru gelişme göstermiş, bölgesinde bulunan diğer kentsel ve kırsal yerler üzerinde ekonomik etkinlik kurarak, işlevsel bağımlılık ve işbölümü yaratan yerleşim yerleri olmuştur.

Sanayi devrimiyle değişen kent biçimlerinden biri de gerek Bizans gerekse Osmanlı döneminde her zaman ticari bir merkez olma özelliğini korumuş olan İstanbul’dur. İstanbul, Osmanlı’da merkeziyetçi yönetim anlayışı nedeniyle, Batı tarzı yerel yönetimlerden farklı bir yapıya sahip olmuştur. Kent yönetiminde kadı, esnaf kuruluşları, vakıflar gibi kurumlar, kentsel hizmetlerin görülmesinde görev almıştır. Üyelerinin seçimle başa geldiği, kentsel hizmetlerin tek elden görüldüğü özerk bir yapıya sahip yönetimi olan Batı tarzı bir yerel yönetim anlayışı, Osmanlı’da ancak Tanzimat döneminde kurulabilmiştir.

Uluslararası ticaret açısından önemli bir kent olan İstanbul’da güvenlik, sağlık ve temizlik gibi kentsel ihtiyaçların artmasıyla ilk yerel yönetim kuruluşu olan İstanbul Şehremaneti 1854 tarihinde kurulmuştur. Osmanlı’nın sahip olduğu merkeziyetçi yönetim anlayışı, Cumhuriyetin ilk yıllarında uygulanan devletçilik politikasıyla sonraki dönemlerde de devam etmiş; 1950’li yıllardan itibaren ortaya çıkan göç olgusuyla, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerin nüfusu büyük ölçüde artış göstermiştir; bunun sonucunda kentlerin sorunları artmış ve bir çeşit konut sorunu olan “gecekondu” sorunu ortaya çıkmıştır. Yerel yönetimler, cumhuriyetin kuruluşundan 1970’li yıllara kadar merkezi yönetimin yerel birimleri ve temsilcisi olarak görülmüştür. Bu anlayışın 1970’lerde değişmeye başlamasıyla merkezi yönetimin vesayetinin azaltılması, özerkliğin artırılması gibi talepler ortaya çıkmıştır. 1980 sonrası dönemde ise ekonomik, toplumsal ve siyasal değişimlere paralel olarak yerel yönetimler anlayışında da değişimler olmuştur. Bu dönemde Türkiye’de kentleşme hızı tekrar artış göstermiş, yerel yönetimler emeğin yeniden üretimine yönelik hizmetlerini önemli ölçüde azaltarak, daha çok sermaye birikimine destek niteliği taşıyan uygulamalarda bulunmuştur.

Küreselleşme sürecinde devletin eğitim, sağlık gibi hizmet alanlarından çekilmesi, anakentlerde yerel yönetimlerin birçok alanda sorumluluklarının artmasına neden olmaktadır. Ayrıca 1990’lı yıllardan itibaren ademi merkezileşme ile merkezi yönetime ait birçok yetki ve sorumluluk yerel yönetimlere aktarılmaktadır. Dünyada birçok anakent bu süreçten etkilenmekte ve mali sorunların çözümü için farklı yöntemlere başvurmaktadır.

Ülke ekonomileri içerisinde anakentler, en yüksek kalkınma düzeyine sahip, kapitalist birikim sürecinde önemli merkezlerdir. Tokyo, Cakarta, Paris ve İstanbul farklı gelişmişlik düzeyi ve farklı yerel yönetim geçmişine sahip olmalarına rağmen, ülkelerinde sermayenin ve nüfusun en yoğun olduğu, kentsel yoksulluğun, sosyal ve altyapı hizmet talebinin en yüksek düzeyde olduğu bölgelerdir. Başka bir deyişle anakentler, gerek sosyo-ekonomik gerekse fiziksel mekan boyutuyla, dönüşümün en güçlü ve hızlı yaşandığı yerlerdir. Bu nedenle böylesi dinamik kentlerin yönetiminde,

varolan yönetim tarzı ve mali kaynaklar yetersiz kalmakta ve birçok ülkede anakentlere özgü idari modeller benimsenmektedir.

Bu çalışmada anakentlerin mali sorunlarının salt yerel yönetim kaynak sorunu veya bütçe yetersizliğinden kaynaklanmadığının mali sorunların temelinde ademi merkezileşme süreci ve ülke yerel yönetim yapısının çok önemli bir yerde durduğunun altı çizilmeye çalışılmıştır. Bu nedenle Tokyo, Cakarta ve Paris gibi farklı yönetim anlayışlarına sahip anakent örnekleri ile bunların sahip oldukları idari ve mali problemler paralelinde İstanbul Büyükşehir Belediye yönetim sistemi, Türkiye yerel yönetimleri ve tarihi süreci açısından ele alınmıştır.

Çalışmanın birinci bölümünde kentleşmenin tarihsel gelişimi ve anakent yönetimlerinin idari ve mali yapıları teorik olarak incelenecek ve Tokyo, Cakarta ve Paris anakent örnekleriyle dünyadan farklı anakent yönetimlerinin idari ve mali yapıları açıklanacaktır.

İkinci bölüm, Türkiye yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimini ve bugün en son yapılan yerel yönetim reformlarıyla varolan yapıyı, Türkiye’de kentleşme ve anakentleşme konularını içermektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise İstanbul Büyükşehir Belediyesinin idari yapısı, hizmet, gelir ve gider yapıları incelenecek, mali sorunlar irdelenmeye çalışılacaktır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. ANAKENT YÖNETİMLERİNİN İDARİ VE MALİ YAPILARI

1.1. Kentleşme

“Kent” kavramı (Fransızca’da cité, İtalyanca’da citta, İspanyolca’da ciudad), Latincedeki yurttaşlık (civitas) ve hemşerilik gibi bir dizi kavramlardan türemiştir. Germen dillerinde ise, eski Almanya’dan Saksonya’dan* ve İskandinavya’dan kaynaklanan ve kale ya da oturma alanı anlamına gelen “burgh” ya da borough” sözcükleri, kentler (burgher), burjuva (bourgeois) ve burjuvazi (bourgeoisie) gibi kapitalist gelişmenin görünüşteki kentsel öğelerini anlatan kavramların kökenlerini oluşturmaktadır.¹ Kavramlardan ve bu kavramların kökenlerinden anlaşılacağı gibi, tarih boyunca kentler, toplumlardaki sosyo-ekonomik değişime paralel olarak fiziksel, işlevsel açıdan olduğu kadar, kavramsal içerik bakımından da değişime uğramıştır.

Kent, tarımsal olmayan üretimin yapıldığı ve hem tarımsal hem de tarım dışı üretimin ve dağıtımının kontrol fonksiyonlarının toplandığı, belirli teknolojik gelişme seviyelerine göre büyüklük, heterojenlik ve bütünleşme düzeylerine ulaşmış, sürekli toplumsal değişme içinde çevresi ile etkileşim içinde bulunan yerleşme biçimi olarak tanımlanabilir.²

Kentleşme olgusu ise, dar anlamda, kentlerin sayısının ve kentte yaşayan nüfusun artması demektir. Ancak nüfus, kentleşmeyi açıklamada yeterli bir ölçüt değildir. Kentleşme, sanayileşme ve ekonomik gelişmeye paralel olarak, kent sayısının artması ve kent mekânının değişmesine neden olan ve toplum yapısında,

* Saksonya : Almanya’da 16 eyaletten birisi olan Saksonya’nın başkenti Dresten’dir.

¹ R.J. Holton, **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık**, Çev: Ruşen Keleş, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ankara, Ekim 1999, s.13-18,19.

² Ruşen Keleş, **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Mart 1998, s. 75; Mübeccel Kıray, “Az Gelişmiş Memleketlerde Şehirleşme Eğilimleri: Tarihsel Perspektif İçinde İzmir”, **Kentleşme Yazıları**, İstanbul, Eylül 2003, s.28.

artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranışlarında ve insan ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikim sürecidir.³

İnsanlık tarihine bir bütün olarak bakıldığında, genel anlamda iki dönem ortaya çıkmaktadır. Bunlardan birincisi, son derece uzun bir zaman dilimini kapsayan ve ağır bir toplumsal evrimin görüldüğü “ilkel topluluk dönemi”, ikincisi ise, toplumsal evrimin kısa denilebilecek bir sürede çok hızla ilerlediği “uygar toplum dönemi”dir. Araç yapan ilk insanların yeryüzünde görülmesinin yaklaşık tarihi olarak kabul edilen iki-üç milyon yıl öncesinden, üretimin başladığı -yaklaşık on bin yıl öncesi- zamana kadar geçen milyonlarca yıl ilkel topluluk dönemini oluşturmaktadır. Bu dönemin ardından yaklaşık beşbin yıl ilkel topluluktan uygar topluma geçiş dönemini ve son beş bin yıl uygar toplum dönemini oluşturmaktadır.⁴

İlk yerleşik topluluk olarak kabul edilen, neolitik köy* toplumunun geçimi bitki ve hayvan üretimine dayanmaktaydı. Geçiş toplumunun yerleşim birimleri olan neolitik köylerde eşitlikçi toplumsal yapılar artı besinin (üretilen besin maddelerinde tüketilmeyen artı kısım), toplumsal artıya dönüşmesine olanak vermemiştir. Böyle bir artıyı tekeline alan, kullanma biçimini belirleyen azınlık veya bir kişinin varlığı mevcut değildi. Artı besinin toplumsal artıya dönüştürülmesi, başka bir deyişle uygar topluma geçme yolundaki ilk çabalar, neolitik dönem çoban-çiftçi savaşçı ilişkileri sonucunda gerçekleşmiştir. Toplumsal artı üretebilen, kalıcı toplumların oluşması ilk kez Mezopotamya’da (M.Ö. 3500) büyük ırmak vadilerinin sel yataklarında küçük sulama tarımından büyük sulama tarımına geçilmesi ile sağlanmıştır. Toplumsal artının, ilkel topluluğun yapısında yarattığı köklü değişiklikler neolitik çiftçi köy topluluğunun kente, yerleşmiş kesiminin geçim biçimini sanayiye ve ticarete; bazı

³ Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Anahtar Kitapları, İstanbul, Mart 1999, s.31.

⁴ Alâeddin Şenel, **İlkel Topluluktan Uygar Topluma-Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi**-, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 6. Basım, 2001, s.15-16

· Neolitik köy: İnsanın, avcılık-toplayıcılıktan üretime, göçebelikten yerleşik yaşama geçtiği, MÖ yaklaşık 10.000 yıl öncesinden başlayan ve "İlk Üretimciliğe Geçiş Evresi" olarak da adlandırılan Neolitik Çağ'ın en önemli özelliği, besin sorunlarının üretimle giderildiği dönemdir. Arpa, buğday gibi bitkilerin yetiştirildiği, koyun, keçi ve domuz gibi hayvanların evcilleştirildiği dönemde neolitik köyler ilk yerleşim yerlerini oluşturur. Şenel, **a.g.e**, s.52-53.

köy topluluklarını kent toplumuna, kısacası ilkel topluluğu uygar topluma geçirmiştir.⁵

“Köyden kente dolayısıyla ilkel toplumdan uygar topluma geçilmesine yol açan bir artı üreten, bu artıyı bir sınıfın denetimine veren ve artıyı düzenin sürmesini ve gelişmesini sağlayacak bir biçimde dağıtan toplumsal örgütleniş; aynı zamanda köy-kent farklılaşmasına da yol açmıştı. Köy- kent farklılaşmasının gelişmesi köyün kente gereksinimlerini, birbirleri olmadan varlıklarını sürdüremeyecekleri bir noktaya kadar getirerek sağlam bir ekonomik, toplumsal, siyasal bütünleşmeye ulaşmıştı.”⁶

Marx ve Engels’in Alman İdeolojisi adlı kitabında kent ile köy arasındaki karşıtlığın, barbarlıktan uygarlığa, aşiret düzeninden devlete, bölgesellikten ulusa geçişle birlikte ortaya çıktığını ve uygarlık tarihi boyunca devam ettiğini belirtmiştir.⁷ Bu toplumsal ve siyasal bütünleşme sonucunda egemen sınıfı ve düzeni koruyup geliştirecek “devlet” ortaya çıkmış ve neolitik köyler kent devletlerine dönüşmüştür.

Antik çağda çok sayıda kent kurulmuştu ve başlangıçta kent ile kent devleti hemen hemen özdeşti. Bu dönemin en büyük kenti olan Roma’nın nüfusu yaklaşık bir milyon idi. Kent-devleti, henüz salt kentsel mülkiyete ya da salt kentsel yaşama dayanmayan, nüfusun büyük bir kesiminin, kent dışında sahip oldukları toprakların ekilmesiyle ya da topraklardan elde edilen gelirlerle geçimlerini sağladıkları kimselerin bir örgütüydü. Örneğin Antik Roma’da, kent, asilzadelerinin hem ekonomik temeli, hem de kırsal karargâhı olarak işlev görüyordu.⁸ Max Weber, Antik dönemde kır ve kent ilişkisini: “Antikçağların tam şehirlisi, bir yarı köylü idi.”⁹ şeklinde ifade eder.

Kent devletleri, kendi iç egemenliklerini sağladıktan sonra, kırlarla olan çekişmeleri, kentlerin egemenliğiyle sonuçlanmıştır. Diğer taraftan kent devletlerinin

⁵ Şenel , **a.g.e.**, s.193-196

⁶ **A.e.**, s.198.

⁷ Karl Marx ve Frederich Engels, **Alman İdeolojisi –Feuerbach**, Çev: Sevim Belli, 2.Baskı, Sol Yayınları, Ankara, 1987, s.87.

⁸ Holton, **a.g.e.**, s15.; H.Tarık Şengül, “Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekanı” **Praksis**, Bahar 2001, sayı 2, s.11

⁹ Max Weber, **Şehir- Modern Kentin Oluşumu**, Çev: Musa Ceylan, Bakış Yayınları, 4. Baskı Şubat 2003, s.93.

kendi aralarındaki savaşlar sonucunda bazı kent devletleri siyasal işlevlerini yitirmiştir. Az sayıda kent devleti de yeni bir siyasal işlev kazanmış ve kent devletinin yerini bölgesel devlet almıştır. Bu dönemde Roma bir kent devletinden imparatorluğa dönüşerek kent devletinin üstünlüğünü imparatorluk döneminde de göstermiştir.¹⁰

Roma İmparatorluğu'nun yıkılışı ve feodalizmin doğuşu ile Avrupa'da ana ekonomik faaliyet tarım olmuştur. İstilalar nedeniyle Roma kentleri ve kültürü değişikliğe uğramasına rağmen varlıklarını sürdürmüşlerdir. Bu dönemde kent ve kent kültürünün gerilemesini P. Hatt ve A. Reis karmaşık çok sayıda nedene bağlamaktadırlar. Bu nedenler; kentlerin, daha az kentlilerce fethedilmesi, kendilerini savunacak bir sistem geliştirmede başarısızlığa uğramaları, artbölgeleriyle (hinterland) daha çok bütünleşmelerinin sağlayacak üretken bir sistem kuramamaları ve vergileme gibi belirli kentsel siyasal ekonomik sorunları çözmede güçlüklerle karşılaşmalarıdır.¹¹ Tarihçi Henri Pirenne'e göre ise Akdeniz ticaretinin kapanması ve İslam istilası sonucu, kentler geçmişte sahip oldukları önemi yitirmeye başlamışlardır. Bu dönemde Antik çağların aksine Ortaçağ istilacıları kent kurmak yerine, kentleri yıkıp; yerlerine gösterişli şatolar kurmuş ve geniş kırsal alanlara ve köylülere hükmetmeye başlamışlardır. Bu dönemde kentin öneminin yitirmesinin bir göstergesi, Karolenj prenslerinin saraylarının kentlerde yer almayışı ve Ortaçağın büyük Şarlıman İmparatorluğu'nun bir başkenti ya da imparatorluğun siyasal bölgelerini oluşturan eyaletlerin bir merkezi bulunmamasıdır.¹²

H. Pirenne, Karolenjler döneminde toplumsal, ekonomik ve yasal anlamda kentlerin varolmadığını ifade eder. O dönemde varolan kasaba ve kale-kentler, sadece istihkâm ve yönetim merkezleriydi. Bu kentlerin ticari ve sınaî işlevleri yok olmuştu ve zamanın tarımsal uygarlıklarından farklılık göstermemekteydiler. Ortaçağ

¹⁰ Richard Mackenney, **Şehir Devletler 1500-1700**, Çev: Cem Demirkan, Babil Yayınları, İstanbul, Birinci Basım 2004. s.10; Egon Ernest Begel, "Kentlerin Doğuşu", Çev: Özden Arıkan, **Cogito**, sayı 8, Yaz 1996, s.10.

¹¹ Paul K. Hatt and Albert J. Reiss, "Kentsel Yerleşimlerin Tarihi", **20. Yüzyıl Kenti**, Çev: Bülent Duru, Ayten Alkan, İmge Kitabevi, Ankara, 1.Baskı: Mayıs 2002, s29.

¹² Henri Pirenne, **Ortaçağ Kentleri**, Çev: Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları İstanbul, 2002, s.50,51; Erten, **a.g.e.**, s 35-36.

kentlerinin nüfusları, antikçağ kentlerine kıyasla daha azdı. Antik çağın bir milyonu aşkın nüfusu barındıran Roma kentinin nüfusu ortaçağda 20.000'e inmiştir. Bir ticaret kenti olan Viyana, birkaç yüzyıl boyunca kimsenin yaşamadığı bir kent olmuştur.¹³ Bu değişim nedeniyle, ortaçağ kentleri genellikle “kasaba” olarak nitelendirilmektedir.

Bir yandan 11.yy'dan itibaren yoğun nüfus artışı, tarımda üretim artışını sağlamış, diğer yandan aynı dönemde iktisadi yayılma ve hakimiyet arzusu ile yapılan haclı seferleri ile dış pazarlar yeniden açılmış ve canlılık kazanmıştır. Bu hareket, Avrupa kentlerinin yeniden önem kazanmasını, nüfusunun ve sayısının artmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler, kentleri önemli ölçüde geliştirmiş; ayrıca yeni bir tüccar sınıfının ortaya çıkmasına neden olmuştur. Tüccar sınıfı hemen hemen her bölgedeki kendilerine karşı oluşan zorlukları gidermek amacıyla birlik oluşturmaya başlamaları sonucu tüccar birlikleri ortaya çıkmıştır. Bu birlikler ok, yay ve kılıçlarla donanmış, torbalar çuvallar ve fiçılarla yüklü atları ve arabaları çevreleyen silahlı birlikler olarak şekillenmiştir. Tüccar birliklerin de, mallar ortaklaşa alınıp satılmakta ve kar herkesin birlikteki payına göre bölüştürülmekteydi. Bu dönemde ticaret bölgesel pazarlardan çıkarak belirli kentler çerçevesinde sınırlar ötesine taşınmıştır. Kilisenin gözünde ise ticaret, ruhun güvenliği bakımından tehlike olarak görülüyordu. Kilise hukukçuları ticareti bir çeşit gasp ve açgözlülük olarak görüyorlardı.¹⁴ Kısacası din sebepli tepkilerin yanında, yeni oluşan tüccar sınıfı ve ticaret, kilisenin ayakta kalmasını sağlayan kendi dirliklerini de tehlikeye sokuyordu. Ancak zanaat ve ruhban sınıfının tepkilerine rağmen, tüccarlar kentte ticaretin gelişmesini sağlamıştır.

11.yy'dan itibaren kentlerin ekonomik gelişmeleriyle beraber, kentlilerin bağımsız bir yönetim kurma çalışmaları da ortaya çıkmıştır. İlk olarak İtalyan kentlerinde* “konsül” unvanını taşıyan yüksek görevliler atanmış ve bu görevliler

¹³ Pirenne, **a.g.e.**, s. 60

¹⁴ **A.e.**, s.92-94

* İlk bilineni Lucca'da 1080 yılında kurulmuştur.

kent yönetimi ile görevlendirilmiştir. Belediye işlerinin görülmesi amacıyla kurulan belediye meclisleri, halk tarafından seçilmeye başlanmıştır. Bu model, giderek İtalya'nın diğer bölgeleri ve diğer Avrupa kentleri tarafından da benimsenmeye başlamıştır.¹⁵

Sanayi devrimi kentleşme süreci için önemli bir aşamadır. Üretimde makineleşme ve rasyonalizasyonun sistemli ve düzenli bir biçimde ve geniş ölçüde uygulanması kentin yapısını önemli ölçüde değiştirmiştir. Sanayi örgütlülüğü, kentlerde loncaların engellenmeleri ile karşılaştığından, önceden kırsal alan olarak tanımlanan, enerji kaynakları, ulaşım araçları, hammadde kaynakları ve emek sunumunun ucuz ve kolay olduğu yerlere yönelmiştir.¹⁶ Bu dönemde buhar gücü ile çalışan trenler ve karayolu ulaşımı gelişirken, fabrikaların kurulması ile işçiler ve işçilerle birlikte işçi konutları ortaya çıkmıştır. Sanayileşme ile beraber kentin nüfusu hızla artmış ve kapitalizmin simgesi olan işçi kentleri doğmuştur.

Avrupa ve Kuzey Amerika'da 18. ve 19.yy'larda kırsal bölgelerden kentlere doğru olan yoğun göç olgusu nedeniyle, bazı kentlerin nüfusu önemli ölçüde artmıştır. Hızlı nüfus artışıyla birlikte, kent çevrelerinde yeni ve plansız yerleşim alanları oluşmuştur. Bu yerleşim alanlarının kent yönetim sınırları içine alınması bu kentlerin sınırları, hizmet yükleri ve nüfusunun artmasına neden olmuştur. İş yaratma ve gelişme potansiyeline sahip olan bu kapitalist kentler, zamanla yaşama ve konut koşullarının kötüleştiği ve hatta sosyal dokusu bozulan yerler haline gelmiştir. Bu değişme, devletin kentlere ilişkin fonksiyonlarını etkilemiş ve "Sosyal Devlet" kavramının gelişmesine yol açmıştır.¹⁷

Endüstri devriminin kentte yarattığı bu değişimin ardından kitle ulaşım ve iletişim araçlarının gelişmesi özellikle otomobilin yaygınlıkla kullanılması, kent nüfusunun kent dışına kaymasına ve uydu kent (satelite) ve yatakhane (dormitory) kentler, banliyö ve bahçe kentler (garden cities) gibi yeni yerleşim alanlarının

¹⁵ Pirenne, **a.g.e.**, s. 129-130.

¹⁶ Ruşen Keleş, **Kentleşme Politikası**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2002 s.23-24.

¹⁷ Zerrin Toprak, **Kent Yönetimi ve Politikası**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları (Anadolu Matbaası), İzmir, 2001, s.3.

oluşmasına neden olmuştur.¹⁸ Kentlerin bu şekilde mekânsal olarak büyümesi, sanayi devrimi ve onunla getirdiği teknolojik değişiklik nüfusun büyük oranda kentleşmesine neden olmuş ve bunun sonucu anakent olgusu ortaya çıkmıştır.

Kısaca özetlemek gerekirse, ilk kent, yeryüzünde tarımın başlaması ve tarımsal artı ürünün (neolitik devrim) sonucu ortaya çıkmıştır. Farklı tarihsel dönemlerde farklı sosyo-ekonomik işlevlere sahip olan kentler uzun bir dönem boyunca fazla bir değişiklik göstermemişlerdir. Ancak sanayi devrimiyle birlikte kentin daha önceki dönemlerde sahip olduğu yapı ve işlevler, değişmeye başlamıştır. Sanayi devrimi ve sonrasında oluşan teknolojik gelişme kentleri sanayinin, nüfusun ticaretin ve emekgücünün yoğunlaştığı mekânlar haline getirmiştir. Böylece sanayi, üretim, ulaşım ve haberleşme teknolojisinin sağladığı gelişmeler, sanayi kentinden anakente (metropoliten kent) geçişi sağlamıştır.

1.2. Anakent

Literatürde <<metropol>>, <<metropoliten alan>>, <<metropolis>>, <<büyükşehir>> gibi değişik kelimelerle birbirinin yerine kullanılan <<anakent>> kavramının çok değişik tanımları yapılmakla birlikte, ulusal ve uluslararası kabul görmüş kesin bir tanımını vermek oldukça güçtür. Ülkelere, konulara ve gelişmişlik düzeylerine göre farklı tanımları vardır. <<Metropolis>>, Yunanca asıllı <<metro>> (ana, asıl) ve <<polis>> (kent/şehir) kelimelerinden meydana gelmiş ve antikçağlarda kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır.

Anakent, geleneksel kentten farklı olarak, insan yerleşiminin yeni bir formudur. Anakentin geleneksel kent formundan farkı, kentsel alanın, merkez kentin sınırlarını aşarak, genişleme göstermesi ve bölgesinde bulunan kentsel, kırsal yerleşmeler üzerinde ekonomik etkinlik kurarak, kendi egemenliği altında işlevsel bağımlılık ve işbölümü yaratmasıdır.

Halil Nadaroğlu'nun tanımına göre anakentte, bir çekirdek kent (merkezi kent) vardır ve bu kent bir "cazibe merkezi"dir. Bu kentin etrafından irili ufaklı

¹⁸ Toprak, a.g.e., s.4

birçok kent vardır. Ancak bu kentlerin varlığı ve yaşamı cazibe merkezi olan kentten kaynaklanmaktadır. Anakent, bu çekirdek kent ve etrafındaki irili ufaklı diğer kentlerden oluşur. Bu kentin tamamı için ayrı bir yönetim tarzı benimsenirse anakent yönetimi ile karşılaşılır.¹⁹

Anakentleri sosyolojik açıdan inceleyen P. Hatt ve A. Reis'e göre anakent, kentleşmiş modern toplumun baskın yerleşme biçimidir. Bu kent, her biri kendi etkinliklerinde ve kurumlarında az çok uzmanlaşmış birden çok merkezin ve yerleşim yerinin bulunduğu bir yerdir.²⁰

Kısacası anakent, nüfusun yoğun olduğu, ekonomik ve sosyal açılardan bulunduğu bölgenin merkezi konumunda bulunan kent ve bu kent çevresindeki yerleşim birimlerinden (Uydu kentler, bahçe kentler, saçaklanma vs. gibi) oluşur. Çevre kentlerde yaşayanların çoğunluğu merkezi kentte çalışır; merkezi kentin sosyal, ekonomik her tür olanaklarından da yararlanırlar.

1.2.1. Anakent Yönetimi

Anakentlerin diğer kentlerden farklı yönleri (hızlı kentleşme, nüfusun yoğunluğu ve çevreye doğru yayılması, vergilendirmedeki sorunlar vs.) ve ortaya çıkan sorunların varolan idari olanaklar ile çözülemeyecek nitelikte olması anakentsel bölgede (anakent ve çevresi) ayrı bir yönetim kurulmasını gerektirmiştir. Anakent yönetimleri merkezi bir yerel yönetim birimi (belediye) ile irili ufaklı birçok belediyeden oluşan anakentsel bölgelerde, bölge çapında önem taşıyan hizmetlerin etkinlikle görülebilmesi amacıyla kurulan yönetim birimleridir.

Anakent yönetimi, yönetim düzeyleri arasında sıkı işbirliği ve koordinasyon sağlayıcı mekanizmaların varlığı ile etkinleştirilebilmektedir. Bu nedenle anakent kimliğinin desteklenmesi, geliştirilmesi ve uyumlaştırıcı bir işbirliğinin sağlanması kentsel sorunların çözümü açısından önem taşımaktadır.²¹

¹⁹ Halil Nadaroğlu, **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7.Baskı, Beta, İstanbul, 2001, s.111.

²⁰ Hatt and Reis, **a.g.e.**, s33.

²¹ Alada, **a.g.e.**, s 2-3.

Geniş anakentsel bölgelerde anakent yönetiminin gerekliliği, Londra Büyükşehir Belediyesi ile örneklendirilebilir. İngiltere'nin en büyük kenti ve aynı zamanda bir dünya kenti olan Londra'da 1986 yılında Büyük Londra Meclisi'nin lağvedilmesinden sonra kent, politik ve idari karmaşa içine girmiştir. Bölgenin tamamını temsil eden yerel birimin kaldırılması ile bazı idari yetki ve sorumluluklar, merkezi kuruluşlar, ilçe yerel yönetimleri ya da merkezi kurullara devredilmiştir. Bunun sonucunda, ilçe belediyelerinin yerel iktidar olarak güçlenmeleri, hizmet kalitesinde düşüş, yerel sorumluluk ve denetim mekanizmalarının zayıflatılması gibi idari sorunlarla karşılaşmıştır.²²

Nadaroğlu'na göre, herhangi bir ülkede, anakent yönetimi kurulabilmesi için öncelikle o ülkenin anayasasında ve yasalarında bu uygulamaya engel olacak bir hükmün bulunmaması gerekmektedir. Başka bir deyişle bu konuda uygulamaya elverişli hukuki ortamın varlığı, anakent yönetimi uygulamasının ilk ve ön koşulunu oluşturmaktadır.²³

1.2.2. Anakent Yönetiminin İdari Yapısı

Anakentler, ulusal sınırlar içerisinde diğer kentlere göre, nüfus yoğunluğu ve heterojenliğinin yüksek olduğu, nüfusun hızla arttığı, kentsel yatırım ve harcamaların en yüksek düzeyde olduğu bölgelerdir. Bu nedenle, gerek idari gerek planlama ve gerek mali açıdan anakente özgü yönetim modelleri bir zorunluluk teşkil etmektedir.

Dünyada anakent yönetiminin, farklı örgütsel ve kurumsal şekilleri görülmektedir. Farklı önceliklere, kriterlere göre ya da toplumun tarihi, siyasi, idari özelliklerine göre farklı yönetim biçimleri gözönünde bulundurulabilir. Anakentlerin, ülke ekonomisindeki yeri ve ekonomik gelişmede oynadıkları rol dikkate alındığında, anakent yönetiminin idari yapısı önem kazanmaktadır. Çünkü seçilen

²² A.e., s 3-4

²³ Nadaroğlu, a.g.e, s. 114-115.

idari yapı, hizmetlerin nitelik ve niceliğini, sunulan hizmetlerin etkinliğini ya da hizmet maliyetlerinin bölge içinde daha az ya da çok adil paylaşılmasını etkileyebilmektedir. Bu nedenle farklı ülkelerde, farklı faktörlerin bileşimi ve değerlendirilmesi sonucu, birçok anakent yönetim türü ortaya çıkmıştır.

Yönetim modellerinin ülkeden ülkeye farklılık göstermesine rağmen, anakent yönetiminin, genellikle merkezi yönetimin taşra örgütü olarak değil, birer yerel yönetim birimi olarak kurulmaları esastır.

Anakentsel alanın, yönetim şekli ile bu bölgede yürütülen kamu hizmetleri birbirini önemli ölçüde etkilemektedir. Çünkü bu hizmetler, anakent yönetimi içinde bir idari örgütlenme gerektirecektir. Bu örgütlenmeler, hizmet yönetimi açısından incelendiğinde, iki şekilde ortaya çıkmaktadır: özel amaçlı örgütlenmeler (ad hoc) veya çok amaçlı örgütlenmeler (multipurpose). Bu bölgede yürütülen kamu hizmetlerinin özel amaçlı veya çok amaçlı biçiminde örgütlenmesinin avantaj ve dezavantajları vardır. Özel amaçlı örgütlenmeler hızlı karar alması ve aralarında anlaşmanın kolay olması ve geniş coğrafi alanlarda hizmetlerin daha hızlı yürütülmesi gibi avantajları varken; birden fazla yerel yönetim birimini kapsamaması durumunda, hem üyelerinin seçiminde, hem de hizmetlerin yürütülmesinde bazı sorunlar ortaya çıkabilmektedir. Çok amaçlı örgütlenmelerde ise, görev alanlarının daha gerçekçi bir şekilde belirlenebileceği, kaynak tahsisinin daha rasyonel ve hizmetleri yürüten birimlerin uzmanlaşmalarının daha kolay olacağı beklenmektedir.²⁴

Anakentlerin yapılarından kaynaklanan farklılıklardan dolayı uygulamalarda değişiklikler görülmesine rağmen mali açıdan bakıldığında genel itibariyle dört temel model mevcuttur: tek kademeli anakent yönetimleri, iki kademeli anakent yönetimleri, isteğe bağlı yönetimler, özel amaçlı kuruluşlar.

1.2.2.1. Tek Kademeli Yönetim

²⁴ İşbir, a.g.e., s 115-116.

Tek kademeli yönetimler, bazı yerel hizmetlerin yürütülmesi bakımından anakentin tamamını kapsayan bir niteliğe sahiptir. Başka bir ifadeyle, yürütülmesi gereken kamu hizmetleriyle ilgili planlama, teşkilatlanma ve karar verme gibi bazı yetkilerin kullanılması tek bir yönetim tarafından gerçekleştirilir. Tek kademeli yönetim, parçalanmış tek kademeli yönetim ve bütün bölge için birleştirilmiş tek kademeli yönetim olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır:

Parçalanmış tek kademeli yönetimde, anakentsel bölge içinde her biri karar oluşturmada ve “yerel” düzeyde hizmet sunma konularında sorumluluğu olan belediye ve yerel yönetim birimleri mevcuttur. Sorumluluğun yerel birimlere dağıtılması konusunda geniş ölçüde değişiklik gösterir ve karar oluşturma yetki kullanımının ve bütçenin bazı veya bütün öğelerini içerebilmektedir. Bu uygulama ABD’de sık görülmektedir. Örneğin Houston ve Texas “parçalanmış tek kademeler” modeli olarak tanımlanmaktadır. Houston kentinde 790 kamu ve özel yönetim birimi bulunmaktadır. Bu yerel yönetim birimleri yetki ve alan bakımından genellikle çakışır ve sanayiye kendi bölgelerine çekebilmek için birbirleriyle rekabet ederler.²⁵

Parçalara ayrılmış tek kademe yönetim, önceden iki kademeli federasyon olup sonradan tek kademeli bir anakent haline gelmiş anakent yönetimlerinde görülür. Örneğin Winnipeg (Kanada) kentinde on üç belediyeden oluşan iki kademeli yönetim 1971 yılında kaldırılmış ve tek bir kent yönetimi oluşturulmuştur. Kent alanının bütünü, alt bölgelere ayrılmış, her biriyle ilgili meclis üyelerinin oluşturduğu komiteler oluşturulmuştur. Bu uygulamanın amacı, halkın katılımını artırmak ve salt yerel nitelik taşıyan bazı görevler üzerinde belli ölçüde yerel sakinlerin denetimini sağlamak ve bunu Topluluk Komite Toplantıları aracılığıyla gerçekleştirmektir.²⁶

Aynı tarz bir uygulama Viyana kentinde de söz konusudur. Viyana kenti, 23 ilçeye ayrılmıştır. Her bir ilçenin başında bir ilçe başkanı bulunan bir ilçe meclisi vardır. Yerel halk İlçe Meclisi üyelerini ve onlar da İlçe Başkanını seçerler. İlçe

²⁵ Richard M. Bird and Enid, Slack, **Fiscal Aspects of Metropolitan Governance**, January, 2004, (Çevrimiçi) <http://www.rotman.utoronto.ca/iib/publications.htm>, s.8,9.

²⁶ Lionel D. Feldman v.d, **Metropolitan Yönetim Dünyada ve Türkiyede**, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, 1987, s.19.

meclislerinin karar oluşturma yetkileri sınırlıdır. Ancak yerel konularda bu meclislere bilgi verilmesi ve danışılması gerekmektedir. 1987 yılında “Adem-i Merkezileşme Projesi” ile 23 alt-kademe yönetimin sorumlulukları artırılırken, harcama yetkisi de verilmiştir. Alt-kademe yönetimlerinin fonları, doğrudan görevli oldukları konularda faaliyet göstermeleri için Viyana Anakent Belediye bütçesinden aktarılmaktadır. Alt-kademe yönetimlerin görevleri, sokak yapım-bakımı, yeşil alan ve park yapım-bakımı, kültürel konular, okulların bakım gibidir.²⁷ Bu yönetim modeli Paris, Norveç ve Floransa ve diğeri İtalya kentlerinde de görölmektedir.

Birleştirilmiş tek kademeli yönetimde bütün bölgeyi kapsayan tek bir yönetim birimi mevcuttur. Bu uygulama genellikle katma/kaynaşma (amalgamation) veya kent/bölge (city/county) yönetimlerinin birleşmesi sonucu meydana gelir. Katma/kaynaşma uygulaması, bir anakent yönetimi oluşturma amacıyla komşu iki veya daha fazla yerel yönetim biriminin bir kısmının veya tamamının birleştirilmesi veya bitişik bölgenin mevcut yerel birimine katılmasıdır.²⁸ Bu uygulama ile yerel birimler daha önceki tüzel kimliklerini ve yetkilerini yitirerek daha büyük bir belediyenin parçası haline gelirler.

Kent/bölge (city/county) yönetimlerinin birleşmesi ise genelde federal yapıda olan ölkelerde görölen bir uygulamadır. Anakentlerin sınırlarının genişleyerek bölge yönetimlerinin sınırlarına erişmesi ve kamu hizmet ve politikalarının koordinasyonunun sağlanmaması nedeniyle bu uygulamaya başvurulmaktadır.

Örneğiri ABD’de Nashville/Davidson birleşmesi, bölgede hizmet sunulmasının güçleşmesi ve nüfus artışı nedeniyle kentin genişlemesi ve bölge yönetiminin önemli bir bölümünü kapsaması nedeniyle gerçekteştirilmiştir. Bu uygulama ile kimlik kaybı gibi bazı sonuçların önlenmesi ve hizmet sunumuna ilişkin mali sorunların giderilmesi sağlanmış olmaktadır. Birleşmeden sonra, birleşmeye konu olan yeni bölgesel sınırlar içerisinde iki özel hizmet bölgesi oluşturulmuştur. Birincisi hizmetlerin bölge çapında bütününü kapsayan bir genel hizmet bölgesidir. Bu bölgede sunulan hizmetler eğitim, yollar, zabıta, sağlık ve

²⁷ The City of Vienna Web Site –(Çevrimiçi), 10 Haziran 2005, <http://www.wien.gv.at/english/politics/organisation/decentralisation.htm>,

²⁸ Lionel D. Feldman v.d, a.g.e. s.17.

genel yönetimdir. İkinci hizmet bölgesi hizmetlerin tümüyle kentsel nitelikte olduğu ve genel hizmet bölgesinden ek hizmet ve vergilere ek olarak getirilen hizmetlerin ve vergilerin bulunduğu bir kentsel hizmet bölgesidir. Nashville hizmet bölgesinde çöp, itfaiye, drenaj, sokak aydınlatma gibi hizmetler sunulmaktadır.²⁹

Bu yönetim biçimlerinin her ikisi de parçalar halindeki yerel yönetimlerden kurumsal yeni bir anakent yönetimi oluşturulmaya ve bu sayede bir merkezi kentin sınırlarını aşan bir yerleşme sürecinin sorunlarını çözmeye yöneliktir.³⁰ Bu şekilde oluşan tek kademeli yönetimde bir birim anakentin vergilendirilme ve harcamalara ilişkin kararlarını verir. Bu çeşit yönetimler, anakentte çok çeşitli hizmet sağlayabilir ve bunları çeşitli kullanıcı bedelleri ve anakent içinde vergilerle finanse edebilir.³¹

“Tek kademe yönetim” terimi bütün anakent bölgesinde tekdüze hizmet sunulması anlamına gelebilir, ancak bu gerekli değildir. Birkaç belediyenin birleşmesinden oluşan tek kademeli yönetimlerde, anakentin farklı bölgelerindeki hizmetler ve hizmet düzeyleri birleşmeden sonra da aynı kalabilmektedir. Örneğin kırsal kesimde yaşayanlar ile kentte yaşayanların hizmet talepleri farklılık gösterir. Bu nedenle yerel birimler de ekonomik etkinliği sağlamak amacıyla bu taleplere uygun hizmet sunumunda bulunmalıdır.

Tek kademeli yönetim, aynı zamanda hizmet sunumunda ölçek ekonomisinin de avantajlarından yararlanabilmektedir. Tek kademeli yönetimin bir diğer avantajı, birleşmesi sayesinde dışsallıkları içselleştirebilme potansiyeline sahip olmasıdır. Örneğin belediye sınırları dışındaki kırsal veya kentsel alanlarda yaşayanlar, bazen kullandıkları kentsel hizmetler için ödeme yapmaktan kaçınırlar. Birleşme sayesinde hizmetten yararlandıkları halde ödeme yapmayan kesim, belediye sınırları içine dahil olur ve yararlandıkları hizmet için ödeme yapar hale gelir.³²

²⁹ A.e. s. 18.

³⁰ A.e., s.17.

³¹ Richard M. Bird and Enid, Slack, a.g.e, s.9.

³² A.e, s.10

Tek kademeli anakent yönetimi, az nüfuslu anakentler açısından uygun bir modeldir. Ancak bu yönetimlerin, coğrafi açıdan son derece geniş bir alanda tek bir yönetimin bulunmasından kaynaklanan, tüm alana erişme zorluğu gibi güçlükler nedeniyle eleştirilmektedir.

1.2.2.2. İki Kademeli Yönetim

İki kademeli anakent yönetimi, geniş bir coğrafi bölgede, bir üst kademe yönetim gövdesi ve alt-kademe belediyeleri içerir. İki kademeli yönetim, bölgede varolan daha küçük yerel yönetimler üzerinde görev yapan ve belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunun kademeler arasında ortak bulunduğu bir yönetim şeklidir.³³ Bu yönetim modelinde, anakentsel alan ölçeğindeki sorunlarla ilgili görev ve sorumluluklar, yeni bir yönetim kademesi olan anakent belediyesine devredilmiştir.

Bu modelde üst kademe yönetimi, bölge çapında fayda sağlayan, dışsallıklara neden olan, yeniden dağıtımın amaçlandığı ve ölçek ekonomilerinin görüldüğü hizmetlerin sunumundan sorumludur. Alt kademe yönetim birimleri de yerel fayda sağlayan hizmetlerden sorumludur.

Üst kademe yönetim (anakent yönetimi), vergi ve harcama politikalarıyla kentsel bölgede yeniden dağıtımı sağlamaya çalışır: ³⁴

- Vergi politikası açısından, vergiler genel olarak bütün bölgede değişmez oranlıdır ve her alt kademe belediyenin, üst kademe belediyeye katılımı, doğrudan bu vergi tabanının büyüklüğüne bağlıdır.
- Üst kademe yönetim, bütün anakentsel alanda fayda sağlayan hizmetler için harcamalar yapar. Hizmetler için yapılan harcamalar, alt kademe belediyeler arasında mutlaka gelirlerin toplandığı şekilde dağıtılmaz. Anakentsel bölge arasında hizmetlerin talebinde ve sunumunda bölgeden bölgeye farklılıklar olabilir. Örneğin anakent belediyesinin kentin fakir bölgelerindeki sosyal

³³ İşbir, **a.g.e.**, s. 123.

³⁴ Bird and Slack, **a.g.e.**, s.12.

harcamaları, zengin bölgelere göre daha yüksek olabilir. Kısacası iki kademeli yönetim anakentsel bölgede yeniden dağıtıma izin verir.

Üst kademe yönetim tarafından salınan değişmez oranlı vergi ve bölge çapında sunulan harcamalarla, bu yönetim kaynakların nispeten geniş vergi tabanlı belediyelerden, nispeten düşük vergi tabanlı belediyelere yeniden dağıtılmasını sağlar. Ancak üst kademe belediyenin, bu uygulamalarına rağmen, hizmet düzeyleri ve vergi oranlarında alt kademe belediyelerinin hizmet sunumu nedeniyle bazı farklılıklar olabilmektedir.³⁵

İki kademe yönetimin tek kademe yönetime göre hesapverilebilirlik, etkinlik ve yerel cevap verilebilirlik konularında önemli avantajları vardır. Ayrıca iki kademeli yönetim yapısı, alt-kademe yerel birimlerin varlığı nedeniyle yönetimin halka daha yakınlaşmasını sağlar.³⁶ İki kademeli yönetimin eleştirisi genellikle çok sayıda kamu yönetim biriminin hizmetleri sunmasının israf ve hizmet sunumunda tekrara neden olacağından maliyetlerin daha yüksek olacağına ilişkindir.³⁷ Anakentlerde, çoğu yerel hizmetlerde ölçek ekonomileri nedeniyle kentin büyüklüğü yararlı olmakla birlikte, bazı hizmetlerde de aşırı büyüklük verimsizliğe neden olabilmektedir.

İki kademeli yönetimin anakent yönetim meclisi, karar almada etkinsiz ve harekete geçmede ağır olduğu gerekçeleriyle eleştirilmektedir.³⁸ İki kademeli anakent yönetimi, uygulamada yerel federasyonlar, metropoliten birlikler ve kent/bölge birlikleri yoluyla gerçekleşmektedir.

1.2.2.2.1. Yerel Federasyonlar

³⁵ A.e., s 12

³⁶ Halil Kalabalık, “Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt 8, sayı 1-2, 2000, s. 246.

³⁷ Bird and Slack, **a.g.e.**, s 13.

³⁸ A.e., s.13.

Yerel federasyon türü anakent yönetim modeli, anakentsel sorunları çözmek amacıyla mevcut yerel yönetimlerin birleştirilmesi yerine; yerel yönetimler ile merkezi yönetim arasında bölgesel nitelikli bir anakent yönetim kademesinin kurulması ile oluşmaktadır. Bu modelde kentsel hizmet fonksiyonları, yetki ve sorumluluklar, yeni kurulan anakent yönetimi ile varolan yerel yönetim birimleri –iki kademe- arasında bölüşülmektedir. Anakent yönetimi tüm bölgeyi ilgilendiren stratejik konulardan sorumlu iken, alt birimler küçük ölçekli yerel nitelikli görevlerden sorumludurlar.

Üst kademe yönetimin genelde üstlendiği konular, planlama, eğitim, altyapı gibi stratejik hizmetlerdir. Alt kademe yerel yönetimler ise tali yollar ve kanallar, cadde ve sokakların temizliği, aydınlatma, çöp toplama ve işleme gibi hizmetleri yürütmektedir. ³⁹

Yerel federasyon modeline 1999 yılında Büyük Londra Yönetimi Kanunu ile kurulan Büyük Londra Yönetimi (The Greater London Authority) örnek verilebilir. Büyük Londra Yönetimi (BLY) 32 ilçe yönetimi (borough) ve Londra Hizmet Kuruluşu'ndan (Corporation of London) meydana gelmektedir. Bu sistem İngiltere'de sadece Londra'da uygulanmaktadır. ⁴⁰

Büyük Londra Yönetiminin hava kalitesi, kültür ve turizm, ekonomik kalkınma, ulaşım, toprak kullanımı ve planlama konularında stratejik role sahiptir. BLY'nin faaliyet konuları, ekonomik kalkınma, sosyal kalkınma ve çevre konularıdır. Anakent yönetiminin alt kademe belediyelere (32 ilçe yönetimi ve Londra Hizmet Kuruluşu'na) ayrılmış olan fonksiyonlara ilişkin harcama yapması yasaktır. Bu fonksiyonlar eğitim, konut, sosyal hizmetler, yerel planlama ve sanat-eğlence hizmetleri, sokak temizliği, atık toplamadır. ⁴¹

³⁹ Ali Erkan Eke, “Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi ve Türkiye”, **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 4, Cilt 18, Aralık 1985, s.48

⁴⁰ Bird and Slack, **a.g.e.**, s. 53.

⁴¹ **A.e.**

2003-2004 Londra bütçesinin yarısından fazlasını (%54) ulaşım oluştururken, ikinci. büyük harcama güvenliğe yönelik harcamadır (%34). Bütçenin kalanı ekonomik kalkınma (%4,5), itfaiye, planlama ve acil planlamaya ayrılmaktadır. BLY'nin gelirlerinin yaklaşık %63'ü, merkezi yönetim transferlerinden %20'si kullanıcı bedellerinden, %11'i emlak vergisi ve %6'si diğer gelirlerden oluşmaktadır⁴²

1.2.2.2.2. Metropoliten Birlikler

İki kademeli anakent yönetiminin bir diğer şekli de metropoliten birliklerdir. Bu yöntemde yetkiler, hizmetleri oluşturan yönetim birimleri arasında paylaştırılmaktadır. Bu modelin bir örneği, Mineapolis/St.Paul metropoliten kentlerinin oluşturduğu anakent yönetimidir. ABD Minnessota eyaletindeki iki kentten oluşan bu yönetim iki milyonu aşan geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu tür bir idari örgütlenmede, mevcut belediyelerin varlıkları devam etmektedir. Bu modelde anakent meclis üyeleri vali tarafından seçilmekte, ayrıca bir başkan atanmakta, başka valiye bağlı olarak çalışmaktadır.⁴³ Bu yönetim modeli çok işlevlidir ve bölgenin tamamına yönelik stratejik planlama sorumluluğuna sahiptir. Anakent meclisinin görevleri: anakent gelişme rehberlerinin hazırlanması, yerel yönetim planlarının onaylanması, ulaşım, su ve parkların denetimi gibi komisyonların koordinasyonunun sağlanması, yerel yönetimlerin, özel bölgelerin ve eyalet birimlerinin proje ve faaliyetlerin anakent bakımından öneminin saptanması, yardım başvurularının gözden geçirilmesi, konut ve park hizmetleri için ve genel araştırma ve yardım sağlanmasıdır.⁴⁴

1.2.2.2.3. Kent/Bölge Yönetim Birliği

İki kademeli yönetimin bir başka şekline de, Batı Almanya'daki Aşağı Saksonya eyaletinde rastlanmaktadır. Bu modelde, bir kentle, bir bölge yönetimi olan

⁴² A.e., s. 54.

⁴³ Halil Ünlü, **Yerel Yönetimlerarası İşbirliği, Kent ve Belediye Birlikleri**, IULA/T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul, 1993, s.24.

⁴⁴ Kalabalık, a.g.e., s.249.

“Landkreis” “birlik” oluşturmaktadırlar. Bu birlik, Hannover Bölge Yönetimi’nde 1962 yılında çıkarılan eyalet yasasıyla oluşturulmuştur. Hannover Anakent Yönetimi (Grand Hanovre), Hannover kenti ile 20 belediyeyi de içeren Hannover Bölge Yönetimi’nden (Landkreis) oluşmaktadır.⁴⁵ Anakentsel alandaki nüfusun yarısı Hannover kentinde, kalanı da Hannover Bölge Yönetimi’nde bulunmaktadır. İki kademeli bir yönetim modeli olarak kurulan Birlik çerçevesinde, Birlik meclisinin üyelerinin yarısı Hannover kentinde, diğere yarısı da eyalet tarafından atanmaktadır. Birlik, “ortak kurul” niteliğini taşımaktadır. Birliğin görev alanları şunlardır: toplu taşımacılık, ekonomik gelişmenin özendirilmesi, bölge çapında dinlenme-eğlence tesisleri.⁴⁶

1.2.2.3. İsteğe Bağlı (Gönüllü) Kuruluşlar:

İsteğe bağlı kuruluşlar “minimal yönetim” olarak da adlandırılmaktadır. Bu kuruluşlar, mevcut yerel yönetim birimleri arasında süreksiz, bağımlı, kurumsal olmayan statüde ve gönüllü işbirliğine dayanan, anakent çapındaki sözleşmeler ve birliklerdir. Bu çeşit yapılar, ABD ve Fransa’da çok yaygındır. Çünkü bu kuruluşları, politik olarak yaratmak kolay ve sona erdirmek kolaydır. Bu model, anakentsel bölge çapında seçilmiş bir yönetim içermemesine rağmen, anakentsel alan içinde yerel birimler ve topluluklar arası ilişkilerin kurulmasının alternatif bir metodudur.⁴⁷

Bu çeşit kuruluşların, farklı ülkelerde farklı şekilleri vardır. Bologna (İtalya), belediyelerarası anakent yönetiminin isteğe bağlı bir örneğidir. 1994’de 48 belediye ve Bologna eyaleti Anakent Müşterek Anlaşması’nı (Accordo Per la Citta Metropolitana) imzalamışlardır. Metropolitan Konferansı bütün belediye başkanlarından oluşur ve eyalet başkanı konferansa başkanlık eder. Her belediye istediğinde geri çekilebilir ve metropolitan konferansının bütün faaliyetlerine ya da sadece seçtiği faaliyetlere katılabilir.⁴⁸

⁴⁵ Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, Gözden Geçirilmiş Dördüncü Baskı, Ankara, TODAİE Yayınları Yayın No: 237, 1991 s.159.

⁴⁶ Ünlü, **a.g.e.**, s.24-25

⁴⁷ Bird and Slack, **a.g.e.**, s.13

⁴⁸ **A.e.**, s. 13-14

İsteğe bağlı kuruluşlar, genelde iki çeşittir: yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, yerel yönetimler birliği.

1.2.2.3.1. Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları

Bu modelde, anakentsel bölgede belirli bir hizmeti ya da hizmetleri sunamayan, yüksek maliyetlerle üreten ya da istenilen nitelikte yapamayan yerel yönetimler bu hizmetleri, satın almak üzere anlaşmalar yapmaktadırlar. Bu şekilde bölgede varolan yerel birimlerin varlıkları devam etmekte ve hizmetlerin görülmesinde daha az maliyetli ve daha iyi nitelikte mal ve hizmet üretimi için çözüm bulmaya çalışılmaktadır. En yaygın uygulamasına ABD’de rastlanmaktadır.

Bu model yerel yönetimler arasında rekabete neden olduğu için daha ucuz hizmet üretimi sonucunu sağlarken, hizmet sunumunda da esneklik sağlamaktadır. Ancak anakent bütünlüğünün gerektirdiği uyumun sağlanması, hemen hemen mümkün olamamakta ve sorunlar için kalıcı ve köklü çözümler bu modelde bulunmaktadır. Ayrıca çok sayıda hizmet anlaşmasının bulunduğu bir ortamda hizmetler üzerinde kent halkının denetimi de zorlaşmaktadır.⁴⁹

ABD’de eyaletlerin çoğu, yerel birimleri, birbirleriyle hizmet alımı-satımı konusunda yetkili kılmaktadır. Hizmet anlaşmalarının en geniş şekilde uygulandığı yer, Los Angeles Bölgesi’dir. 1954 yılında Los Angeles Bölge Yönetimi tarafından 1954 yılında yapılan “Lakewood Planı” bu tür hizmet anlaşmalarına örnek verilebilir. Lakewood, Los Angeles ile Long Beach kentleri arasında 1953 yılında kurulmuş bir yerleşim birimidir. Her iki kentte, emlak vergisi ve satış vergisi potansiyeli nedeniyle, bu yerleşim birimini kendi yetki sınırları içerisine almak istemiştir; ancak Lakewood kendi özerk yönetimini kurmuş ve yerel hizmetleri “Lakewood Planı” adı verilen hizmet anlaşması ile Bölge Yönetimi (County)’nden satın almıştır. Bu uygulama oldukça geniş uygulama olanağı bulmuş ve pek çok yerel yönetim birimi

⁴⁹ TÜSİAD, **Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler**, (Hazırlayan: Selçuk Yalçındağ) TÜSİAD Yayınları, İstanbul, 1995., s.75.

Los Angeles anakent yönetiminden hizmetleri anlaşmalarla satın alma yoluna gitmiştir.⁵⁰ Yerel hizmet anlaşmalarının eleştirisi, genellikle arz ve talep fonksiyonlarını birbirinden ayırmasına ilişkindir.

1.2.2.3.2. Yerel Yönetimler Birliği

Yerel yönetimler birliği, yerel sınırları aşan, bölgesel sorunların çözümü için, yerel yönetimler arasında işbirliği ve eşgüdüm sağlama amacını taşıyan ve üye bulunan yerel birimlere değişik hizmetler sunan isteğe bağlı bölgesel kuruluşlardır.

İsteğe bağlı yerel yönetimler birliği modelinin en kapsamlı örnekleri, Hollanda'da Ren Bölgesi için kurulan birlik The Rijmond Authority, Fransa'da 1968'de kurulan Lyon, Lille-Raubaix-Tourcoing, Bordo ve Strasburg'da kurulan kentsel birliklerdir (communautés urbaines).*

Almanya'da, Frankfurt Metropoliten Birliği, Frankfurt ve Offenbach kentleri yanında, 6 ilçe ve 39 belediyenin dahil olduğu bir yerel yönetimler birliğidir. Birliğin başlıca organları; Birlik Meclisi, Yürütme Kurulu ve Yerel Yönetimler Odası'dır. Birlik Meclisi doğrudan, nisbi temsil esasına göre seçilen 105 üyeden, yerel yönetimler odası ise, her belediyeden birer temsilcinin katılımı ile oluşmaktadır. Frankfurt Metropoliten Birliği, planlama, çevre koruma, toplu taşıma, ekonomik girişimlerde bulunma ve danışmanlık hizmeti sunma gibi konularda faaliyette bulunmaktadır.⁵¹

İsteğe bağlı birliklerin başarılı olabilmeleri, üyelerine özellikle parasal açıdan yük olmamasına ve hukuki statülerinin reddetmemesine bağlıdır.

⁵⁰ Eke, a.y., s. 46-47.

* Anakentte yerel yönetimlerin isteğe bağlı olarak bir birlik oluşturmalarına, Türkiye'den bir örnek, İstanbul anakentinde 1979 yılında kurulan İstanbul Belediyeler Birliğidir. Birlik 12 Eylül nedeniyle 1981 yılında varlığı sona ermiştir. Bu birliğin amaçları arasında anakentsel alanda katı atıkların imhası ve bölgede bulunan belediyeler için ortak araç parkı oluşturulması yer almıştır. Bkz. Ünlü, a.g.e s.26.

⁵¹ Ünlü, a.g.e., s.24.

1.2.2.4. Özel Amaçlı Kuruluşlar

Özel amaçlı kuruluşlar, anakentin hemen hemen tamamını ya da önemli bir bölümünü kapsayan alanda, dışsalılık taşmalarına neden olan, yüksek maliyetli bölgesel hizmetlerin sunumu ve yönetiminde tek bir hizmet sunmak üzere kurulan örgütlerdir.

Özel amaçlı kuruluşlar, toprak koruması, su temin ve dağıtımı, sağlık, kanalizasyon, her tür terminal yapımı ve işletimi, parklar, konut, elektrik, toplu taşımacılık gibi çok farklı alanlarda hizmet sunmaktadırlar. Ancak bütünüyle anakentsel nitelik taşıyan itfaiye ve polis gibi hizmetlerde, yerel kamu hizmeti sayılmaları nedeniyle bu tür kuruluşlara rastlanmamaktadır.⁵²

Bu tür örgütlenmeler, en yaygın şekilde ABD’de uygulanmaktadır. ABD’de bütün yerel yönetimlerin üçte biri özel amaçlı ya da okul kuruluşlarıdır (school districts).⁵³

Özel amaçlı kuruluşların karar ve yürütme organları bazı durumlarda halk tarafından seçilirken, bazı durumlarda da yerel yönetim birimlerinin temsilcilerinden meydana gelmektedir. Bu kuruluşların kurulları genellikle dolaysız olarak kurucu belediye meclisi tarafından kontrol edilir. Eğitimden sorumlu okul kurulları ise, genellikle doğrudan seçilir.⁵⁴

Bu örgütlenme biçimi, II. Dünya Savaşı öncesi Londra ve Chicago gibi kentlerde uygulanmışsa da, II. Dünya Savaşı sonrası yaygınlaşmıştır.⁵⁵ Özel amaçlı örgütlerin en çarpıcı örneğin New York-New Jersey Liman Yönetimidir. (The Port Authority of New York and New Jersey). New York ve New Jersey arasında özel bir anlaşmayla kitle taşımacılığı yapan bu kuruluş, ulusal ve uluslararası hava alanları,

⁵² Eke, a.y., s. 47-48

⁵³ Bird; Slack, a.g.e, s.16.

⁵⁴ A.e.

⁵⁵ Ruşen Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.262.

asma köprüler, ekspres yollar, değişik terminaller yapımı ve işletimini gerçekleştirmektedir.⁵⁶

Ali Erkan Eke, özel amaçlı kuruluşlarla, yerel yönetim işletmelerinin farklı olduğunu belirtmiştir. Yerel işletmeler, bağlı bulundukları yönetim biriminin sınırları içinde hizmet sunarlar ve onların organik birer parçasıdır. Ancak özel amaçlı kuruluşların konusu olan hizmetler, sadece belli bir yerel yönetim birimi sınırları içinde değil, tüm kentsel alana yöneliktir ve bağımsızdır. Bazıları genel yasalar çerçevesinde kurulurken bazıları özel yasalarla kurulmuşlardır.⁵⁷ Özel amaçlı kuruluşların genellikle vergileme yetkileri yoktur. Hizmet üretimi ve sunumu genellikle tüketicilerden alınan kullanıcı bedelleri ile karşılanmaktadır. Bu nedenle bu tür kuruluşlara karlı olabilecek alanlarda rastlanırken; çevre kirliliği, güvenlik, sağlık, itfaiye gibi yüksek maliyetli hizmet alanlarında pek rastlanmamaktadır.

Bu tür kuruluşların bir olumlu yönü, anakentsel alanın tamamına tek bir hizmet sunması ve finansmanda vergi yerine kullanıcı bedellerinin kullanılmasıyla dışsallıklardan kaynaklanan fayda taşmalarını bireysel esasa indirebilmesidir. Çünkü her hizmetin, kentsel alanda fayda ve dışsallık sınırları farklıdır. Bir ulaşım kuruluşu ile sağlık kuruluşunun fayda alanları farklı büyüklükte olabilmektedir. Bu tür kuruluşların diğer avantajları: hizmet sunumunun profesyonelce yapılması, karar almada politik etkiden uzak olmaları, hizmet sunumunun, belediye yönetiminde olabileceğinden daha profesyonel bilgi ile gerçekleştirilmesi, sermaye harcamalarının finansmanında kullanıcı bedellerinden elde edilen kaynakların kullanılması, hizmet üretimi ve sunumunda uzmanlaşmanın sağlanmasıdır.⁵⁸

Özel amaçlı kuruluşların çeşitli olumsuz yönleri de bulunmaktadır. Harcama kararlarını alan özel amaçlı kuruluşlar ile bu harcamaları finanse etmek için emlak vergisi toplamayla sorumlu ve yetkili yerel meclis arasında bir bağ yoktur. Bu bağın yokluğu harcamalar ile gelirler arasında hesapverilebilirliği azaltmaktadır. Ayrıca anakentsel alanda çok sayıda özerk hizmet kuruluşunun bulunması anakentsel

⁵⁶ Eke, a.y., s.48.

⁵⁷ Eke, a.y., s.48.

⁵⁸ Bird and Slack, a.g.e., s.16.

görevlerde birimlerin sorumluluk ve hizmet alanları konusunda sorunlara neden olmaktadır. Diğer taraftan özel amaçlı kuruluşlar aşırı uzmanlaşmış yöneticiler tarafından yönetildiği için, halkın bu kuruluşlar üzerinde denetim yapma imkânı sınırlanmaktadır.⁵⁹

1.3. Anakent Yönetiminin Hizmet ve Harcamaları

Merkeziyetçi yönetim anlayışına sahip olan ülkelerde yerel nitelikteki kamusal mal ve hizmetler ve finansmanı çoğunlukla merkezi yönetim tarafından gerçekleştirilir. Âdem-i merkeziyetçi ülkelerde ise, kamu mal ve hizmetleri ve bunların finansmanında yerel yönetimler önemli bir rol oynamaktadır. Yönetim anlayışındaki farklılıklar, yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk, hizmet ve harcamaları farklılaştırmaktadır. Ancak yerel yönetimlerin hizmet dağılımı konusunda gözönünde bulundurulmuş bazı kriterler de mevcuttur.

1.3.1. Anakent Yönetiminde Hizmet İlkeleri

Anakentsel bölgede hangi hizmetin hangi yönetim biriminin üstleneceği ve bölüşümünün hangi esaslara göre yapılacağı önemli bir konudur. Hizmetlerin dağılımı konusunda kriterler şunlardır:

1.3.1.1.Hizmette Halka Yakınlık (Subsidiarite) İlkesi: “Yerindenlik” olarak da dilimize çevirebileceğimiz bu ilke, hizmetlerin yönetim birimleri arasında bölüşülmesi konusunda yol gösterici niteliktedir ve birçok hukuki belgede yer almaktadır. 1985 yılında kabul edilen ve Türkiye tarafından kabul edilerek imzalanan Avrupa Yerel Yönetimler Şartı’nın 4. maddesinde yer alan tanıma göre; yerindenlik ilkesi, kamusal sorumlulukların genel olarak ve tercihen halka en yakın birimler tarafından yerine getirilmesini öngörmektedir. Bu hizmetlerin bir üst birime devredilmesi ise ancak hizmetin kapsam ve niteliği ile etkinlik ve ekonominin

⁵⁹ A.e., s. 16-17.

gerekleri gibi nedenlerle ve bir üst birim tarafından daha iyi yerine getirildiği durumlarda sözkonusu olacaktır.⁶⁰

Yerel birimler (belediyeler), vatandaşların yerel yönetim sürecine girişini sağlar ve yönetime katılım şansı sunarlar. Her birey belediye yönetimine eşit olarak katılabilir. Bu nedenle yerel yönetimler (belediyeler), yerellik kriteri açısından halka en yakın birimlerdir.

Yerindenlik ilkesinin hem Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın hem de Avrupa Birliği'nin kurucu anlaşmasının temel ilkeleri arasında yer almasına rağmen bazı Avrupa ülkelerinde bu ilkenin uygulamasına ilişkin duraksamalar yaşanmaktadır. Bu ilkenin Avrupa Konseyi üyesi devletler için zorlayıcı bir niteliği olamayacağını; kamu hizmetlerinin hangi düzeyde yerine getirilmesinin kararının ancak merkezi yönetim tarafından yapılabileceği görüşünü savunanlar da vardır.

Bu görüşe göre; hizmetlerin, yerel yönetim ve merkezi yönetim birimleri arasındaki dağılımı, sadece hizmette halka yakınlık ilkesine dayandırılmaz. Bir hizmet, merkezi yönetim tarafından bir politika tercihi olarak verimli olmadığı halde yerine getirilebilir. Bu görüşün dayandığı bir diğer düşünceye göre, kamu hizmetlerinin paketler halinde belli yönetim düzeylerine verilmesi kolay değildir. Çünkü hizmetlerden çoğu, birden çok yönetim düzeyini ilgilendirmektedir. Bu nedenle bu düzeyler arasında paylaştırılır.⁶¹

1.3.1.2. Etkinlik: Hizmetlerin farklı yönetim kademeleri arasında bölüşülmesinde kullanılan bir başka kriter ise, etkinliktir. Hizmetlerin türüne göre, bazılarının faydası ulusal sınırlar içinde yayılmaktayken, bazılarının faydası belli bir coğrafi bölge ile sınırlı kalmakta ve bu hizmetlerden sadece o bölgede yaşayanlar faydalanabilmektedir. Bu nedenle kaynak dağılımında etkinliğin sağlanabilmesi için kamu hizmetlerinin sunumu ve maliyetlerin paylaşımı, bu hizmetlerin faydalarının yayıldığı alanda yaşayanların tercihleri ile bağlantılı olmalıdır.

⁶⁰ Ruşen Keleş, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4 sayı 6, Kasım 1995, s.12.

⁶¹ A.y., s. 9-10.

Hizmetlerin dağılımında bu kriter gözönünde bulundurulmadığı takdirde etkinlik kaybı ortaya çıkacaktır. Örneğin park yapımı ve sosyal ve kültürel tesislerin yapımı gibi hizmetlerin üst yönetim birimleri tarafından sağlanması durumunda üretim kararlarında farklı bölgelerde yaşayanların tercih ve talepleri dikkate alınmadan tüm bölge ya da ülke için standart bir mal ve hizmet üretimi gerçekleştirilmiş olur. Bu da maliyetlerin artmasına ve ihtiyaçların tam olarak karşılanmamasına neden olacaktır. Aynı hizmetlerin üretimi alt yönetim birimleri tarafından gerçekleştirildiğinde ise, üretim kararları o bölgede yaşayanların istek ve taleplerini içerecek; bu da etkinliği arttıracaktır. Ancak adalet, iç ve dış güvenliğin sağlanması, uluslararası ilişkiler gibi faydası ulusal sınırlar içinde bölünmez nitelik taşıyan hizmetler, merkezi yönetim tarafından etkin bir şekilde yerine getirilmektedir. Gelirin bireyler arasında yeniden dağılımı, yine merkezi yönetimin üstlenmesi gereken bir fonksiyondur. Bu fonksiyonun yerel yönetimler tarafından gerçekleştirilmesi, hem o bölgede yaşayan bireyleri hem de işletmelerin kararlarını etkileyecek bu da etkinsizliğe neden olacaktır. Örneğin bir yerel yönetim biriminin negatif gelir vergisi uygulaması, zenginlerin dışarıya, fakirlerin içeriye göçü ile sonuçlanacaktır. Bu politika uygulaması ise o bölgede kişi başına düşen gelirin düşmesine neden olacaktır. Bu nedenle gelirin yeniden dağılımı ulusal sınırlar içerisinde yerine getirilmesi gereken bir fonksiyondur.⁶² Gelir bölüşümü ve refah politikasında yerel yönetimlerin bazı sorumlulukları mevcuttur. Ancak bunlar genellikle genç ve yaşlılara yardım ve aşırı fakirliğin ortadan kaldırılması gibi hizmetlerle sınırlandırılmıştır.⁶³

Yerel yönetimlerin fiyat istikrarı ve tam istihdama yönelik çabaları merkezi yönetim ile işbirliğinin bir parçası şeklinde olabilmektedir. Bunun tersi ise yerel birimler arasında sürtüşme ve sorun yaratması nedeniyle karşı çıkılan bir durumdur.

⁶² Ülkü Arıkoğlu, **Yönetimlerarası Mali İlişkiler- Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Belediyeleri Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma**, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004 s.27; Nadaroğlu, a.g.e., s. 67.

⁶³ Falay, "Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamaların Devri" **İktisat Dergisi**, Sayı 439, Temmuz 2003, s.26.

1.3.1.3. Ekonomik Dışsallıklar: Kamu hizmetlerinin faydaları veya zararları, hizmeti sunan yerel yönetimin sınırlarını aşması durumunda dışsallıklar ortaya çıkar. Bir yerel yönetim biriminin faaliyetlerinden komşu alanlar fayda elde edebilir ya da zarar görebilir. Bu durumda kaynakların etkin dağılımı, bu tür hizmetlerin fayda ve zararlarından etkilenen alanların birleştirilmesini ve sözkonusu fayda ve zararların içselleştirilmesini öngörür. Bir yerel yönetim biriminin sunduğu sağlık hizmetinden komşu yerel yönetim birimlerinde yaşayanların herhangi bir ücret ödmeden bu hizmetten faydalanması örnek verilebilir.

Saf kamu mal ve hizmetlerinin o bölgede yaşayanların tümüne aynı faydaları sağlaması nedeniyle, yerel sakinler, diğer yerel topluluklarda hizmet üretimlerinden para ödmeden (free-rider) faydalanmak isterler ve kendi gerçek tercihlerini yansıtmaktan kaçınırlar.⁶⁴

Dışsallığa neden olan mal ve hizmetlerin optimal bir şekilde dağılımı için, yerel hizmetlerin tüm faydalarının yerel yönetimlerin görev alanların sınırları içerisinde tüketilmesi gerekir. Bu nedenle optimal fayda ve nüfus, hizmetin türüne göre değişiklik gösterebilir ve her hizmet için ayrı bir yetki ve görev alanı gerektirir. Bu konuda hizmetin fayda alanı ile hizmetin yerel görev ve yetki alanı arasında uygunluk olması gerekmektedir. Ancak mal ve hizmetlerin yerel görev ve yetki alanlarına tam olarak dağıtımı genellikle sağlanmadığından, dışsallık taşmaları açısından hizmetlerin anakent yönetimi ya da merkezi yönetim gibi daha üst düzey yönetimlerce görülmesini, olumlu dışsallık taşmalarından yararlananlara katılım payı ödeme sorumluluğunun getirilmesini veya telafi edilmemiş bulunan dışsallıklar için yardımlar yapılmasını da gerektirir.⁶⁵

Anakentsel alanlarda, anakent yönetimince üretilen mal ve hizmetler o bölgede yaşayanlar haricinde banliyö ve kent çevresinde yaşayanlarca da tüketilir. Örneğin anakent yönetim sınırları içerisine dahil olmayan yerleşim birimlerinde yaşayan bazı kişilerin anakentin sunduğu kültürel faaliyetlerden yararlanması

⁶⁴ A.y.,s 25.

⁶⁵ A.y.,s 25.

durumunda dışsallık ortaya çıkar. Bu durumda anakent yönetim bölgesinin dışında yaşayanlar, herhangi bir bedel ya da vergi ödemedi bu kamu hizmetinden fayda sağlamış olurlar. Hizmetlerin sunumunda ortaya çıkan dışsallıklar nedeniyle, anakent yönetiminin hizmeti eksik üretmesi dolayısıyla üretim kararlarında optimumun gereklerine uyulmaması ile karşılaşılır. Bu durumda, merkezi yönetim transfer mekanizması ya da diğer düzeltici mekanizmalarla devreye girerek hizmetin optimum seviyede üretilmesini sağlayabilir ya da dışsallık taşmalarının olduğu bölgeler anakent yönetiminin yetki sınırları içine dahil edilebilir.⁶⁶

1.3.1.4. Ölçek Ekonomileri: Yüksek çıktı düzeylerinde kamu hizmetlerinin üretim fonksiyonlarını sabit maliyetlerden çok azalan maliyetler belirler. Bu nedenle, bazı hizmetlerin yerel yönetim sınırlarından daha geniş bir yönetimce yürütülmesi durumunda birim maliyeti daha düşük olmaktadır. Ölçek ekonomileri anakentsel mal ve hizmetlerin üretimi ve anakent bölgesi içinde hizmetlerin anakent belediyesi ile alt birimler (belediyeler) arasında dağılımında gözönünde bulundurulmuş bir kriterdir. Anakentsel bölgede kamu ulaşımı, su, kanalizasyon gibi hizmetlerin sağlanması bu tür örnek verilebilir.⁶⁷ Ölçek ekonomileri vergilerin yönetiminde de ortaya çıkan bir unsurdur.⁶⁸ Genellikle vergilerde, vergilendirme alanının sınırları ne kadar genişlerse, idarenin vergi yönetimi masrafları da düşer.

Karma nitelik taşıyan bazı mal ve hizmetlerde hizmetin üretimi sırasında ortaya çıkan dışsallıklar ve ölçek ekonomileri gibi nedenlerle merkezi ve yerel yönetim birimlerinin ortaklaşa yerine getirdikleri hizmetlerdir. Eğitim ve sağlık hizmetleri bu tür hizmetlere örnek verilebilir.⁶⁹

Yüksek öğretim, ölçek ekonomilerinin sağladığı avantajlar nedeniyle üst yönetim birimleri tarafından sağlanması gereken bir hizmettir. İlk ve orta öğretim hizmetleri ise, hizmetin ve hizmete olan talebin coğrafi bölgeler arasında

⁶⁶ Bird and Slack, **a.g.e.**, s.40-41.

⁶⁷ Arıkoğlu, **a.g.e.**, s. 29.

⁶⁸ Falay, **a.y.**, s.25.

⁶⁹ Arıkoğlu, **a.g.e.**, s.29.

farklılaşması nedeniyle yerel yönetimler tarafından sunulması daha uygun bir hizmettir.⁷⁰

Sağlık hizmetleri de karma nitelik taşıyan bir hizmettir. Bu nedenle farklı yönetim birimlerinin ortak sorumluluğunu gerektirir. Sağlık hizmetleri de benzer biçimde, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin ortaklaşa sorumluluğunu gerektirir. Temel ve koruyucu sağlık hizmetlerinde yerel yönetimler sorumlu olabilir. Bununla birlikte, bulaşıcı hastalıkların önlenmesi, kanser araştırmaları gibi hizmetlerin niteliğinden dolayı, üst düzey yönetim tarafından yerine getirilmesi gerekir. Yine, hastane, rehabilitasyon merkezi gibi büyük ölçüde yatırım gerektiren hizmetler ölçek ekonomileri nedeniyle üst düzey yönetimce sağlanmalıdır.⁷¹

Anakentlerde ise, altyapı, kamu ulaşımı gibi bütün yerel birimleri kapsayan dışsallık ve ölçek ekonomileri içeren konular anakent yönetimince sağlanmalıdır. Anakent yönetim biriminin, mali, teknik ve idari yapısı geniş çaplı ve yüksek maliyetli mal ve hizmetlerin üretiminde genellikle sorumluluk sahibidir.

Küreselleşme sürecinde devletin eğitim, sağlık, yoksullukla mücadele gibi hizmet alanlarından çekilmesi, metropol kentlerde anakent yönetimlerinin sosyal hizmetler alanında sorumluluklarının ve bu konuda yerel sakinlerin beklentilerinin artmasına neden olmaktadır.

Anakentsel bölgelerde hizmet dağılımına ilişkin iki önemli uluslararası kaynaktan bahsetmek mümkündür. Bunlardan biri, ABD'deki Yönetimlerarası İşler İlgili Danışma Komisyonu'dur. Bu komisyona göre hizmet bölüşümünde hangi görevlerin hangi yönetim kademesine verileceği şu kriterler gözönünde bulundurularak ortaya konur:⁷²

- Hizmeti mümkün olan en düşük maliyetle sunan,

⁷⁰ A.e., s.30.

⁷¹ Arıkoğlu, a.g.e, s 29-30.

⁷² Güngör Erdumlu, **Büyükşehir Belediyeleri Araştırması**, Ankara, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Haziran, 1983, s. 28

- En büyük mali eşitlemeyle finanse eden,
- Halkın yeterli denetimiyle sunan,
- Hizmetin yürütülmesini yetkili, teknik yönden ehliyetli ve işbirliğine dayalı bir biçimde sağlayan yönetim kademesi, üstlenmelidir.

Anakent hizmet bölüşümüne ilişkin önemli ikinci kaynak da 20 Nisan 1983 tarihli bir OECD belgesidir. Bu belge varolan kriterleri daha da geliştirerek, anakent yönetimi kademesine verilmesi gereken hizmetlerin niteliklerini şöyle açıklamaktadır.⁷³

- Sadece anakent yönetim kademesinin sahip olduğu teknik, insani ve mali kaynakları gerektiren hizmetler,
- Birden çok belediyeyi kapsayan alanlarda sunulması gereken hizmetler,
- Bir belediyeden daha geniş bir alanda sunulduğunda daha verimli bir biçimde yürütülebilecek olan hizmetler,
- Önemli koordinasyon gerektiren hizmetler,
- Yeniden dağılımla ilgili önemli sorunlar doğuran veya yetki alanları arasında uyuşmazlıklara yol açan, olumlu veya olumsuz dışsallıkların ortaya çıktığı hizmetler.

İki kademe yönetimde hangi hizmetlerin metropoliten nitelik taşıdığı, hangi hizmetlerin alt-birimlerce gerçekleştirileceği önemli bir konudur. Bu konuda mevcut kriterler gözönünde bulundurularak hizmetlerin üst birim ve alt birimler arasındaki dağılımı Tablo1’de incelenmiştir.

⁷³ A.e, s. 29.

Tablo1- İki Kademe Yönetimde Harcamaların Devri

Hizmetler	Üst-Kademe	Alt- Birimler	Hizmet Kriterleri
Sosyal yardım	X		Gelir dağılımı, dışsalıklar
Çocuk bakım	X		Gelir dağılımı, dışsalıklar
Sosyal konut	X		Gelir dağılımı, dışsalıklar
Kamu sağlığı	X		Gelir dağılımı, ölçek ekonomileri
Hastaneler	X		Ölçek ekonomileri,dışsalıklar
Ambulans	X		Ölçek ekonomileri,dışsalıklar
Yollar-Köprüler (yerel)	X	X	
Kamu Ulaşımı	X		Dışsalıklar, ölçek ekonomileri
Sokak aydınlatma		X	Dışsalık yok
Yaya kaldırımları		X	Dışsalık yok
Su ve kanalizasyon	X		Ölçek ekonomileri
Çöp toplama	X		Ölçek ekonomileri,dışsalıklar
Çöp arıtma-imha	X		Ölçek ekonomileri,dışsalıklar
Hava/su kirliliği kontrolü	X		Ölçek ekonomileri,dışsalıklar
Polis	X		Dışsalıklar, ölçek ekonomileri
İtfaiye		X	Halka yakınlık.
Yangın eğitimi	X		Ölçek ekonomileri
Yerel planlama		X	Halka yakınlık
Bölgesel planlama	X		Dışsalıklar
Ekonomik kalkınma	X		Dışsalıklar
Park ve rekreasyon		X	Halka yakınlık
Kütüphaneler		X	Halka yakınlık
Eğitim		X	Halka yakınlık

Kaynak: Richard M. Bird and Enid, Slack, **Fiscal Aspects of Metropolitan Governance**, January, 2004, (Çevrimiçi) [http:// www.rotman.utoronto.ca/iib/publications.htm](http://www.rotman.utoronto.ca/iib/publications.htm), s.69.

Üst kademe (anakent belediyesi) anakentsel bölgenin tamamında hizmet sunan yönetim birimidir. Tablo 1’den de görülebileceği gibi, kamu mal ve hizmetlerinin üretim ve sunumunda ölçek ekonomileri ve dışsallıkların görüldüğü ve yeniden dağıtımın amaçlandığı hizmetler anakent belediyesince görülmelidir. Hizmetin sunumunda halkın tercih ve taleplerinin ön plana çıktığı ve dışsallık ve ölçek ekonomilerinin görülmediği hizmetler alt-birimlerce (ilçe belediyeleri) yerine getirilmelidir.

Feyzan Beler, anakentsel hizmet sunumunda ikili bir ayrım yapmaktadır. Birinci grupta bulunan eğitim, itfaiye, yol yapımı gibi fiziksel yakınlık gerektiren hizmetler alt-birimler (ilçe belediyeleri) tarafından yerine getirilmesi gereken hizmetlerdir. İkinci grup ise ulaşım, su, kanalizasyon ve planlama gibi fiziksel yakınlık gerektirmeyen sermaye yoğun hizmetlerdir. Bu tür hizmetler üst kademe yönetimce sunulmalıdır.⁷⁴ Ancak uygulamada, farklı kentlerde anakent içinde görev dağılımı farklılık gösterebilmektedir.

Kısaca özetlemek gerekirse, anakent içinde hizmet sunumunda faydanın yayıldığı alan, dışsallıklar, ölçek ekonomileri ve hizmetin mali ve teknik yönü önem kazanmaktadır. İki kademeli anakent yönetiminde hizmet sunumunda anakent bölgesinin büyük bir kısmında sunulması gereken ve yatırımı ve sunumu yüksek maliyet gerektiren sermaye yoğun hizmetler üst kademe tarafından gerçekleştirilir. Ancak itfaiye hizmeti, eğitim, park yapımı ve kütüphane hizmetleri fiziksel yakınlık gerektirmesi, bu tür hizmetlerde ölçek ekonomilerinin görülmemesi nedeniyle alt kademe yönetim birimleri tarafından gerçekleştirilir. Ayrıca alt-birimler halkın tercihlerini yakından takip edebileceği için, bu tür hizmetlerde farklılaşan taleplere göre hizmet sunulabilir.

1.3.2. Anakent Yönetiminde Harcama Türleri

⁷⁴ Feyzan Beler, **Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik: Ankara Örnek Alan Çalışması**, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, Mayıs 1990,s 5.

Geleneksel mali federalizm teorisine (yönetimlerarası gelir bölüşüm teorisi) göre yerel yönetimlerin asıl görevi belirli bir coğrafi bölgede yaşayanların ödemeye razı oldukları mal ve hizmetleri üretmektir. Bu mal ve hizmetlerin gerçekleştirilmesi ise mutlaka bir harcamayı gerektirmektedir.

Kentler özellikle anakentler çok çeşitli mal ve hizmetlerle ilgili harcamalar yapmaktadırlar. Bu harcamalar, özel mal niteliği taşıyan hizmetler ile kamu malı niteliği taşıyan mal ve hizmetler arasında farklılık gösterir. Bu tür bir farklılık harcamaların finansmanına da yansımaktadır. Örneğin özel mal niteliği taşıyan hizmetler, hizmetlerden yararlananların belirlenebildiği, ödemeyenlerin dışlanabileceği, dışsallıkların olmadığı ve yeniden dağıtımın beklenmediği durumlarda ve yerlerde kullanıcı bedelleri uygulanabilir. Kullanıcı bedelleri genellikle su, kanalizasyon, ulaşım ve eğlence gibi hizmetlerin finansmanı için kullanılmaktadır.

Bird ve Slack, yerel yönetimler harcamalarında “sert hizmetler” ve “yumuşak hizmetler” ayrımını yapmaktadır. “Sert hizmetler” yol ve ulaşım, su, kanalizasyon gibi daha çok sabit sermaye yatırımı gerektiren, altyapıya ilişkin hizmetlerdir. Bu harcamaların sorumlulukları yerel yönetimlere devredilmiştir. Ayrıca birçok durumda yerel yönetimler konut ve gelir desteği gibi sosyal konularda –“yumuşak hizmet” olarak tanımlanan- sorumluluk sahibi olabilmektedir. Sert hizmetlerin finansmanında hizmet ile emlakın değeri arasındaki ilişkiden dolayı emlak vergisi daha uygundur. İskandinav ülkelerinde sosyal hizmetler genellikle yerel yönetimlerin fonksiyonudur. Bu nedenle belediyeler önemli ölçüde gelir vergisi alırlar.⁷⁵

Yerel harcamaları ekonomik açıdan cari harcamalar, yatırım harcamaları ve transfer harcamaları şeklinde sınıflandırmak mümkündür. Cari harcamalar, maaşlar, ücretler, memur sağlık giderleri, kırtasiye, yakıt gibi her yıl tüketime ayrılan harcamalardır. Yatırım harcamaları, etkilerini gelecekte gösteren yol, köprü, konut yapımı gibi harcamalardır. Transfer harcamaları ise sosyal ve ekonomik amaçlarla

⁷⁵ Bird and Slack, **a.g.e.**, s 21.

yapılan yardımlar ve sübvansiyonlar gibi karşılıksız harcamalardır. Cari harcamalar, nüfus, enflasyon ve diğer faktörlerin artmasıyla artış gösterir. Yatırım harcamaları, cari harcamalar gibi istikrarlı değildir. Bir yıl önce yapılan köprü, hastane gibi büyük çaplı bir yatırım, bir sonraki yılın harcamalarında farklılığa neden olabilmektedir.⁷⁶

1.3.2.1. Anakent Yönetiminin Harcamaları

Geleneksel mali federalizm teorisi, anakentler, orta büyüklükteki kentler ve kasabalar ve köyler arasında bir ayrım yapmamaktadır. Ancak anakentlerdeki nüfusun büyüklüğü ve mekânda yüksek yoğunlaşması, nüfusun ekonomik ve sosyal olarak heterojen olması gibi nedenlerden ötürü harcamalar hem kapsam hem de büyüklük açısından diğer kentsel ve kırsal bölgelerden önemli ölçüde farklılık göstermektedir.

Dünyada birçok ülkede anakent yönetimleri diğer yerel yönetimlere göre kaynak yönünden daha avantajlı durumdadırlar. Ancak yine yukarıda sayılan nedenlerden dolayı, anakentler, diğer yerel yönetimlerle karşılaştırıldığında daha çeşitli ve kapsamlı hizmetleri yürütmekten sorumludurlar. Ayrıca yaşlı, yoksul ve yardıma ihtiyaç duyan bireyler/aileler anakent merkez nüfusunda geniş bir paya sahiptir ve bu bölgelerde hizmetlerin maliyetleri de daha yüksektir. Anakentlerde harcamaların daha yüksek olmasının yanında harcamaların artışı da diğer kentsel ve kırsal bölgelerle karşılaştırıldığında daha hızlıdır. Anakentlerde kişi başına harcamalardaki hızlı yükseliş hem yükselen hizmet seviyelerini hem de belediye çalışanlarının ücret oranlarındaki yükselişi yansıtmaktadır.⁷⁷

Anakentsel alanlarda yerel yönetimler, sanayiye ve eğitimli insanları bölgelerine çekebilmek için daha gelişmiş hizmet sunmaları gerekmektedir. Bu konuda özellikle ulaşım ve iletişim hizmetleri önem kazanmaktadır. Diğer yandan

⁷⁶ Yusuf Akça, **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, İktisat Fakültesi Yayın No: 555, İ.Ü., Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul, 1996, s. 20.

⁷⁷ Richard A. Musgrave and Peggy B. Musgrave, **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill, 1973, USA.

anakentsel alanlar, ülke içinde genellikle en fazla göçü alan yerleşim yerleridir. Büyükşehirin istihdam olanaklarından yararlanmak isteyen düşük gelirli bireyler ve hanehalkları ya da genellikle küçük kentsel ve kırsal bölgelerde bulunmayan sosyal ve kültürel hizmetlerden yararlanmak için anakente göç eden kişiler, anakentsel bölgede kamu sağlığı, eğitim, sosyal hizmetler ve sosyal konut gibi konularda harcamaların artmasına neden olur.⁷⁸ Ayrıca büyükkentlere kırsal ve daha az kentsel bölgelerden göç eden ve anakentin sosyal ve ekonomik koşullarına uyum sağlayamayan kişiler/gruplar yerel yönetimlerin sosyal harcamalarının bir diğer nedenini oluşturmaktadır.

Anakentte üretilen hizmetler sadece, anakentin sınırları içinde tüketilmez. Anakent yönetiminin maliyesinde önemli sorunlardan biri de anakentte yaşamayan, fakat hizmetlerden faydalananların bu hizmetler için ödeme yapmalarını sağlamaktır. Kent/ bölge yönetim (city/county) birleşmelerinin gerçekleştirilmesinin bir nedeni, bu tür bir mali sorunu elimine etmek ve tüm fayda taşmalarını yönetim sınırları içinde dahil etmektir.⁷⁹

Anakentsel bölgedeki yönetim harcamalarının diğer yerel yönetim harcamalarından büyük olmasının bir diğer nedeni de, nüfus yoğunluğunun ve hizmet talebinin yüksek olmasıdır. Örneğin küçük yerleşim yerlerinde geniş çaplı, gelişmiş bir metro sistemi olmayabilir. Çünkü bu yerlerde bu hizmetten yararlanacak yeterince nüfus yoktur, böyle bir talep de yoktur. Bunun yanında daha fazla ve farklı mal ve hizmet üretmenin yanında anakentler, daha karmaşık bir kent çevresini de yönetmek zorundadırlar. Bu tür nedenlerden dolayı anakentlerde hanehalkı başına düşen harcamalar diğer kent belediyelerinden daha yüksek olmaktadır. Örneğin Londra'da işletme harcamaları, İngiltere'de bütün yerel yönetimlerin harcama ortalamasının %30 üzerindedir. Özellikle konut (kişi başına 2-3 kat daha yüksektir) ve sağlık harcamaları diğer bölgelerle karşılaştırıldığında yüksektir.⁸⁰

⁷⁸ Bird and Slack, **a.g.e.**, s.24.

⁷⁹ **A.e.**, s.24.

⁸⁰ **A.e.**, s.25.

Büyükkentler ve anakentlerde yerel yönetim harcama seviyesini belirleyen diğer etkenlerde hizmet üretim maliyetleri, paranın satınalma gücündeki değişimler, girdi maliyetleri ve hizmet alanının optimal büyüklüğüdür. Örneğin, altyapı hizmetlerinde üretildiği grubun büyüklüğü ve hizmet alanının büyüklüğü kişi başına maliyetleri farklılaştırmaktadır.⁸¹

1.3.2.2. Anakentlerde Harcamaların Karşılaştırılması

Kentler arasında harcamaların karşılaştırılması, sunulan hizmetlerin benzerlik göstermesine rağmen zordur. Çünkü yerel yönetimlerin harcama yapıları genellikle karmaşık ve hem bilgi toplama yolları hem de bilginin kaydedilmesi kentler arasında farklı şekillerde yapılmaktadır. Örneğin Toronto’da kamu ulaşımı kamusal hizmet kuruluşları ile görülürken, Los Angeles’da kamu ulaşımının gelir ve giderleri kentin gelir ve giderleriyle birleştirilmiştir. Boston ve Detroit anakentlerinde eğitim harcamaları belediye tarafından yapılırken; ABD’deki bazı kentlerde eğitim, ayrı okul otoriteleri tarafından yerine getirilmekte ve belediye harcamalarına dahil edilmemektedir.⁸²

Farklı yönetim modellerine sahip anakentlerin harcamalarını karşılaştırmak da güçtür. Hatta bazen Toronto’da olduğu gibi, tek kademe yönetim (belediye) olmasına rağmen, bu yönetim tüm Toronto anakentini kapsamamaktadır. Toronto anakent yönetimi çevresinde bulunan 4 ayrı bölge yönetimi ve 25 alt-kademe belediyeyi kapsamamaktadır.

Harcamalarla ilgili veri toplama ve kaydetme yollarındaki farklılıklar, yönetimlerarası transferler ve hizmetlerin farklı yönetim birimlerince görülebilmesi

⁸¹ Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri” **Türkiye Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler**, Cilt 1: Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi, İstanbul, TÜSES, Aralık 1991, s.148.

⁸² Bird and Slack, **a.g.e.**, s. 22.

gibi nedenler, anakentlerin harcama ve gelir yapıları arasında bir karşılaştırma ve analiz yapılmasını zorlaştırmaktadır. Bu nedenle bu çalışmada farklı anakent yönetimlerinin harcamalarının karşılaştırılmasına yer verilmeyecektir.

1.4. Anakent Yönetiminin Gelirleri

Harcamalar ve hizmetlerin dağılımında olduğu gibi, kaynak ihtiyacı ve çeşitleri, anakentsel alanlarda, diğer kentsel bölgelere göre farklılık gösterir. Kural olarak anakentler, diğer kentsel ve kırsal alanlardan daha fazla mali otonomiye sahiptir ve olmalıdır. “Otonomi” yerel hizmetler için daha fazla sorumluluk ve bu sorumlulukları yerine getirmek için vergi toplamak ve kendi kaynaklarını toplamak anlamına gelmektedir.⁸³ Anakentlerde gelir kaynakları kullanıcı bedelleri, vergiler, yönetimlerarası transferler ve altyapı finansmanı için belediye borçlanmalarından oluşur.

1.4.1. Kullanıcı Bedelleri: Mal ve hizmetlerin yerel yönetimler açısından etkin bir şekilde sunumu, mümkün olan yerlerde mal ve hizmetlere karşılık doğrudan bir bedel talep edilmesini gerektirir. Fiyatlandırma, hizmetlerden fayda sağlayanların belirlenebildiği yerlerde olmalıdır. Kullanıcı bedelleri, açık olmaları nedeniyle, o bölgede yaşayanlara ve işyerlerine aldıkları hizmetler için ne kadar ödediklerini bilmelerine izin verir. Ayrıca fiyatlandırma uygun bir şekilde yapıldığında hem yerel yönetimler mal ve hizmetlerin ne kadar üretilmesine ilişkin; hem de bireyler ne kadar tüketeceklerine ilişkin etkin kararlar verebilirler. Ayrıca kullanıcı bedellerinin bir diğer etkin yönü ise, fiyatlandırılan mal ve hizmet fiyatlandırılmadığı durumda, yani mal veya hizmete karşılık bir bedel alınmadığı durumda, sunulan hizmetin boşa harcanarak israfa neden olmasıdır. Bu nedenle kullanıcı bedelleri hizmetlerin üretimlerinin bir tayinleme aracıdır. Ayrıca kullanıcı bedelleriyle finansmanda, sadece hizmetten yararlananlardan hizmet bedeli alındığı için coğrafi dışsallık taşmaları gibi bir durumla karşılaşmaz.⁸⁴

⁸³ Bird and Slack, **a.g.e.**,s. 29.

⁸⁴ **A.e.**, s.28.

Kullanıcı bedelleri, belirli topluluk amaç ve hedeflerinin gerçekleştirilmesi için kullanılabilir. Örneğin jeton ve park ücreti, motorlu araç lisansları kamu ulaşımının belli biçimlerini desteklemek için veya bazılarının kullanımını azaltmak için kullanılabilir.⁸⁵

Kullanıcı bedellerinin finansman aracı olarak kullanılmasına genel eleştiri ödeme gücüne dayalı olmamasıdır. Bird ve Slack'e göre anakentsel alanlarda durum bunun tersidir. Yani hizmetlerden çok yarar sağlayanlar, düşük gelir grubuna dahil olan bireyler değildir. Bir diğer eleştiri ise bu tür finansman yönteminin kurumları çoğulcu ve politik karar almadan uzaklaştıracağına yöneliktir.⁸⁶

1.4.2. Vergiler: Kullanıcı bedellerinin uygulanmadığı yerlerde, hizmetlerin faydalarının bireysel tüketicilerle sınırlandırılmadığı durumlarda, hizmetin fayda alanı ile yönetim (belediye) sınırları büyük ölçüde aynı ise, vergiler finansman için uygundur.

Geleneksel mali federalizm teorisi, bazı vergi konularının alt yönetim birimlerin yetkili olduğu sınırların dışına çıkması, bazı vergilerin tarh ve tahsilinin kaynak israfına neden olabilmesi ve bazı vergi konularının çifte vergilendirilmeye neden olması gibi sebeplerden dolayı, yerel yönetimler için çok sınırlı bir vergi tabanı öngörmektedir.⁸⁷

Vergi kaynaklarının yönetim birimleri arasında paylaşılması konusunda hangi verginin hangi yönetim birimine, hangi kriter esas alınarak tahsis edileceği önemli bir konudur. Musgrave'e göre, etkinlik ve eşitlik bakımından şu ilkelere dikkat edilmesi gerekir.⁸⁸

⁸⁵ Bollens and Schmandt, **a.g.e.**, s. 213.

⁸⁶ Bird and Slack, **a.g.e.**, s.29.

⁸⁷ **A. e.**, s.29; Richard M. Bird, **Local and Regional: Realities and Prospects**, June 1999, <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/bird2003.doc>, 18 Mart 2005, (Çevrimiçi), s.1.

⁸⁸ Ülkü Arıkoğlu, **a.g.e.**, s.31

- Geliri yeniden dağıtıcı artan oranlı vergiler merkezileşmelidir. Artan oranlı vergilerin yerelleşmesi durumunda yerleşim bölgeleri arasındaki hane halkı ve firma göçleri eşitliği bozucu etkiler yaratır.
- Yüksek derecede hareketli üretim faktörleri üzerinden alınacak vergiler merkezileştirilmelidir.
- Yönetimler arasında hareketli olmayan üretim faktörleri yerel yönetim birimleri tarafından vergilendirilmelidir.
- Vergi konuları bakımından yönetimler arasında eşit dağılımı olmadığı durumlarda bu tür vergilendirme kaynakları merkezi yönetim tarafından vergilendirilmelidir.
- Kullanıcı bedelleri ve fayda vergileri, tüm yönetim kademelerinde uygulanabilir. Ancak, bu tür gelir kaynakları yerel yönetimin güçlendirilmesi açısından daha büyük önem taşımaktadır.

Gerçek bir yerel vergi, değerinin yerel yönetimler tarafından saptandığı, oranının yerel yönetim tarafından kararlaştırıldığı ve yerel yönetimler tarafından tahsil edilen bir vergidir. Ancak gerçek hayatta bir yerel vergi bu karakterlerden sadece bir veya ikisine sahiptir. Birçok durumda verginin oranı veya tabanı, merkezi ya da eyalet yönetimi tarafından belirlenir. Bu durumda bu bir yerel vergiden çok, eyalet veya merkez vergilerin kentlere tahsis edilmiş bir çeşit transfer çeşididir. Bird'e göre iyi bir yerel verginin sahip olacağı özellikler şunlardır:⁸⁹

- Vergi tabanı oldukça sabit olmalıdır. Yerel birimlere kendi vergi tabanlarının çoğunu kaybetmeden, vergi oranlarını farklılaştırma olanağı sağlayabilmelidir.
- Vergi miktarı oldukça dengeli ve öngörülebilir olmalıdır.
- Vergi miktarı, yerel ihtiyaçları yeterince karşılayabilmek için gerektiğinde en azından harcamalar kadar hızlı genişleyebilmelidir.
- Vergi tabanı, hesapverilebilirliği sağlamak için görünür olmalıdır.
- Toplanan vergi, sadece yerel sakinlerden gelmelidir. (Yerel vatandaşlara yüklenen bir vergi olmalı.)

⁸⁹ Bird and Slack, **Fiscal Aspects of Metropolitan Governance**, s.30.

- Vergi, vergiyi ödeyenlerce adil bulunmalıdır.
- Vergi yükünün yerel vatandaşlar dışındaki kişilere ihracı mümkün olmamalıdır.
- Alt-ulusal yönetimler arasında veya alt-ulusal ve ulusal yönetimler arasında “uyumlaştırma” ya da “rekabet” gibi problemlere neden olmamalıdır.
- Vergi etkin ve verimli bir şekilde uygulamak için kolay olmalıdır.

Bu kriterler gözönünde bulundurulduğunda, konut emlak vergisi, yerel yönetimlerin finansmanı açısından en iyi yerel vergidir.

Tek kademe yönetime sahip anakentlerde, hizmetlerin finansmanında, kullanıcı bedelleri uygulanamadığı takdirde hizmetin finansmanında emlak vergisi gibi yerel bir vergi kullanılabilir. Bu durumda hizmetten faydalanan bölgelerde “özel alan oranı” uygulanabilir. Örneğin çöp toplama hizmeti eğer sadece belediye yönetiminin kentsel bölümünde sunuluyorsa, o zaman özel alan oranlaması, çöp toplama hizmeti için kentte yaşayanlardan alınabilir. Belediye sınırları içinde herkesten genel bir emlak vergisi alınıyorsa, bu durumda kentsel bölgede yaşayanlar ek olarak “özel alan oranı” ödeyebilirler. Kısaca söylemek gerekirse, tek kademeli yönetimde hizmetler, bütün bölge yaşayanları için standart olmadığı gibi; hizmetin finansmanı ya da vergi oranları da farklılaşabilmektedir.⁹⁰

1.4.2.1.Emlak Vergisi: Emlak vergisi, birçok ülkede yerel yönetimler için en önemli gelir kaynaklarından biridir. Örneğin Birleşik Krallık, Avustralya, Kanada, İrlanda ve Yeni Zelanda’da emlak vergisi yerel vergi gelirlerinin %90’ından fazlasını oluşturmaktadır. Fransa’da emlak vergisi toplam yerel vergi gelirlerinin %48,2’sini, Japonya’da %30,9, Macaristan’da %22,5’ini, Almanya’da %15,8’sini oluşturur.⁹¹

⁹⁰ A.e ,s .9-10

⁹¹ Harry Kitchen, **Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination**, The Consortium for Economic Policy Research and Advice, Association of Universities and Colleges of Canada, Kasım, 2003 (Çevrimiçi), 15 Haziran <http://www.trentu.ca/economics/WorkingPapers/Local%20Taxation.pdf>, s.7

Emlak vergisi, vergi tabanının sabit olması ve yerel düzeyde sunulan hizmetler ile gayrimenkulün değeri arasında pozitif ilişki bulunması nedeniyle genellikle yerel yönetimlere bırakılmış bir vergidir. Özellikle konut emlak vergisi, vergi ihracının olmaması ve yerel sakinlerin hizmetlerden yararlananlar olması nedeniyle yerel hizmetlerin finansmanı için uygun görülmektedir.

Emlak vergisinin konut dışı bölümü, özellikle gelişmekte olan ülkelerde büyük önem taşır. Endüstriyel/ticari işletmelerden alınan verginin bir bölümü, diğer bölgelerde yaşayan tüketicilere veya işyerinin sahibine yansıtılabilmektedir. Bazı durumlarda gelişmekte olan ülkelerde hizmetten yararlanan şirket, yabancı bir yatırım olabilmektedir. Bu durumda, verginin yerel hizmetlerden faydalanmayanlara yansıtılması sözkonusu olur; bu da hesapverilebilirliğin azalmasına ve yerel harcamaların artış göstermesine neden olur.

Anakentlerde diğer kentsel alanlara oranla daha fazla ticari ve endüstriyel faaliyet ve işyeri mevcuttur. Bu geniş vergi tabanı, anakentlerde yerel yönetim birimlerinin daha küçük belediyelere oranla daha fazla harcama yapmalarına olanak sağlamaktadır. Ayrıca işyerlerinin yerel yönetim faaliyetlerinden faydaları, ödediklere vergilere göre düşüktür. Ticari/endüstriyel birimlerin ödedikleri emlak vergisi, bölgelerinde sunulan hizmetlerin maliyetlerinden 2-3 kat daha fazladır. Bu durumda işletmeler vergiyi yansıtma yoluna giderler. Bu nedenle özellikle anakentlerde sınırlamalar gerekli olabilmektedir. Yerel sakinler tarafından ödenen emlak vergisi ise bu kişilerin aldıkları hizmetlerin maliyetlerinden daha düşüktür. Belediyeler, yetki bölgelerine en çok kaynağı getirecek vergi tabanını bölgelerine çekmek isterler. Anakentlerin, endüstri için rekabet etmelerinin bir nedeni de budur.⁹²

Emlak vergisi, idari maliyetlerinin düşük olması, vergi hâsılatının diğerlerine göre önceden gerçeğe daha yakın bir şekilde tahmin edilebilmesi gibi avantajlara sahiptir. Emlak vergisinin eleştirilen yönleri ise, ödeme gücüne dayalı olmaması ve kent konut stokunu yenilenmesini engellemesine ilişkindir. Ayrıca bu verginin adilce uygulanmasının zor olduğu da ileri sürülmektedir.

⁹² Bollens and Schmandt, **a.g.e.**, s207.

Bazı maliye uzmanlarına göre mantık olarak emlak vergisi, sadece altyapı gibi emlakla ilgili hizmetlerin finansmanında kullanılmalıdır. Örneğin polis, itfaiye eğitim ve sosyal hizmetler gibi bireyle ilgili fonksiyonların finansmanında daha değişken gelir kaynakları kullanılmalıdır.⁹³

Bu vergi birçok ülkede yerel yönetim birimlerine bırakılmasına rağmen, yerel birimler genelde bu verginin tabanı ve oranı konusunda tam bir inisiyatife sahip değildirler. Merkezi yönetim genellikle bu verginin değerlendirilmesi, muafıklar ve verginin oranı konusunda düzenlemeler ve sınırlamalar getirebilmektedir.

1.4.2.2. Satış vergileri: Satış vergileri, üniter yapıda olan ülkelerde merkezi yönetimce salınan bir vergidir. Federal yapıda olan ülkelerde ise bölgesel yönetimlerce salınır. ABD ve Kanada’da bazı eyaletlerde yerel yönetimlerin belirli mal ve hizmetlere satış vergisi koyma yetkileri vardır. Örneğin New York Anakent Yönetimi, otel faturaları üzerine ek bedel koyma yetkisine sahiptir.⁹⁴ Ancak ister üniter yapıda ister federal yapıda olsun anakentsel alanlarda yerel satış vergisi uygulanabilmektedir. Örneğin üniter bir ülke olan Endonezya’da Cakarta anakentinde otel ve restoran faturaları üzerinden alınan vergiler önemli bir yerel kaynağı oluşturmaktadır.

Satış vergileri, tek aşamalı ve çok aşamalı olmak üzere ayrım yapıldığında, perakende ve toptan satış vergileri gibi tek aşamalı vergiler önemli ölçüde farklılaşan oranlar uygulanmadığında yerel yönetimler tarafından tahsil edilebilmektedir. Ancak katma değer vergisi gibi çok aşamalı vergilerin uygulamasında varış yeri ilkesi geçerli olduğundan, merkezi yönetim tarafından uygulanması daha uygundur. Bu tür verginin alt birimler tarafından uygulanması zor ve maliyetlidir.⁹⁵

⁹³ A.e., s. 208.; Richard M. Bird, **Local and Regional: Realities and Prospects**, s.8.

⁹⁴ Duran Bülbül, “Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Cumhuriyet Üniv. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, s. 69.

⁹⁵ Arıkoğa, a.g.e., s. 34.

Yerel satış vergisinin olumlu yönleri, kaynak verimliliğinin yüksek olması ve vergiyi toplayanların satıcılar olması nedeniyle uygulama maliyetlerinin düşük olmasıdır. Ayrıca bir düşünceye göre, anakent çevresi ve banliyölerde ikamet edip, anakentsel hizmetlerden yararlananlar yerel satış vergisi yoluyla, bu hizmetlerin finansmanına katkıda bulunmaktadır. Banliyö sakini, anakentin yol, park alanı, kamu işletmeleri faaliyetleri, polis koruması, sağlık hizmetleri vs. gibi hizmetlerden yararlanırlar. Ancak bu kişiler, anakent bölgesinde mağaza, restoran vs, işyerlerinde harcama yaparlar. Bu da anakentte bulunan yerel yönetimlerin (belediyelerin) vergi dönüşünü sağlar, ticari ve endüstriyel girişimlerin işlemesine yardımcı olurlar ve bu sayede evsahibi belediyenin vergi tabanını geliştirirler.⁹⁶

Satış vergisinin olumsuz yönleri ise, verginin ödeme gücüne dayalı olmaması ve vergi ödeyenlerin yer değiştirerek bu vergiden kaçınabilmesidir.⁹⁷

1.4.2.3. Gelir vergisi: Bu vergi türü, OECD ülkelerinin 13'ünün en önemli yerel vergi kaynağını temsil eder. Örneğin 2001 yılında gelir vergisi, Danimarka, Lüksemburg, İsveç, Norveç, Danimarka, Finlandiya, Çek Cumhuriyeti'nde toplam yerel vergilerin %90'ından fazlasını oluşturmaktadır. Belçika'da toplam yerel vergiler içindeki payı %86,5, Almanya'da %78, İsviçre'de %84,4, Avusturya'da %55,5, Polonya'da %78,4, İzlanda %78'dir.⁹⁸

Yerel yönetimlerin kendi vergi oranlarını belirlemeleri mali otonomiye sahip olmalarını açısından önemlidir. Ancak anakentsel alanlardaki yerel yönetimlerin, gelir vergisi tahsilinde munzam kesir* uygulanması daha uygun görülmektedir. Bu yöntem, yerel yönetimin bağımsız bir vergi salmasından daha çok tercih edilmektedir. Çünkü hem uygulaması kolaydır; hem de maliyeti düşüktür.

⁹⁶ Bollens and Schmandt, **a.g.e.**, s.211.

⁹⁷ **A.e.**, s.211-212.

⁹⁸ Kitchen, **a.g.e.**, s. 6-7.

* *Munzam kesir*: Yerel yönetimlere, merkezi yönetim tarafından tahsil edilen bazı vergilere, hasılatı üzerinden kendilerine ait olmak üzere ek bir vergi koyma yetkisinin verilmesidir. İlave edilecek verginin tutarını saptayan yerel yönetimin yetkili organı olduğu halde bu ek miktarı tahsil edip yerel yönetime veren merkezi yönetimdir. Bkz. Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 91.

Ancak bir vergi sadece etkili ve iyi çalışan merkezi ya da bölgesel bir gelir vergisinin varlığında anlam kazanmaktadır.

Anakentlerde artan yoksulluk ve suç oranları, toprak kullanım planlaması, bölgesel ulaşım ve anakent çapındaki konulardan anakent yönetimini sorumlu olması, anakentsel alan çapında bir *metropolitan gelir vergisi* uygulamasının haklı nedenleridir. Ayrıca küreselleşme sürecinde eğitim, sağlık gibi sosyal konulardan merkezi yönetimin giderek hizmet payını düşürmesi, özelleştirme gibi gelişmeler sonucunda, bu tür sosyal konularda anakentlerde, anakent yönetimlerinin sorumluluklarını arttırmıştır. Bu nedenle sosyal hizmetlere ilişkin konularda sorumlulukların artması sonucu, hizmet finansmanında gelir vergisi, emlak vergisinden daha uygun bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Çünkü gelir vergisi ödeme gücüne dayalı bir vergidir. Ayrıca daha geniş kentsel bölgelerde vatandaşların vergi farklılıklarına tepkisi daha azdır. Bu nedenle anakent yönetimi diğer yerel yönetimlere göre gelir vergisi gibi bir verginin avantajlarını daha iyi kullanabilir.⁹⁹

Gelir vergisinin bir diğer avantajı maaş ve satış vergilerinde olduğu gibi ekonomideki değişiklikleri daha yakından takip eder. Çünkü gelir veya ücret bu değişimlere göre artar ya da azalır. Ancak emlak vergisi ekonomideki değişikliklere daha yavaş cevap verir. Çünkü ekonomik büyümenin toprak sahipliği ve gayrimenkul yatırımlarına etkisi uzun dönemde ortaya çıkar. Ayrıca birçok ülkede emlak değerleri yükselse bile, vergilendirilen gayrimenkulün değeri düzenli bir esasa göre güncelleştirilmez. Ekonomik canlanma döneminde gelir vergisinin yerel ekonomik değişikliklere cevap verir olması kentler için bir avantajdır. Tabi ki, ekonomik daralma durumunda bu bir problem haline gelebilmektedir. Örneğin ABD kentlerinde, son durgunluk dönemi gelir, satış, turizm bağlantılı vergi gelirlerinde beklenin altında bir büyüme ile sonuçlanmıştır.¹⁰⁰

Gelişmiş ülkelerde, gelir vergisinin merkezi yönetimin önemli bir gelir kaynağı olması nedeniyle, yerel yönetimlerin bu vergiye girişleri çok sınırlıdır.

⁹⁹ Bird and Slack, **Fiscal Aspects of Metropolitan Governance**, s33.

¹⁰⁰ A.e., s.34

Ayrıca birçok gelişmekte olan ülkede merkezi yönetim bile bu verginin toplanmasında problemler yaşamaktadır. Ancak sürdürülebilir bir anakent yönetimi sağlamak açısından anakent yönetiminin bireysel gelir vergisini salma yetkisi önem taşımaktadır.

1.4.2.4. İşyeri vergileri: Kurumlar vergisi, sermaye vergisi, konut dışı emlak vergisi, transit vergisi, patent resmi ve endüstri ve ticaret vergilerinin farklı biçimleri birçok ülkede yerel ve bölgesel iş vergileri olarak uygulanmaktadır. Bu vergilerin genellikle adalet ve tarafsızlık kriterleri nedeniyle iyi bir yerel vergi olmadıkları söylenmektedir. Ayrıca bu vergilerin yerel yönetimlerarası farklılıkları azaltmaktan çok arttıracığı ve vergi ihracına neden olacağına ilişkin eleştiriler de bulunmaktadır. Bu tür vergilerin iki önemli özelliği bulunmaktadır:¹⁰¹

- Genellikle emlak vergisinden daha esnektir.
- Birçok ülkede yerel yönetimlerin, verginin oranı ve vergi tabanı ile ilgili takdir yetkisi vardır.

Ek olarak yerel iş vergisi, geliştirilmiş fayda vergisinin bir çeşidi olarak düşünülebilir. Belirli kamu hizmetlerinden belirli girişimler fayda sağlıyorsa, uygun kullanıcı bedelleri ile finanse edilmelidir. Ancak özel sektör harcamalarını düşürücü nitelik taşıyan yatırımlarda, marjinal maliyetin geri kazanılması için kullanıcı bedelleri uygulanması mümkün değil ise, bu durumda iş faaliyetlerinden alınan genel vergi gerekli olabilmektedir.¹⁰²

Diğer bir açıdan iş vergilerinin, vergiyi ödeyenlerle, faydalananlar arasındaki bağı zayıflatığı ve kimin ne için ödeme yaptığı konusunda karışıklığa neden olduğu ileri sürülmektedir. Bu tür sorunları elimine etmek amacıyla aşırı vergi ihracını önlemek için tavan oranı belirlemek ve yerel yönetimler arasında rekabet yaratacak vergi tabanı kaymalarını önlemek için de minimum oran belirlemek gibi bazı sınırlamalar getirilmesi gereklidir. Bu tür sınırlamalar özellikle anakentsel bölgelerde gereklidir. Çünkü anakentler, ekonomik faaliyetlerin özellikle mali farklılıklara

¹⁰¹ A.e., 38.

¹⁰² Bird, *Local and Regional: Realities and Prospects*, s.21.

duyarlı olduğu bölgelerdir. Yerel yönetimlerarası rekabet gibi olumsuz etkiler anakentsel alanın tamamını olumsuz yönde etkileyebilmektedir.¹⁰³

1.4.3. Yönetimlerarası Transferler

Anakent düzeyindeki yerel yönetimler, kırsal ve daha küçük kentsel alanlara göre daha yüksek gelir kaynağına sahip olmalarına rağmen ancak birkaç ülkede, yerel yönetimler harcamalarını karşılayabilecekleri düzeyde vergilendirme yetkisine sahiptirler.¹⁰⁴ Bu nedenle, birçok ülkede, merkezi yönetim ve üst kademe yönetimden yapılan transferler, anakent yönetimleri ve diğer yerel yönetim birimleri için önemli bir gelir kaynağını oluşturmaktadır. Transferlerin nedenleri genelde dikey ve yatay eşitsizlikler, dışsallıklar ve ekonomik istikrarı sağlama olmaktadır.

Dikey ve yatay eşitsizlikler, yerel yönetimlerin gelirleri artırılarak ya da sorumlulukları azaltılarak çözülebilir. Eğer üst kademe yönetim bazı hizmetlerin finansmanını gerçekleştirirse, yerel düzeyde mali ihtiyaç gereksinimi azaltılmış olur. Bir diğer seçenek ise, merkezi yönetimin yerel yönetimlere gelirlerinin arttırabilmeleri için ek vergi kaynaklarına izin vermesidir. Özellikle anakentlerin ek vergi kaynakları elde etmelerine izin verildiği takdirde, merkezi yönetimin transferleri kırsal ve daha küçük kentsel bölgelere ayrılabilir.¹⁰⁵

Dikey eşitsizlikler, alt birimlerin merkezi yönetim gelirlerine bağlı olması durumudur. Dikey eşitsizlikler, alt birimlere uygun olmayan harcama ve gelir tahsisleri, sınırlı vergi kaynakları ve alt yönetim birimlerinin gelirlerini arttırma potansiyeline sahip olmamaları gibi nedenlerle ortaya çıkmaktadır. 1980'li yılların sonlarında başlayan adem-i merkezileşme süreci mali ve fonksiyonel sorumluluklar arasındaki dengesizliklerin artmasına neden olmaktadır. Çünkü alt yönetimlerin genellikle adem-i merkezileşmeyle, mali yetki ve sorumluklardan çok, fonksiyonel

¹⁰³ Bird and Slack, **Fiscal Aspects of Metropolitan Governance**, s.38-39.

¹⁰⁴ A.e., s.41.

¹⁰⁵ A.e., s. 40.

sorumlulukları artmaktadır.¹⁰⁶ Başka bir deyişle, yerel yönetim birimlerinin harcama sorumlulukları artarken, mali kaynak ve mali kaynak yaratma yetkileri aynı ölçüde artmamaktadır. Bu da dikey eşitsizlikleri arttırmaktadır.

Yatay eşitsizlikler, aynı düzeydeki alt yönetim birimleri arasında oluşan mali kapasite farklılıklarından kaynaklanmaktadır. Yatay eşitsizlikler, uygun eşleyici yardımlarla azaltılabilir ya da ortadan kaldırılabilir. Eşleyici yardımlara ilişkin uygulamada iki yöntem bulunmaktadır. Birinci yöntemde, sistem, yerel birimler arasında işlemektedir. Göreli olarak yüksek gelirlere ya da düşük ihtiyaç ve maliyete sahip olan bölgeler eşleyici fona ödeme yapmakta ve bu fonlar, göreli olarak daha düşük gelir ya da yüksek ihtiyaç ve maliyete sahip bölgelere gönderilmektedir. Ancak bu sistem, yerel yönetimler tarafından kurulması zor olduğundan merkezi yönetimce kurulabilir. İkinci yöntemde ise, yardımlar bütün bölgelere merkezi yönetim kaynaklarıyla merkezi yönetim tarafından yapılmaktadır. Bu sistemde göreli olarak yüksek gelire ya da düşük ihtiyaç ve maliyete sahip bölgelere, düşük gelir ya da yüksek ihtiyaç ve maliyete sahip bölgelere oranla daha az ödeme yapılmaktadır.¹⁰⁷

Caulfield'e göre dikey ve yatay eşitsizlikler arasında bağ kurulabilir. Örneğin dikey eşitsizlikler büyük ölçüde merkezi yönetimin bölgesel farklılıkları düzeltme çabalarından kaynaklanmaktadır. Merkezi yönetimce uygulanan programlar zaman geçtikçe kurumsal ve sabit (inflexible) hale gelir. Ancak bölgelerarası ve bölge içi eşitsizlikler ekonomik yeniden yapılanma ve küreselleşme nedeniyle değişmektedir. Bu nedenle varolan kent yönetim ve kamu finansmanı usullerinin uygun ve etkin olup olmadıkları gözden geçirilmelidir.¹⁰⁸

Transferler genelde koşula bağlı transferler ve koşulsuz transferler olmak üzere iki grupta incelenmektedir. Koşula bağlı transferler, özel amaçlı transferler olarak da adlandırılmakta ve yardımın kullanım amacı üst yönetim birimi tarafından sınırlandırılmaktadır. Bu tür transferler, genellikle merkezi yönetimin hizmetlerle

¹⁰⁶ Janice Caulfield, **Taxation and Equity Within Metropolitan Areas**, June 1997 (Çevrimiçi) 10 Ocak 2005 http://www.cgc.gov.au/Local_Gov_Downloads/Council_Submissions/Other/Dr_Janice_Caulfield-Metro_Finance.pdf, s.3.

¹⁰⁷ Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 38-39.

¹⁰⁸ Caulfield, **a.g.e.**, s. 3

ilgili asgari standartların sağlanmasını istediği durumlarda ve dışsalılık etkilerinin ortaya çıktığı durumlarda kullanılmaktadır. Koşula bağlı yardımlar, yardımın yapılış biçimine göre maliyet paylaşımına dayalı olan yardımlar (matching grants) ve maliyet paylaşımına dayalı olmayan/blok yardımlar (non-matching grants) olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Bu tür yardımlar, alt birimleri yardımın kullanımı konusunda üst birimlere bağımlı kılması nedeniyle, alt birimlerin mali özerkliğini zedelemektedir.¹⁰⁹

Koşulsuz transferler, genel amaçlı transferler ya da blok transferler olarak da bilinmektedir. Bu tür transferler de yardımın kullanımı konusunda üst birim herhangi bir sınırlama getirmemektedir. Bu nedenle koşulsuz transferler, koşula bağlı transferlere göre yardımı alan yönetim biriminin mali özerkliğini daha çok arttırdığı söylenebilir. Koşulsuz transferler, dikey eşitsizliği gidermek için kullanılacağı gibi yatay eşitliği sağlamak için de kullanılmaktadır.¹¹⁰

Transferlerin kullanıldığı bir diğer durum, yönetim sınırları dışına taşan yerel hizmetlerdir (spillover). Yerel birimin sınırları dışında olup, hizmetlerden fayda sağlayanlar, dışsalılığa neden olur. Bu durum o hizmete ilişkin kaynağın eksik bölüştürülmesi ile sonuçlanabilir. Yönetimlerarası dışsalılığa neden olan hizmetlere daha fazla kaynak sağlamanın bir yolu, üst kademe yönetimden transfer sağlamaktır. Dışsalılık durumunda transfer koşullu olmalı; yani dışsalılık yaratan belli hizmetlere harcanmalıdır. Aynı zamanda transfer maliyet paylaşımına dayalı (matching grants) olmalı, yani yerel yönetim harcamanın bir kısmına katılmalı, üst kademe yönetim kalanını tamamlamalıdır.¹¹¹

Anakentsel alanlarda, eğer sınırlar bütün hizmet kullanıcılarını içerecek boyutta ise, dışsalılıklar yönetim sınırları içerisinde içselleştirilebilir. Ancak anakentin sınırlarının çok ötesinde dışsalılık oluşturan hizmetler için transferler daha uygundur. Çünkü anakentlerin faydaları anakent yönetiminin sınırlarının ötesinden bütün ülkeye yayılmaktadır. Bu nedenle uluslararası rekabette yer alan bir anakentin

¹⁰⁹ Arıkoğ, a.g.e., s. 40-41.

¹¹⁰ A.e., s.42.

¹¹¹ Bird, Slack, a.g.e., s. 40-41.

belediye fonksiyonları için merkezi yönetimden gelen bazı transferler mazur görülebilir. Bunun ötesinde anakentler de dahil bazı yerel yönetimler hizmet maliyetlerinin, hizmete olan talebin yüksek olması ya da vergi tabanının küçük olması gibi nedenlerle, yeterli hizmet seviyesini, makul bir vergi oranında sağlayamazlar. Bu durumda eşleyici bağışlar uygundur. Birçok ülkede anakentsel alanlarda yerel olarak yürütülen eğitim ve sağlık gibi hizmetlere ilişkin harcamalar dışında, eşleme bağışları olağan dışı bir durum olarak görülmektedir.¹¹²

Özetlemek gerekirse, transferler anakent yönetimleri için teoride ve pratikte diğer yerel yönetimlere göre daha az önem taşımaktadır. Bölgesel ekonomik farklılıkların olduğu ülkelerde, anakentler dahil kaynak açısından avantajlı bölgeler, kendi gelir kaynaklarıyla harcamalarını finanse etmelerine rağmen, eğitim ve sağlık harcamalarının finansmanını transferlerle sağlanmaktadır. Son yıllarda küreselleşme ve adem-i merkezileşme ile merkezi yönetimler harcamalarını azaltmaktadırlar. Bu durum anakentler açısından bir mali sorundur. Çünkü aynı seviyede gelir kaynağıyla daha fazla hizmet sunmak zorundadırlar. Yönetimlerarası transferler, anakentsel bölgede sosyal nitelikli harcamaların finansmanında ve anakentsel eşitsizlikleri gidermek konusunda önemli ve büyük bir etkiye sahiptir. Bu süreçte anakentler artan sorumluluklarına uygun mali yetki ve kaynaklara sahip olmalıdır. Yönetimlerarası transferlere olan bağımlılığı azaltmak için, anakentlerde sadece uygun yönetim yapısı yeterli değildir; daha fazla ve farklı kaynaklara ihtiyaç duyulmaktadır. Anakent yönetiminin gelirleri, denge ve istikrar için emlak vergisi, kullanıcı bedelleri, elastikiyet için gelir ve satış vergileri içermelidir.

1.4.4. Borçlanma

¹¹² A.e. s. 41..

Borçlanma, geleceğe dönük ve gelecek kuşakları da yükümlülük altına alan bir finansman biçimidir. Bu nedenle borçlanma yolu ile sağlanan kaynağın cari harcamalar yerine, faydası gelecek yıllara taşan yol, köprü vb. altyapı yatırımlarının finansmanında kullanılması uygun görülmektedir. Ancak borçlanmanın bazı durumlarda cari harcamaların finansmanında kullanılması da mazur görülebilmektedir. Örneğin harcama ve gelir akışında oluşan düzensizlikler nedeniyle oluşan dengesizlikleri gidermek, doğal afetler gibi öngörülemeyen durumlarda zararları tazmin etmek, ekonominin beklenmedik durgunluk dönemlerinde vergi gelirlerinin beklenilenin çok altına düşmesi gibi.¹¹³

Yerel yönetimler hiçbir ülkede borçlanma konusunda özgür değildirler. Bu konuda devlet yerel yönetim borçlanmasını şarta bağlayabileceği gibi kısıtlamalar da getirebilir. Örneğin borçlanma yolu ile sağlanan fonların, borcun alınış amacına yönelik kullanılmasının zorunlu kılınması ya da borçlanmanın sadece yatırım harcamalarına ilişkin olmasının zorunlu tutulması gibidir.¹¹⁴

Yerel yönetim birimleri, iç ve dış sermaye piyasalarından, merkezi yönetim tarafından kurulmuş bir borç fonundan ya da ülke içinde kurulmuş olan yerel yönetim bankalarından borçlanabilmektedirler. Yerel yönetimlerin borçlanmalarına ilişkin ekonomik sınır, borç vermeye razı olan sermaye piyasasının kapasitesi ve yeterlilik düzeyidir. Ayrıca, üst yönetim birimleri genellikle makro ekonomik nedenlerle yerel yönetimlerin borçlanmalarını sınırlandırmakta ve kontrol altında tutmaktadır.¹¹⁵

Gelişmekte olan ülkelerde yerel yönetimlerin sermaye piyasalarından borçlanmaları sıkı bir şekilde sınırlandırılmıştır. Gelişmiş sermaye piyasasına sahip ülkelerde bile, borçlanma maliyetlerini düşürmek amacıyla küçük belediyeler, borçlanma gereksinimlerini birleştirerek bir mali kuruluş ya da eyalet/il yönetim organı aracılığıyla borçlanmaktadır. Yerel yönetimlerin doğrudan borçlanabileceği yerlerde, genellikle kullanılan borçlanma yöntemi tahvil satışlarıdır. Tahvilin

¹¹³ Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 45.

¹¹⁴ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.104.

¹¹⁵ Arıkboğa, **a.g.e.**, s. 45

pazarlanabilir olması için, tahvilin faiz oranı, belediyenin büyüklüğü, belediyelerin borcu taşıma ve gelirleri artırma kapasiteleri önem kazanmaktadır.¹¹⁶

Borçlanmada, belediyelerin büyüklüğü ile tahvilin faiz oranı arasında negatif korelasyon bulunmaktadır. Bu nedenle, küçük belediyeler, genellikle büyük belediyelerden daha yüksek hizmet maliyeti öderler. Anakentlerin büyüklük ve gelir artırma kapasitelerinden ötürü, küçük belediyelere göre tahvil piyasasına girişleri daha kolaydır.¹¹⁷

1.5.1. Dünyada Anakent Yönetim Örnekleri

Dünyada anakentler genellikle diğer kent yönetimlerinden farklı yönetim modellerine sahiptir. Bu farklılık dünyada farklı anakentler arasında da görülmektedir. Farklı ülkelerde anakent yönetiminin mali, idari ve hizmet yönetimine ilişkin uygulamaları ülkelerin tarihi, ekonomik ve idari yapılarına göre farklılık göstermektedir.

1.5.1. Tokyo Anakent Yönetimi

1.5.1.1. Japonya’da Yerel Yönetimlerin Yapısı

Japonya’da yerel yönetimler genel nitelikli yerel birimler (ordinary public entities) ve özel nitelikli yerel birimler (special public entities) olarak ikiye ayrılmaktadır. Genel nitelikli yerel yönetim birimleri valilik (prefectures) ve belediyeler (municipalities) olmak üzere iki kademe içermektedir. Özel nitelikli yerel yönetim birimleri ise, özel alt birimler (special wards), bölgesel hizmet birlikleri (Regional Affairs Associations) ve bölgesel birlikler (Regional Amalgamation) şeklindedir.¹¹⁸

¹¹⁶ Bird and Slack, **a.g.e.**, s. 43.

¹¹⁷ **A.e.**, s 43.

¹¹⁸ Tokyo Metropolitan Government-Overview of Tokyo, (Çevrimiçi) , 20 Nisan 2005, <http://www.chijihon.metro.tokyo.jp>.

Japonya, 47 valilikten oluşmaktadır. Valilikler, belediyelerden daha geniş bir coğrafi alanda bölgesel yönetimle ilgilenirler. Belediyeler ise, yerel sakinlerle güçlü ve doğrudan ilişkili olan konulardan sorumlu genel nitelikli yerel yönetim birimleridir. Shi (kent), cho (kasaba) ve son (köy) olarak sınıflandırılmaktadır. Ancak valilikler ve belediyeler eşit statüde yerel yönetim birimleridir. Görev dağılımına göre, valilikler ve belediyeler yerel hizmetlerin yönetiminde ve sunumunda birlikte çalışmaktadırlar. Özel nitelikli yerel yönetim birimleri, belirli amaçlarla kurulmuştur. Genel nitelikli yerel yönetim birimlerinden alanları, organizasyonları ve sahip oldukları yetkiler açısından farklılık göstermektedirler.¹¹⁹

Japonya’da yerel yönetimlerin özerkliğini garanti altına alan bir “Yerel Özerklik Yasası” bulunmaktadır. Yasaya göre, yerel yönetimler iç işlerinde tamamen özerktirler. Yalnız yasa yapma yetkileri yoktur. Buna karşılık, talimatname ve yönetmelikler hazırlayabilirler. Bu düzenlemeler, o yerel yönetim alanı için yasama gücü niteliğindedir.¹²⁰

Diplomasi ve ulusal güvenlik gibi konularla ilgili hizmetler dışında yönetimin finansmanı merkezi yönetim ve yerel yönetimlerle birlikte sağlanmaktadır. 2001 mali yılı verilerine göre merkezi yönetimin yapmış olduğu net harcama tutarı 57.407 trilyon yen, yerel yönetim birimlerinin yapmış olduğu toplam net harcama tutarı 95.897 trilyon yendir. Yerel yönetim birimlerinin harcamaları yaklaşık olarak merkezi yönetim harcamalarının 1.5 katıdır. Bu veriler, Japon yönetim sisteminde ve yönetiminde yerel yönetimlerin gücünü ve üstlendikleri rolü göstermesi açısından önemlidir.¹²¹

1.5.1.2. Tokyo Anakent Yönetimi Kapsamı

Tokyo, Japonya’da bulunan 47 valilikten biridir. Fakat Tokyo anakentinin yönetimi diğer Japon valiliklerinden ve kentlerinde farklılık göstermektedir. Başka

¹¹⁹ A.e.

¹²⁰ Asuman Yücel, Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, DPT, Ankara, Mayıs 1994, s 26.

¹²¹ Tokyo Metropolitan Government, a.g.e.

bir deyişle Tokyo Anakent yönetimi sadece Tokyo’da bulunan bir yönetim şeklidir. Anakentin nüfus yoğunluğun en fazla olduğu bölgeler özel alt birimlere ayrılmıştır. Bunlar alt kademeyi oluşturmaktadır. Üst kademe yönetim olarak Tokyo Anakent Yönetimi hem özel birimlerden sorumludur hem de ülkenin Tokyo dışında kalan bölümlerinde belediyelerin yerine getirdiği hizmetlerden sorumludur. Ayrıca Tokyo Yönetimi, Tokyo’nun başkent olarak üstlenmiş olduğu görevleri de yerinde getirmektedir.¹²²

Tokyo metropoliten valiliği içinde birçok sayıda ili de kapsamaktadır. Tokyo Anakent Yönetimi, 1943 yılında Tokyo ili ile Tokyo Belediyesi birleştirilerek kurulmuştur. Tokyo Metropoliten Bölgesi, Tokyo ve Tokyo ili etrafındaki 3 ilden oluşmaktadır. Tokyo’nun 2003 tarihi itibarıyla nüfusu 12.36 milyondur. Tokyo Metropoliten Yönetimi iki kademeli federatif bir yapıya sahiptir. Üst kademede Tokyo Anakent Yönetimi alt kademede ise özel alt birimler bulunmaktadır. Tokyo Anakenti 23 özel alt birim, 26 kent , 5 kasaba ve 8 köyden oluşmaktadır. Özel alt birimler, sadece Tokyo’da bulunan bir yerel yönetim birimidir.¹²³

1.5.1.3. Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Yapısı

Tokyo Anakent Meclisi, Tokyo Anakent Yönetimi’nin temel karar organıdır. Kanun yapma, düzeltme ve iptal (yasa) yetkisine sahiptir. Tokyolu vatandaşlar tarafından 4 yıllığına hizmet vermek için seçilen 127 üyeden oluşmaktadır. 127 üyeli Tokyo İdaresi meclisinin 9 teknik komitesi vardır. Her meclis üyesi bir komitede yer almak durumundadır.

Meclisin görevlerinin kısaca saymak gerekirse: bütçe yapımı, bilanço ve kesin hesabın kabulü, kurallar ve yasaklar koymak, bu düzenleyici kararları değiştirmek ve yürürlükten kaldırmak, yerel vergi matrah oranlarını saptamak, tarifeleri ve ihaleleri onaylamak, anakent taşınmaz malları ile ilgili işlemler yapmak, bağış ve yardımları kabul etmek, bağlı örgütlerin eşgüdümünü sağlamak, seçim işleri

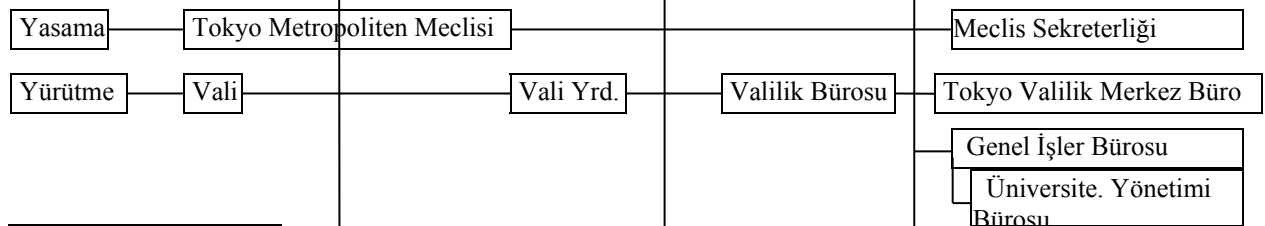
¹²² Güngör Erdumlu, **a.g.e.**, s. 32

¹²³ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

komisyonu üyelerini seçmek ve valinin vali yardımcısı atamasını onaylamaktır. Meclis Başkanı, meclis üyeleri arasından seçilmektedir. Meclis Başkanı, meclisi temsil eder; meclis toplantılarını yönetir; meclisin iç işleyişini denetler ve meclis kararlarını kamuoyuna duyurur. Bundan başka meclis başkanı, Tokyo Anakent Meclisi nezdindeki sekreteryaya kadrolarını atama ve görevden alma yetkisine sahiptir. Tokyo'yu temsil eden meclis aynı zamanda yönetimle ilgili bütün konuları inceleme ve denetleme yetkisine sahiptir.¹²⁴

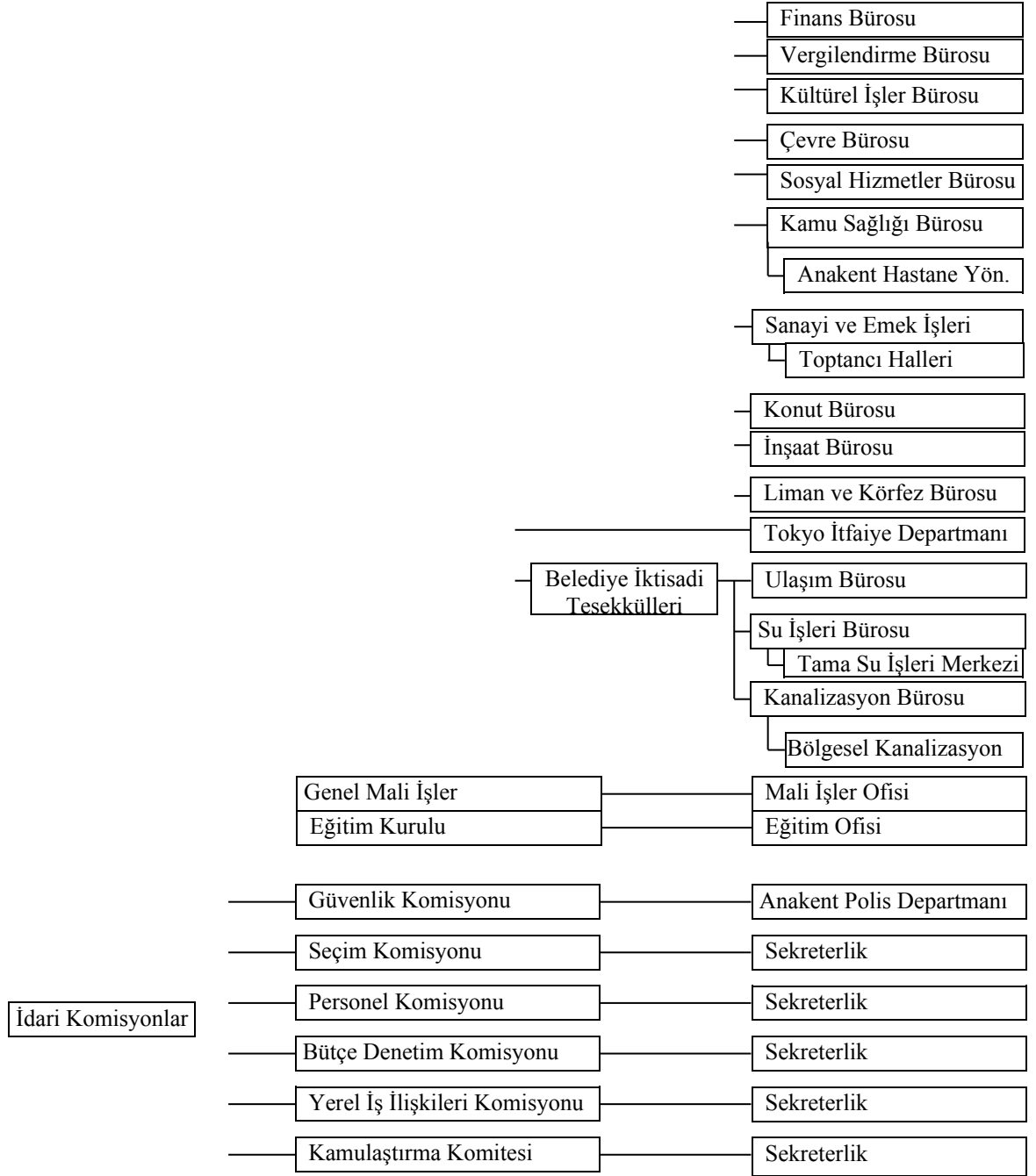
Yürütme yetkisi vali ile bazı kurullar arasında paylaşılmıştır. Vali, vatandaşlar tarafından doğrudan seçilir; seçimle başa gelir ve Tokyo anakentini temsil eder. 4 yıllık görev süresinde vali, anakentsel yönetimle ilgili konuları yönetir. Anakent bölgesinde vali, belediye başkanının görevleri üstlenmektedir. Vali, aynı zamanda yasalarla ve Bakanlar Kurulu kararıyla merkezi yönetim tarafından kendisine verilmiş olan ulusal nitelikli işlerden de sorumludur. Valinin sorumluluğu ve denetimi altındaki başlıca konular: meclis kararını gerektiren konularda anakent meclisine öneri sunma, bütçenin hazırlanması, tahsis edilmiş rüsum ve harçların toplanması, para cezalarının çıkarılması, kesin hesabın onaylanmak üzere anakent meclisine sunulması, hesapların denetlenmesi, malvarlığının yönetimi ve elden çıkarılması, yerel hizmete yönelik kamu tesislerinin kurulması ve yönetimidir.¹²⁵

Şekil 1: Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Yapısı



¹²⁴ Güngör Erdumlu, **a.g.e.**, s. 34.

¹²⁵ Feldman ve diğerleri, **a.g.e.**, s.57.



Kaynak: <http://www.metro.tokyo.jp>

Şekil 1’den de görülebileceği gibi doğrudan valiye bağlı 15 birim-çevre, kent planlama, sağlık, eğitim v.s- bulunmaktadır. Ayrıca valinin denetim dışında kendi konularında yürütme görevi üstlenen 7 tane idari birim ve bağlı kurul vardır. Eğitim, güvenlik, kamulaştırma gibi alanlarda görev yapan kurulların üyeleri meclis onayı ile vali tarafından ya da merkezi hükümetçe atanmaktadır.

Vali, yürütmenin anakent yönetiminin başı olmasının yanında, merkezi yönetim tarafından görevlendirildiği konuları da idare etmektedir. Merkezi yönetim fonksiyonlarına ilişkin görevlendirmelerdeki artan eğilim, anakentte bütün yerel yönetimler için bir sorun olmuş ve bağımsızlık ve mali otonomilerini olumsuz etkilediği gerekçesiyle eleştirilmiştir. Bu sorunla başetmek amacıyla Tokyo Anakent Yönetimi, Şekil 1’de görülen bürolar ve idari komisyonların varlığını sürdürmektedir.¹²⁶

Valinin yetki alanı içinde bulunan Belediye İktisadi Teşekkülleri’ne (Ulaşım Bürosu, Şu İşleri Bürosu ve Kanalizasyon Bürosu) ve Tokyo İtfaiye Departmanı’na hem statü hem de yetkileri bakımından belli bir bağımsızlık tanınmıştır.¹²⁷

Tokyo Anakent Yönetiminin idari yapısına bakıldığında dikkati çeken, vali ve anakent meclis başkanlarının farklı kişiler olmasıdır. Bu sayede Tokyo Yönetiminde karar alma ve yürütme birbirinden ayrılmış ve daha demokratik bir yapı oluşturulmuştur.

1.5.1.4. Anakent Yönetimi- Merkezi Yönetim İlişkileri

Tokyo Anakent Yönetimi üzerinde merkezi yönetimin önemli yetkileri bulunmaktadır. Doğrudan komuta etme, denetleme gibi vesayet yetkileri azalırken, mali ilişkiler yoğunluk kazanmaktadır. Yerel vergi gelirlerinin yetersizliği ve anakent yönetimini sahip olduğu mali sorunlar nedeniyle, merkezi yönetimden yapılan aktarımlar ve borçlanmalar bağımlılığı artırmaktadır. Bunlar da doğrudan merkezi yönetimin yetkisindedir.

Merkezi yönetim, anakent yönetimini, harcamaları denetlemek, borçlanmalara izin vermek, yeni örgütler kurulmasını onaylamak, bilgi istemek ve öneri sunmak şeklinde denetlemektedir. Ayrıca başbakan, Anakent yönetiminin

¹²⁶ Masamichi Royama, “Tokyo and Osaka”, **Great Cities Of The World-Their Government, Politics and Planning**, Edit. William A. Robson and D.E. Regan, C.2, George Allen&Unwin Ltd., London, 1972, s.955

¹²⁷ Erdumlu, **a.g.e**, s. 33.

işleyişini kamu yararına ve yasalara aykırı bulduğu takdirde düzeltilmesini emredebilir ya da mahkeme kararıyla yöneticiye emir verebilir. Yöneticinin direnmesi halinde, işlemi yöneticinin yerine geçerek yapabileceği gibi, merkezi yönetim yöneticiyi görevden alabilir.¹²⁸

1.5.1.5. Hizmetlerin Yönetimi

Tokyo Anakent Yönetimi tarafından yürütülen hizmetler: birden çok belediyeyi kapsayan ve anakent yönetimi tarafından görülmesi gereken hizmetler, belediyelerin sınırları aşan, geniş bölgelerle ilgili hizmetler, anakentsel ölçekte ele alınması gereken hizmetler, belediyelerarası koordinasyon gerektiren hizmetlerdir. Çöp tasfiyesi, itfaiye, su ve kanalizasyon gibi hizmetleri Tokyo Anakent Yönetimi bütün 23 özel alt birim alanı için tek başına, doğrudan yürütmektedir.¹²⁹ Tokyo örneğinde, hizmet yönetiminde amaç, yoğun nüfusa sahip 23 özel alt birimin bulunduğu alanın tamamında eşit ve etkin hizmet sunumunu sağlamaktır.

Hizmet sunumunda kentin tamamında hizmet gören merkezi yönetim, belediye veya özel sektöre ait birçok şirket bulunmaktadır. Örneğin gaz ve elektrik özel sektör, posta ve otoyollar işletmesi merkezi idare, konut ve metro işletmeleri Tokyo Anakent Yönetimi şirketlerince yönetilmektedir. Tokyo Anakent Yönetimi, çevre kirliliği, yüksek öğretim, konut yapımı ve korunmaya muhtaç çocuklara yardım edilmesi gibi çoğu ülkede merkezi yönetime ait görevleri de üstlenmiştir.¹³⁰

Ayrıca Tokyo Anakent Yönetimi ulusal başkent ve metropol olmasından kaynaklanan bazı sorumluluklara sahiptir. Bunlar parlamentonun, hükümet dairelerinin yabancı diplomatik temsilciliklerin muhafızlığı, İmparatorluk Malikanesi'nin yerli ve yabancı önemli kişilerin korunması, yabancı konukların ağırlanması gibi konulardır.¹³¹

¹²⁸ Ali Erkan Eke, **a.g.e.**, s.49.; Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

¹²⁹ Güngör Erdumlu, **a.g.e.**, s. 33.

¹³⁰ Eke, **a.g.e.**, s.48.

¹³¹ Güngör Erdumlu, **a.g.e.**, s. 33.

1.5.1.6.Tokyo Anakent Yönetiminin Mali Yapısı

1.5.1.6.1. Gelirler

Tokyo Anakenti'nin vergi gelirleri, anakentsel alanda oturma vergisi, işletme vergisi, emlak vergisi, yiyecek, içecek ve konut vergisi, otomobil vergisi, tütün tüketim vergisi, emlak alım-satım vergisi gibi yerel vergilerdir. Tokyo'da yerel vergiler, toplam gelirlerin %65.7'sini sağlamaktadır. Bu oran ülkenin diğer yerel yönetim birimleri ile karşılaştırıldığında yüksektir. Örneğin 2001 yılında yerel vergiler, diğer yerel yönetim birimleri için toplam gelirlerin sadece %35.5 olarak hesaplanmıştır.¹³²

Tokyo Anakent Yönetimi 17 unsura ilişkin vergi almaktadır. Vergi gelirlerinin en büyük payını anonim şirket vergileri (corporate business tax) ve şirket mesken vergisi (corporate residents tax) oluşturmaktadır. Bu iki verginin toplam vergi gelirleri içindeki payı yaklaşık %34'tür. Amortisman vergisi ve kent planlama vergisi toplam metropoliten vergi gelirlerinin %28'ini oluşturmaktadır. Belediye mesken vergisi (municipal residents tax), amortisman vergisi (Fixed assets tax) ve özel toprak sahipliği vergisinden (special land ownership tax) oluşan vergi gelirlerinin %52'sini 23 özel alt birime kendi mali kaynaklarını oluşturmaları için tahsis etmektedir.¹³³

Anakent Yönetimi kent belediye tarafından sunulacak itfaiye, su ve kanalizasyon gibi hizmetleri yüklendiğinden dolayı, kent belediyesi tarafından vergilendirilecek unsurlar da Tokyo Anakent Belediyesi tarafından doğrudan vergilendirilmektedir.

Anakentsel bölgede, anakent yönetimi ve özel alt birimler genellikle kent belediyeleri tarafından gerçekleştirilen yönetim konularından beraber sorumludurlar ve bu nedenle vergi gelirlerini paylaşırlar. Tokyo Anakent Yönetimi ve özel alt birimler arasındaki mali tanzim sistemine göre, Anakent, hem alt birimler ile hem 23

¹³² Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

¹³³ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

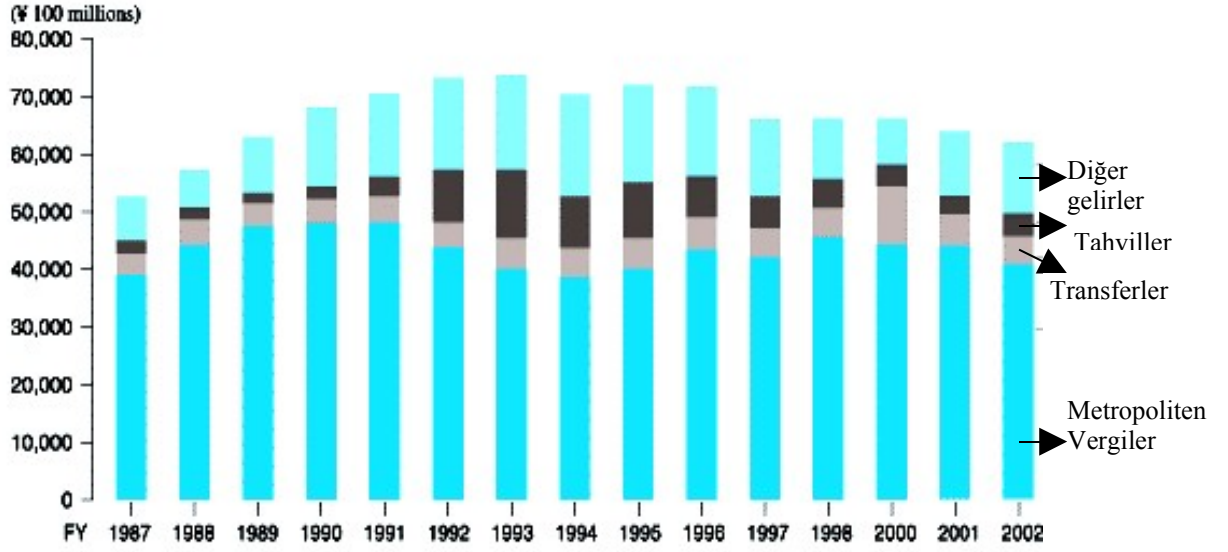
özel alt birimler arasındaki mali düzenlemeleri yapmaktadır. Mali tanzim ile her alt birime eşit gelir dağıtılmaktadır. Bu mali tanzim sistemi ile gelirlerin anakent içinde dengeli ve eşit dağılımını sağlamak amaçlanmış ve hem gelirler hem de hizmet kalitesi açısından eşitlik ve aynı seviyeyi sağlamak amaçlanmıştır.¹³⁴

Vergi gelirlerinden başka, yerel hizmet harç ve ücretleri, borçlanma ve öğretmen ücretlerine, yatırım projelerine ve trafik hizmetlerine harcanmak üzere merkezi yönetimden sağlanan gelirler bulunmaktadır. Ancak merkezi yönetim transferlerinin toplam gelirler içindeki payı düşüktür. 2002 yılında anakent gelirlerinin %7.9'udur. Ayrıca Tokyo'nun merkezi yönetimin transferleri, toplam anakent gelirleri içindeki payı Japonya'daki diğer yerel yönetimlere göre daha düşüktür. 2001 yılında merkezi yönetim transferleri diğer yerel yönetimlerin finansmanın %14.5'ini oluşturmaktaydı.¹³⁵

Grafik 1: 1987-2002 Yılları İtibariyle Tokyo Anakent Yönetiminin Gelirleri

¹³⁴ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

¹³⁵ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**



Kaynak: Tokyo Metropolitan Government –Tokyo’s Financial System- (Çevrimiçi) , 20 Nisan 2005, <http://www.metro.tokyo.jp>

Grafik 1’den görüleceği gibi Tokyo Anakent Yönetimi’nin gelir kaynakları içinde metropoliten vergiler önemli bir yer tutmaktadır. Yıllar itibariyle bakıldığında, gelirlerde artış gözlenmektedir. Ancak gelirler 80’li yıllarından sonundan itibaren harcamalardaki artışa paralel olarak genişlemiştir. 90’lı yıllardan itibaren tahvile borçlanmanın, gelirler içindeki payı yine harcamalardaki artışa paralel olarak yükselmiştir. 1993 yılı tahvile borçlanmanın en yüksek olduğu yıldır. Borçlanmanın artışı mali bir probleme neden olabileceği ve gelecek yılların mali külfetini artıracak endişesi ile sınırlandırılmış ve 1995’ten sonra bu finansman türünde düşüş gözlenmiştir. Grafikte görülen diğer gelirler, kullanıcı bedelleri, harçlar, kira gelirleri, iktisadi teşebbüslerden gelen gelirleri yansıtmaktadır. Merkezi yönetim transferlerinin gelir kaynakları içerisindeki payı yıllar itibariyle fazla değişiklik göstermemiştir.

Metropoliten vergilerin, toplam gelirler içindeki payı gözönünde bulundurulduğunda Tokyo Anakent Yönetimi’nin yeterli düzeyde mali otonomiye sahip olduğu görülmektedir. Bunun nedenlerinden biri, dünya kenti ve finans merkezi olan Tokyo’daki ekonomik faaliyetlerin büyüklüğüdür. Ayrıca Tokyo Anakenti, anakent bölgesinde yönettiği bir takım hizmetlerinden dolayı işletme vergisi, kent planlama vergisi vs. gibi vergiler de toplamaktadır.

1.5.1.6.2. Harcamalar

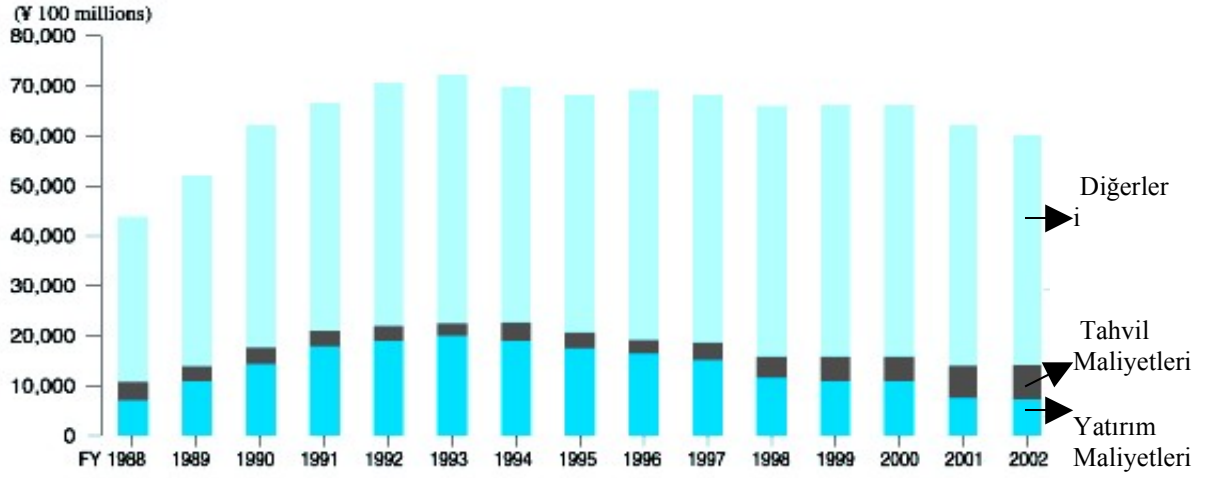
Anakentin harcamaları genel olarak, genel kent hizmetleri harcamaları, sosyal yardım harcamaları, sağlık harcamaları, personel ücretleri, tarım-ormancılık ve balıkçılık harcamaları, ticaret ve sanayi harcamaları, kentsel altyapı harcamaları, güvenlik harcamaları (polis), doğal afet harcamaları ve 23 özel alt birim tanzim ve faiz ödemeleridir.

Tokyo'nun harcamaları, diğer yerel otoritelerin harcamalarından önemli farklılıklar göstermektedir. Tokyo, ilk olarak il seviyesinde yönetimden, aynı zamanda belediye kademesince yüklenilecek hizmetlerden ve 23 özel alt birim alanında yönetimden sorumludur. Sorumluluk alanının bu kadar geniş olması harcamaların da çeşitlilik göstermesine neden olmuştur. Örneğin, harcamalar arasında yer alan 23 özel alt birim mali tanzimi, sadece Tokyo'da bulunan bir harcama unsurudur. 23 özel alt birim mali tanzim sistemi, anakent yönetimi ile ilgili mali kaynakların anakent yönetimi ve 23 özel alt birim arasında adil dağıtımını amaçlamaktadır. Buna ilaveten 23 alt birim arasında mali dengesizlikleri düzeltmek ve 23 özel alt birim arasında belirli ve eşit bir yönetim seviyesini sağlamak amaçlanmıştır.

2002 yılında harcamalar içinde en büyük payı kentsel altyapı harcamaları %16.2 eğitim, %15.4 23 özel alt birim mali tanzimi %12.8'dir. Sosyal güvenlik %9, polis %10.1'dir.¹³⁶

Grafik2: 1987-2002 Yılları İtibariyle Tokyo Anakent Yönetimi'nin Harcamaları

¹³⁶ Tokyo Metropolitan Government, a.g.e.



Kaynak: Tokyo Metropolitan Government-Tokyo's Financial System, (Çevrimiçi) 20 Nisan 2005, <http://www.metro.tokyo.jp>

Grafik 2’de Tokyo Anakent Yönetim harcamaları üç gruba ayrılmıştır: Yatırım harcamaları, tahvil maliyetleri ve diğer harcamalar - anakentsel hizmetlerin üretim ve sunumuna ilişkin harcamalar-. Harcamalar, 90’lı yıllar itibariyle artış göstermiştir. 1993 yılında en yüksek noktaya ulaşmıştır. Yatırım harcamalarının, toplam harcamalar içindeki payında ise artış görülmektedir. Ancak 1994’ten sonra toplam harcamalar içindeki payı düşmüştür. Yatırım harcamalarında görülen artışa bağlı olarak tahvil maliyetlerinin payı da 1994 sonrasında yükselmiş ve 2002’de yıllar itibariyle en yüksek paya ulaşmıştır.

1.5.1.6.3. Tokyo Anakent Yönetiminin Mali Sorunları

Tokyo Anakent Yönetimi’nin 2002 mali yılı rakamlarına göre toplam gelirleri 6.2007 trilyon yen, giderleri ise 6.0148 trilyon yendir. Bu tablo 18.6 milyar yen kar göstermesine rağmen, mali açık 52.4 milyon yendir. Gelirler ve giderler arasındaki

bu açık beş yıldan beri devam etmektedir. Ayrıca metropoliten tahvillerle borçlanmanın tutarı 7 trilyon Yen'e ulaşmıştır.¹³⁷

Anakentin sorumluluk alanı ve hizmet sunduğu bölge geniştir. Ayrıca belediye, il ve başkent sorumluluklarına sahiptir. Bu nedenle geçmiş yıllarda artan harcamaları karşılamak üzere tahvil ile borçlanmaya gidilmiştir. Bunun sonucu Tokyo Anakent Yönetimi aşırı borç nedeniyle zorlanmaktadır.

Tokyo Yönetimi mali sorunları çözmek amacıyla 2. Mali Yeniden İnşa Planı hazırlamıştır. Bu plan;¹³⁸

- 1) Mali kaynak eksikliğini 2006'ya kadar çözmeyi
- 2) Gelirlerin giderlere oranı en az 90'a indirilmesi 2006'a ya kadar sağlanmayı amaçlamaktadır.

1.5.1.7. Tokyo Anakent Yönetiminin İdari Sorunları

1970 ve 1980'lerdeki teknolojik, ekonomik ve çevresel değişiklikler Japonya kent sisteminde önemli değişikliklere neden olmuştur. Finans, dağıtım, hizmet sektörleri yüksek oranda anakentsel alanlarda, özellikle Tokyo Anakent Bölgesinde yoğunlaşmıştır. Tokyo, Japonya'nın dünyayla bağlantı noktası haline gelmiştir. Ekonomi hızla büyüdükçe, ekonomik faaliyetlerin sayısı ve büyüklüğü arttıkça, nüfus arttıkça, Tokyo'nun bu değişim sürecini destekleyecek gerekli altyapı ve geliştirilmiş araç gereçler ve hizmetleri sağlaması sadece iş ve sanayi kesimleri için değil, aynı zamanda vatandaşların hayat standartlarını geliştirmesi açısından da önemli bir konudur.

Tokyo'nun önemli problemleri, atık toplama ve işleme, kent toprağının kıt olması ve konut, ofis alanı, ulaşım ve doğal afetlerdir. Atık sorununa ilişkin, gelecek on yılda, daha etkin atık madde toplama işleme sistemlerine ihtiyaç duyulacaktır.

¹³⁷ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

¹³⁸ Tokyo Metropolitan Government, **a.g.e.**

Tokyo'nun en önemli problemlerinden biri de ulaşımıdır. Anakentin kalabalık nüfusunu karşılayacak kapasitede ulaşım olanağı yoktur. Bu konuda Anakent Yönetimi ile Ulusal Toprak Kurumu'nun ulaşım sistemi çalışmaları sürmektedir.¹³⁹

Arazi kent toprağının fiyatı çok yüksektir. Ofis alanı, hemen hemen doludur. Özellikle CDB (Central Business District) alanında toprak ve emlak fiyatları çok yüksek olmasına paralel olarak Tokyo'da en ciddi problem de konuttur. Kentin ekonomik etkinliği arttıkça konut olarak kullanılan alanlar, ofislere dönüşmektedir. Bu da bazı sosyal problemleri de beraberinde getirmektedir. Tokyo'da düşük ve orta gelirli vatandaşlar merkezde ve merkeze yakın bölgelerde yaşamaları zorlaşmıştır. Bu nedenle konut sorunu ulaşım sorunuyla bağlantılıdır. Kısacası, Tokyo'da toprak fiyatlarının astronomik bir şekilde pahalı olması, vatandaşların hayat standartlarında baskıya neden olmaktadır. Tokyo Anakent Yönetimi, düşük gelirli kesimlerin sosyal konutlara yerleşmelerine yardımcı olmaktadır. Ancak konut sorunu henüz çözümlenememiştir.¹⁴⁰

Ofis sorununa çözmek amacıyla iki planlama çabası yapılmaktadır: 1) Kent merkezinde çok katlı ofis merkezileri inşa etmek 2) CBD alanının dışında yeni ofis ve iş merkezi alanları oluşturmak, geliştirmek. Tokyo Anakent Yönetimi, Shinjuku gibi banliyö merkezleri geliştirmeyi teşvik etmektedir.¹⁴¹ Ayrıca doğal afetler – deprem- Tokyo'da kentsel planlama konusunda sürekli gözönünde bulundurulan bir konudur.

1.5.2. Cakarta Anakent Yönetimi

1.5.2.1. Endonezya Yerel Yönetimlerin Yapısı

Ülke özerk birimler ve idari birimlere ayrılmış üniter bir devlettir. Özerk birimler, anayasadaki ademi merkeziyetçilik prensibinin örnekleridir. İdari birimler

¹³⁹ Junjiro Takahashi; Nariyuki Sugiura, "The Japanese Urban System and The Growing Centrality Of Tokyo In The Global Economy" **Emerging World Cities In Pacific Asia**, edit, Fu-chen Lo; Yue-man Yeung, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, (Çevrimiçi), 18 Nisan 2005, <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uu11ee/uu11ee00.htm#Contents> 1-5

¹⁴⁰ A.e., s. 6.

¹⁴¹ A.e. s. 6-8

“yetki devri” prensibinin (deconcentration) örnekleridir. Âdemi merkeziyetçilik prensibi, alt kademe yönetimlerin ve yerel yönetimlerin kendi özerk sorumluluklarına sahip olmaları için anayasada yetki ve sorumlulukların merkez ya da üst kademe yönetimden daha alt kademeye aktarılmasıdır. Yetki devri sorumlulukların merkezi yönetimden vali, belediye başkanı, il başkanına alt kademeye devridir; bir çeşit görevlendirmedir. Ülkede 27 özerk il, 300 özerk yerel yönetim bulunmaktadır. Yetki devri prensibine göre ülkede üç yönetim kademesi bulunmaktadır: bölgeler, county ya da belediye ve districtler.¹⁴²

Özerk yerel birimler 1999 yılında yerelleşme politikasının uygulamasıyla oluşturulmuş birimlerdir. Birer özerk birim olan özer il yönetimleri ve kent/district yönetimleri kendi yönetim sistemlerine ve yasama organlarına sahiptir. İl yönetiminin başı olan vali, yerel meclis tarafından seçilmektedir. Yerelleşme politikasının uygulanması ile itibaren il yönetimi ve kent/district yönetimleri arasında hiyerarşik bağlar kaldırılmıştır. Yasaya göre, kent/districtler özerk bölgelerdir. Prensipite farklı yönetim kademeleri arasında hiyerarşi yoktur. Ancak yönetim kademeleri arasında birden çok koordinasyon, işbirliği ve ortaklık bulunmaktadır.¹⁴³

Yerelleşme uygulamaları sonucu, merkezi yönetim ile yerel yönetim birimleri arasındaki ilişki de artık hiyerarşik değildir. Yeni yasalar ile yerel yönetimler kendi bölgelerine ait politika ve kalkınma programı hazırlayabilmektedirler. Ancak yerel yönetimlerin politikaları, üst kademe yönetimle uyumlu olması gerekmektedir.¹⁴⁴

Endonezya yüksek düzeyde merkeziyetçi bir yönetim geçmişine sahiptir. Ancak 1999 yılından itibaren uygulanmakta olan yerelleşme süreci ile yerel yönetimlerin hiyerarşik yapısı değişmekte, yetki ve sorumlulukları arttırılmaktadır. Bu merkeziyetçi yapının izleri bugün hala görülebilmesine rağmen süreç devam etmektedir. Başka bir deyişle, Endonezya geçmişte sahip olduğu “yüksek”

¹⁴² UNESCAP-Local Government in Asia and The Pasific: A Comparative Study, (Çevrimiçi), 10 Ocak, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/indonesia/indonesia.html#cat>

¹⁴³ UNESCAP- Country Reports on Local Government Systems:Indonesia , (Çevrimiçi) 24 Mayıs 2005, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-countrypaper/Indonesia/Indonesia.pdf> , s.6

¹⁴⁴ A.e., s. 12.

merkeziyetçi yapısından, yerel yönetimlerin kendi yetki, karar ve kaynaklarına sahip olduğu ademi merkeziyetçi bir yapıya doğru değişim göstermektedir.

1.5.2.2. Cakarta Anakent Yönetiminin Kapsamı

Cakarta, Endonezya Cumhuriyeti'nin başkentidir. 650.40 km alana sahiptir ve Java adasının kuzeyinde bulunmaktadır. 1930 yılında nüfusu sadece 530.000 Cakarta anakentinin 1996'daki nüfusu 9.3 milyon idi. Cakarta, sürekli kısa ve uzun süreli göç alması nedeniyle dünyanın en hızlı büyüyen anakentlerinden biridir. Yıllık nüfus artışı yaklaşık %2.07'dir. Ülkenin ekonomik faaliyetlerinin en yoğun olduğu yerleşim yeri olması nedeniyle Cakarta'da kişi başına gelir ulusal ortalamanın %70 üzerindedir ve ülkenin en yüksek ekonomik gelişme payına sahiptir.¹⁴⁵

Ülkenin başkenti olmasının yanında ülkenin ticari ve idari merkezidir. Cakarta anakenti, Cakarta Özel Başkent Bölgesi (DKI Cakarta) olarak da bilinmektedir. DKI Cakarta, ülkedeki diğer 26 ilden farklı ekonomik özelliklere sahiptir. Bu farklılık, ekonomik yapı ve büyüklük açısından görülebilir. Örneğin Cakarta 1985-1989 yıllarında ulusal ekonomiden aldığı pay 11.4-11.6; kamu hizmetlerin den aldığı pay (GSMH)1985–1989 %40.56-%39.7; ulusal ekonomi finans sektöründeki payı ise 1985–1989 yıllarında %43.9-%41.9'olmuştur.¹⁴⁶ Kentin nüfusu, ülke ekonomisindeki rolü düşünüldüğünde anakentin yönetimi, hizmetleri ve mali yapısı önemli bir konudur.

¹⁴⁵ Dudi Gardesi Asikin, **Urban Domestic Wastewater Management In Jakarta**, Policy Paper, July, 1999, (Çevrimiçi), 15.03.2005, http://hq.unhabitat.org/cdrom/water/HTML/Policy%20paper_dudi.htm, s.7-9.

¹⁴⁶ Budhy Tjahjati S. Soegijoko, "Jabotabek and Globalization" **Emerging World Cities In Pacific Asia**, edit, Fu-chen Lo; Yue-man Yeung, United Nations University Press, Tokyo-New York-Paris, (Çevrimiçi), 18 Nisan 2005, <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uul1ee/uul1ee15.htm>.

1.5.2.3. Cakarta Anakent Yönetiminin İdari Yapısı

Endonezya’da, Cakarta hariç bütün iller özerk yerel birimlere ayrılmıştır. Ancak Cakarta ili, ulusal yönetimin başkenti, özel bölge bir bölgedir. Cakarta anakentinde özerk bölge ya da yerel yönetim birimi bulunmamaktadır. Cakarta anakentinde yerel yönetim statüsünde olmayan, merkezi yönetim teşkilatının birimleri olan belediyeler ve alt birimler bulunmaktadır. Cakarta anakentinde yerinden yönetim esasına dayalı tek kademeli anakent yönetimi uygulanmaktadır.

DKI Cakarta, yetki devri prensibine göre kuzey, güney, merkez, batı, doğu olmak üzere 5 belediye (kotamadya) ve 30 alt-birim (kecamatan) içermektedir. Bu birimler özerk ve yerel yönetim birimi değil, taşra örgütüne ait birimlerdir. Belediye yönetimlerinin başında, merkezi yönetim tarafından atanmış belediye başkanı (walikota) bulunmaktadır. Belediyeler kendi gelir kaynaklarına sahiptir. Cakarta, alt-birim yerel yönetim birimleri yöneticileri, vali tarafından atanmışlardır. Alt-birimler harcama yetkisine sahip birimlerdir.¹⁴⁷

Cakarta Anakent Yönetimi, vali, anakent meclisi, bölgesel planlama heyeti, komisyonlar ve sekretarya birimlerini içermektedir.¹⁴⁸

Yasama Organı: Meclis üyeleri her 5 yılda bir genel seçimlerde seçilmektedir. Her yasama organının üye sayısı, her bölgedeki toplam kişi sayısına bağlıdır. Yasama organı, vali/ belediye başkanı/ vekili seçme yetkisine sahiptir. Sekretarya, yasama organına görevlerini ve yetkilerinin kullanırken yardımcı olan idari birimdir.

Vali ulusal başkan tarafından atanmaktadır. Valinin görevleri, yerel kuralları, yerel gelir ve harcama bütçelerini tesis etmek, soruşturmaları yönetmek, gerekli

¹⁴⁷ Victor Vergara, **Sub-Municipal Managament and Decentralization In Large Cities**, Infrastructure Notes Publ, Transportation, Water and Urban Development Department the World Bank, Aralık 1992, (Çevrimiçi) 14.03.2005, <http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm4.htm>

¹⁴⁸ K.C Sivaramakrishman and Leslie Green, **Metropolitan Management: The Asian Experience**, EDI Series in Economic Development, Oxford Universty Press, April 1986, Washinton, USA, s. 198.

Yürütme organı: Yerel yönetim başkanı vali, yerel sekreteryaya, bürolar ve teknik birimlerden oluşmaktadır. Bürolar ve teknik kadrolar bölgenin ihtiyaçlarına göre farklılık göstermektedir. ¹⁴⁹

The organizational chart illustrates the structure of the Ministry of Environment, Urbanization and Climate Change. At the top is the Minister (Vali), who oversees the Minister's Representative (Vali Vekili). The Vali Vekili is supported by the Regional Consultative Assembly (Bölgesel Danışma Meclisi) and the Provincial Assembly (Anakent Meclisi). The Vali Vekili's office is divided into several departments: İl teftiş kurulu, Bölgesel koordinasyon yatırım heyeti, Köy yönetimi başkanı, İl Yürütme Sekreteryası, Bürolar, Bölgesel planlama heyeti, and Bölgesel Meclis Sekreteryası. The İl Yürütme Sekreteryası is further divided into Komisyonlar, Yerel Yürütme Birimi, and Bölgesel meclis yönetimi. The Köy yönetimi başkanı oversees the Bölgesel yürütme birimi. The İl teftiş kurulu oversees the Alt Bölüm komisyonları. The Bölgesel koordinasyon yatırım heyeti oversees the BELEDİYE BAŞKANI. The BELEDİYE BAŞKANI oversees the Alt bölge Başkanları. The Alt bölge Başkanları oversee the District bölüm komisyonları. The District bölüm komisyonları oversee the District Komisyon Başkanı. The District Komisyon Başkanı oversees the Alt komisyonlar. The Alt komisyonlar oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve kanalizasyon, atık toplama ve işleme gibi yerel güv. The Alt komisyonlar also oversee the Alt bölge koordinasyon, su ve konut geliştirme, ulaşım konularından sorumludur. Alt birimler, yerel güv. kontrol, ulaşım konularından sorumludur.

Kaynak: Asian Urban Information Center Of Kobe -AUICK- (Çevrimiçi), 13 Mayıs 1998
<http://www.auick.org/database/workshop/1998/07/005/img/001-01.gif>

¹⁴⁹ The City Jakarta Administration-My Jakarta- 15 Nisan 2005 (Çevrimiçi), http://www.jakarta.go.id/en/jakartaku/kota_jakarta01.htm; UNESCAP- **Country Reports on Local Government Systems:Indonesia** , s.10-11.

70

birimlerinin çalışmalarını da yönetir. Bu kuruluşlardan en önemlileri Kamusal İşler Bakanlığı'na bağlı, Genel Konut, İnşaat, Planlama ve Kentsel Kalkınma Müdürlükleri'dir.¹⁵¹

Bakanlıklar ve şubelerinden ayrı olarak, merkezi yönetime ait bazı kuruluşlarda Cakarta ve diğer başka kentsel alanlarda önemli sorumluluklara sahiptir. Örneğin Ulusal Kentsel Kalkınma Kuruluşu (The National Urban Development Corporation) kentsel alanların belli oturma, sanayi ve ticari amaçlar için geliştirilmesi ve tekrar atılması ve konut hizmeti sunma yetkilerine sahiptir.¹⁵²

1.5.2.5. Cakarta Anakent Yönetiminin Mali Yapısı

1.5.2.5.1. Gelirler

Cakarta Anakent Yönetimi ve belediyeler kendi gelir kaynaklarına sahiptirler. Yerel gelirler, toprak ve emlak vergileri, motorlu taşıt vergileri, eğlence vergisi ve yabancılardan alınan vergiler dâhil yerel vergiler ve harçlar, yerel yönetimlere ait kuruluşlardan gelen gelirler, yabancı yardımlar ve üst kademe yönetimden yapılan transferlerden oluşmaktadır. Diğer yönetim kademesi olan alt-birimler sadece idari birimlerdir. Kendi gelir kaynakları yoktur. Ancak merkezi yönetim transferleri bütün kademelere bölüştürülmektedir. Transferler, merkezi yönetim temsilcisi olarak, merkezi yönetim adına gerçekleştirilen hizmetlerin finansmanı için gerekli fonları da içermektedir. Buna ek olarak, devlet bütçesinden ayrılan yıllık sübvansiyonları da içermektedir. Sübvansiyonlar yerel yönetim finansmanında önemli yer tutmaktadır.¹⁵³

Şekil3'de Endonezya'da il yönetim gelirleri ve yerel yönetim gelir kaynakları verilmiştir. Ancak Cakarta anakent yönetiminde yerel yönetim bulunmadığından, diğer bölgelerde yerel yönetimlerin gelir kaynakları Cakarta Anakent yönetimince alınmaktadır.

¹⁵¹ A.e, s. 199.

¹⁵² A.e, s. 198.

¹⁵³ K.C Sivaramakrishman and Leslie Green, a.g.e., s. 199.

Şekil3. Endonezya’da İl Yönetiminin Gelirleri
İl Yönetiminin GelirleriMerkezi Yönetim

1) Vergiler Taşıt Vergisi Taşıt Transfer Vergisi Balıkçılık Vergisi Diğer Vergiler 2) Kullanıcı Bedelleri ve Ücretler 3) İl Yönetimi Şubelerinin Gelirleri 4) İl Yönetimine ait kuruluşların kar payları 5) Diğer Gelirler	1) Vergi payları 2)MerkeziYönetim sübvansiyon/yardım 3) Yabancı yardım/Borçlanma
--	--

Kaynak: UNESCAP-Local Government in Asia and The Pasific: A Comparative Study, (Çevrimiçi), 10 Ocak, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/indonesia/indonesia.html#cat>

Şekil 4. Endonezya’da Yerel Yönetimlerin Gelirleri

Yerel Gelirler	Merkezi Yönetim
1) Yerel Vergiler Yol vergisi Mezbaha vergisi Otel ve restoran vergisi Radyo vergisi Yabancı vergisi Eğlence vergisi Reklam Vergisi Motorsuz Araç vergisi Sokak aydınlatma vergisi İş tescil vergisi Diğer vergiler 2) Yerel Kullanıcı Bedelleri ve ücretler 3) yerel yönetim şubelerinin gelirleri 4) Yerel Yönetimlere ait kuruluşların kar	1) Vergi Payları (toprak ve Emlak Vergisi) 2) İl yönetimi Sübvansiyon/Bağış 3) Merkezi Yönetim sübvansiyon/Bağış 4) Yabancı Yardım/Borçlanma

payları

5)Diğer gelirler

Kaynak: UNESCAP-**Local Government in Asia and The Pasific: A Comparative Study**, (Çevrimiçi), 10 Ocak, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/indonesia/indonesia.html#cat>

Yerel vergilerin en önemlisi otel ve restoran faturalarından %21 oranında alınan vergiler ve eğlence vergisidir. Emlak vergisi, merkezi yönetime ait bir vergi olmasına rağmen, bu verginin hâsılatı aynı zamanda yerel yönetimlere tahsis edilmektedir.¹⁵⁴

Otel ve restoran faturalarından alınan vergiler, kullanıcı bedelleri ve emlak vergisi dışındaki vergiler, yerel yönetimler tarafından istenildiği şekilde harcanabilir ve genel gelirler statüsünde bulunur. Otel ve restoran vergisi, emlak vergisi gelişme amaçları için harcanması gerekmektedir. Yerel yönetimler tarafından toplanılan verginin miktarı, bölgenin ekonomik potansiyeline bağlıdır.

Endonezya’da merkeziyetçi yönetim anlayışının bir uzantısı olarak harcamaların finansmanında yerel vergiler yerine merkezi yönetim transferleri önemli yer tutmaktadır. Ancak Cakarta anakenti, diğer il yönetimleri ile karşılaştırıldığında yerel vergiler açısından daha avantajlıdır. Bu durum nedeni ekonomik aktivitelerin bu bölgede yoğunlaşması, uluslararası şirketlerin bulunması ve Cakarta dışında olan firmaların merkezlerinin burada bulunmasıdır.

Cakarta’nın merkezi yönetimden almış olduğu transferler (kişi başına) diğer il yönetimleri ile karşılaştırıldığında çok düşüktür. Örneğin 1985-1986 yıllarında Cakarta’nın kişi başına merkezi yönetim transferi 4,067 Rp, aynı dönemde Doğu Timor’da 38,749, Batı Sumatra’da 14,121 Rp olmuştur. Genel amaçlı merkezi yönetim transferleri bölgeler arası eşitsizlikleri gidermeyi amaçladığından, kaynak açısından yetersiz bölgeler daha fazla transfer almaktadır. Kısacası merkezi yönetim transferleri yoksulluk düzeyi ile yakından ilişkilidir.¹⁵⁵

¹⁵⁴ UNESCAP- **Country Reports on Local Government Systems:Indonesia** , (Çevrimiçi) 13 Nisan 2005, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-countrypaper/Indonesia/Indonesia.html>.

¹⁵⁵ J. Fitz and G. Ford, **Inter-Governmental Fiscal Relations and State Building: The Case of Indonesia**, December, 2000 (Çevrimiçi) World Bank, 5 Mayıs 2005, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/eaplib/Indonesia.pdf>; Richard M. Bird;Michael Smart, **Intergovernmental Fiscal Transfers: SomeLessons From International Experience**,

Tablo2: Yıllar İtibariyle Cakarta Anakent Yönetimi’nin Gelirleri (milyon Rp)

Kaynak	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Özkaynaklar							
-Vergiler	40,305	42,075	45,180	44,713	51,665	51,509	65,790
-Şans Oyunları	19,632	18,411	18,366	17,621	15,509	11,460	9,017
-Kullanıcı Bedelleri	9,107	11,171	10,943	12,853	13,519	12,492	15,583
-Emlak Vergisi	4,555	4,515	4,463	4,402	5,359	5,122	5,425
-Anakent Şirkl.	646	764	862	1,023	1,957	1,556	2,051
-Diğerleri	7,599	10,314	11,390	12,047	10,872	12,015	13,750
Ara Toplam	81,844	87,250	91,204	92,659	98,881	94,154	11,616
Transfer	27,608	38,309	46,682	50,672	50,038	49,128	57,135
Borçlanma	1,928	4,984	9,727	11,321	9,439	7,465	8,489
Toplam	111,380	130,543	147,613	154,652	158,358	150,747	77,240

Kaynak:K.C Sivaramakrishnan and Leslie Green, **Metropolitan Management:The Asian Experience**, EDI Series in Economic Development, Oxford Universty Press, April 1986, Washington, USA, s200.

Tablo2’den görüldüğü gibi Cakarta anakentinin özkaynakları, kullanıcı bedelleri, şans oyunlarından elde edilen kesintiler, anakente ait şirketlerin karları, emlak vergisi ve diğer vergilerden oluşmaktadır. Merkezi yönetimini transferlerinin yıllar itibariyle gelişimine bakıldığında, hem büyüklük hem de toplam gelirler içerisindeki payının arttığı görülmektedir. Borçlanma ise 1977-1978 yıllarında en yüksek büyüklük ve paya ulaşmıştır.

Cakarta anakent yönetiminin gelirleri 1989-90 yılları arasında 710,45 milyar Rp, 1993-1994 1.670,66, 1994-1995’de 2.186,26, 1995-96 yılları arasında 2.716,62 milyar Rp olmuştur. 1997 yılında 2.972, 1998’de 2.868, 1999’da 2.480, 2000 yılında 4.179 olmuştur. Cakarta anakent yönetimi alt kademe yerel yönetim birimi içermediğinden yerel yönetim gelirleri, il yönetim gelirlerinin içinde yer almaktadır. Bu durum yerel harcamalarda da geçerlidir.¹⁵⁶

International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto January 2001; revised March 2001, 5 Mayıs 2005,

<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/IFTLessons.pdf>

¹⁵⁶ UNESCAP-Local Government in Asia and The Pasific: A Comparative Study, (Çevrimiçi), 10 Ocak, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/indonesia/indonesia.html#cat>; Carunia Mulya Firdausy, **Local Government Finance and Bond Market**, (Çevrimiçi), 27 Temmuz 2005, Asian

2004 yılı Cakarta anakent yönetimi gelirleri 11,54 trilyon Rp, harcamalar 11,49 trilyon olmuştur. 2004 vergi gelirleri içerisinde en önemli payı, taşıt vergisi ve taşıt sahipliği vergisi almaktadır. Taşıt vergisi 1,69 trilyon, taşıt sahipliği vergisi 2,28 trilyon Rp olmuştur.¹⁵⁷

1.5.2.5.2.Harcamalar

Yerel yönetim harcamaları, merkezi yönetim harcamaları gibi düzenlenmiştir. Harcamalar iki kategori içermektedir: hizmet (rutin) bütçe ve geliştirme (sermaye) bütçesi. Geliştirme harcamaları, yerel yönetimlerin kendi bölgelerini geliştirme çabalarının bir göstergesi olduğu için daha fazla önem taşımaktadır.

Yerel yönetimlerin geliştirme harcamaları, yerel yönetimlerin kendi gelir kaynakları yerine, genellikle merkezi yönetime ait kuruluşlar tarafından finanse edilmektedir. Yerel yönetimlerin pay ayırdığı en büyük sektör ulaşım sektörüdür.

Diğer ana harcamalar eğitim ve kültürdür. Bu faaliyetlerde çoğunlukla merkezi yönetim kuruluşları tarafından karşılanmaktadır ve ilkokul yapımı için ayrılmaktadır. Bu harcamaların yanında yerel yönetim harcamaları kentsel ve kırsal kalkınma için harcanmaktadır. Bu harcamalar da çoğunlukla merkezi yönetim kuruluşları tarafından finanse edilmektedir.

Yerel düzeyde kalkınma faaliyetlerinin finansmanında merkezi yönetimin hakimiyeti aynı zamanda ülkenin 5. ve 6. Kalkınma Planlarında kentsel gelişme finansmanın biçiminde de görülebilmektedir. Kentsel gelişmeye ayrılan kaynakların en büyük payını merkezi yönetim bütçesinden yapılan transferler oluşturmaktadır. Bu transferler genelde Kamu İşleri Bakanlığı tarafından kanalize edilmektedir. Kentsel gelişme için bir diğer başlıca kaynak, kentsel gelişme projelerinin finanse etmek için yerel yönetimler tarafından (kamu kuruluşları borç anlaşmaları ile) yapılan yabancı borçlanmadır. Bu projeler için Dünya Bankası ya da Asya Kalkınma Bankası'ndan borçlanılmaktadır. Sonuncu başlıca gelir kaynağı, kentsel gelişme için merkezi yönetim yabancı borçlanmasıdır. Bu kalkınma faaliyetleri yerel yönetimin

Development Bank Web Site, http://www.adb.org/Documents/Books/Local_Govt_Finance_Bond_Markets/indonesia.pdf, s. 218.

¹⁵⁷ The Jakarta Post- City News - May 19, 2005-(Çevrimiçi) <http://www.thejakartapost.com/city.asp>

kalkınma faaliyetlerine tamamlayıcı olarak merkezi yönetim kuruluşları, Kamu İşleri Bakanlığı tarafından gerçekleştirilmektedir.¹⁵⁸

Tablo3: 1974-1981 Cakarta Anakent Yönetiminin Harcamaları(milyon Rp)

Harcamalar	1974-75	1975-76	1976-77	1977-78	1978-79	1979-80	1980-81
Cari Harcamalar							
-Personel	20,335	25,000	32,045	32,564	34,542	36,916	39,533
-Makine ve Teçhizat Alımı	7,809	11,758	16,636	18,042	25,228	26,995	29,138
-Diğer	8,382	14,538	17,993	18,572	10,838	9,223	9,926
Ara Toplam	36,526	51,296	66,674	69,178	70,608	73,134	78,597
Denge	74,854	79,327	80,939	85,474	87,750	77,612	98,703
CAKP dışı harcamalar	42,138	41,474	41,016	42,660	38,805	41,724	49,776
CAKP	40,221	34,825	43,858	35,713	36,919	27,029	23,690
Toplam	82,359	76,825	84,874	78,373	75,724	68,753	73,466
CAKP nin bazı konuları							
-Su	296	654	269	326	n.a.	329	633
-Kanalizasyon	2,191	2,255	2,305	4,306	3,474	2,678	2,421
-Hıfzısıhha	128	49	0	0	53	84	301
-Katı Atık	333	20	171	717	787	733	738
KGP	14,823	20,033	23,786	14,704	19,812	9,558	7,470

¹⁵⁸ UNESCAP- **Country Reports on Local Government Systems:Indonesia** , (Çevrimiçi) 13 Nisan 2005, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-countrypaper/Indonesia/Indonesia.htm>

Trafik	23	1,037	1,377	1,318	1,176	1,653	862
Yollar	22,040	10,640	15,691	14,138	11,324	11,674	8,757
Küçük Endüstri	177	138	258	205	294	321	400

KPG: Kampung Geliştirme Programı çerçevesinde yapılan harcamalar.

Kaynak: K.C Sivaramakrishnan and Leslie Green, **Metropolitan Management: The Asian Experience**, EDI Series in Economic Development, Oxford University Press, April 1986, Washington, USA, s.201.

Tablo3’de harcamalar, cari harcamalar, Cakarta Metropolitan Kalkınma Planı (CMKP) dışı harcamalar ve CMKP çerçevesinde gerçekleştirilen harcamalar olmak üzere 3’e ayrılmıştır. Cari harcamalara bakıldığında en büyük pay personel harcamalarına aittir. CMKP harcamaları ise yıllar itibariyle düşüş göstermiştir. 1976-77 yılında 43,858 iken, 1978-79’da 36,919, 1980-81’de ise 23,690’a gerilemiştir. CMKP harcamalarında ise en büyük pay kanalizasyon, ulaşım (yollar ve trafik) ve Kampung Geliştirme Programına aittir. Kampung, Cakarta anakentinin yoksul bölgelerinde, kalitesi düşük, plansız yapılmış, “gecekondu” tarzı yerleşim yerleridir. Anakent nüfusunun %60’ının bu tür konutlarda yaşadığı düşünüldüğünde¹⁵⁹, Kampung Geliştirme Programı, çerçevesinde yapılan harcamalar, kentin gelişimi ve geleceği açısından önem taşımaktadır.

Tablo4: Cakarta Anakent Yönetiminin 1997-2000 Yılları Arasındaki Harcamaları (milyon Rp)

Yıl	Gelirler	Rutin Harcamalar	Kalkınma harcamaları	Toplam Harcamalar	Kalkınma Harcamaları/Toplam Harcamalar (%)
1997	2,972,350	1,606,729	1,229,105	2,835,834	43,3
1998	2,868,409	1,729,641	1,116,651	2,846,292	39,2
1999	2,480,155	1,417,014	240,302	1,657,316	14,5
2000	4,178,545	2,459,305	836,209	3,295,514	25,4

Kaynak: Carunia Mulya Firdausy, **Local Government Finance and Bond Market**, (Çevrimiçi), 27 Temmuz 2005, Asian Development Bank Web Site, http://www.adb.org/Documents/Books/Local_Govt_Finance_Bond_Markets/indonesia.pdf, s. 218.

Tablo4’de Cakarta Anakent Yönetimi’nin 1997-2000 yılları gelir ve harcama rakamları yer almaktadır. Harcamalar, rutin harcamalar (kalkınma harcamaları dışındaki harcamalar) ve kalkınma harcamaları olmak üzere iki gruptur. Toplam harcamalar 1999 yılı hariç yükseliş göstermiştir. Kalkınma harcamaları ise hem

¹⁵⁹ Mega Cities Innovations for Urban Life-Jakarta- (Çevrimiçi) 03 Mart 2005, <http://www.megacitiesproject.org/network/jakarta.asp>.

büyükölük, hem de toplam harcamalardan aldığı pay açısından düşüş göstermiştir. 1997 yılında %43,3 iken 1998’de 39,2, 1999’da 14,5’e gerilemiştir. 2000 yılında ise gelirlerdeki artışa paralel olarak %25,4’ yükselmiştir.

1.5.2.6. Cakarta Anakent Yönetiminin İdari Sorunları

Hızlı kentleşme ve sanayileşme Cakarta’nın doğal kaynaklarında baskıya neden olmaktadır. Sanayi atıklarının, toprağa, suya verdiği zararlar, hava kirliliği bölgede yaşayanların sağlığını ve yaşam standardını kötüleştirmekte ve bölgenin ekonomisine zarar vermektedir. Suyun bulunması, temini ve kalitesi en önemli konulardan biridir. Nüfusun %40 hala yeraltı sularını kullanmaktadır. Bazı bölgelerde kalitesi kötü olan bu su, diğer bölgelerde de tehlike altındadır. Bölge genişledikçe ve kirlilik kontrolü olmadığı sürece, temiz su daha uzak bölgelerden getirilmektedir. Bu nedenle ulaştırma ve bakım maliyetleri de yükselmektedir.

Atık toplama Cakarta’da önemli bir problemdir. Çünkü bölgenin ancak %85’ine bu hizmet sunulabilmektedir. %15’i ise anakent yönetimin kontrolü dışındadır. Atık toplamadaki problemleri ulaşım sistemi, insanlar tarafından açılan kuyular ve kanallar su kaynaklarına zarar vermekte, bu da önemli bir iş sahası ve beslenme kaynağı olan tarım ve balıkçılığı tehlikeye atmaktadır.¹⁶⁰

Ulaşım sistemi Cakarta’nın gelişmesinde en önemli konulardandır. Ancak bu konuda kararlaştırılmış bir plan ya da strateji yoktur. Bu problemin asıl nedeni, sorumlulukların kurumsal dağılımında yatmaktadır. Ulaşım konusu, birden fazla yönetim biriminin sorumluluk alanındadır. Anakent Yönetimi de ulaşım sistemi konusunda sorumluluğa sahiptir. Ücretli yollar, trafik sorununu hafifletse de, şehir içi trafik sirkülasyonunun geliştirilmesi gerekmektedir. Motorsuz ulaşım özellikle alt gelir grupları için önemli ulaşım şeklidir. Özel araç kullanımının artması ulaşım ve trafik problemlerinin arttırmaktadır. Cakarta Anakent Yönetimi’ne bağlı iki kamu ulaşım şirketi her yıl 30 milyondan fazla zarar etmektedir.

¹⁶⁰ Mega Cities Innovations for Urban Life-Jakarta- (Çevrimiçi) 03 Mart 2005, <http://www.megacitiesproject.org/network/jakarta.asp>.

Merkezi yönetimin Repelita IV ulusal kalkınma planı çerçevesinde Cakarta anakent bölgesi için 1 milyar US\$ harcanmıştır. Kaynakların sınırlı olması nedeniyle merkezi yönetim Cakarta'nın kalkınması için yerel yönetimleri başka mali kaynak bulmaya zorlamaktadır. Kent yöneticilerinin Cakarta anakent alanında yerel gelirlere dayanmaları ve merkezi yönetimden yüksek transferler beklememeleri istenmektedir.¹⁶¹

Kısacası, su ve kanalizasyon, atık yönetimi, ulaşım ve konut Cakarta anakentinin önemli kentsel problemlerini oluşturmaktadır. Bu problemlerin çözümü için yüksek ölçekli ve maliyetli yatırımlar gerçekleştirilmesi gerekmektedir. 1990'lı yıllar ile başlayan ademi merkezileşme ile merkezi yönetim, transfer ve bağışların miktarını düşürme eğilimindedir. Bu durum kentsel sorunların çözümünü daha da zorlaştırmaktadır.

Endonezya uzun merkeziyetçi yönetim geçmişine sahip bir ülkedir. Bugün hala personel harcamalarını ödemekte sorun yaşayan yerel yönetimler bulunmaktadır. Bu durumun, yerel yönetimlere verilen yetkinin fonlarla dengeli olmamasından kaynaklanmaktadır. Yerelleşme uygulamaları ile bu tür bölgelerin daha yeterli kaynağa sahip olmaları beklenmektedir.

1.5.3. Paris Anakent Yönetimi

1.5.3.1. Fransa'da Yerel Yönetimlerin Yapısı

Fransa'da yerel yönetimler, belediyeler (communes), il yönetimleri (départments) ile yeni oluşturulan bölge (régions) yönetimlerinden oluşmaktadır. 1990 yılında Fransa'da temel yerel yönetim birimleri olarak 36.763 belediye, 100 il ve 26 bölge yerel yönetimi bulunmaktadır. Ayrıca 9 büyükşehir belediyesi ve 18 binden fazla belediye birliği bulunmaktadır.¹⁶²

¹⁶¹ Budhy Tjahjati S. Soegijoko, "Jabotabek and Globalization" **Emerging World Cities In Pacific Asia**, edit, Fu-chen Lo; Yue-man Yeung, United Nations University Pres, Tokyo-New York-Paris, (Çevrimiçi), 18 Nisan 2005, <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uul1ee/uul1ee15.htm>

¹⁶² EU Committee of The Regions, **Regional And Local Government In The European Union-Responsibilities and Resources**, European Communities, Belgium, 2001, s. 101; Bekir Ödemiş, **Yerel Yönetim Yerinden Yönetim- Büyükşehir Belediye Yönetimi Ve Uygulamaları**, Özgün

Fransa’da belediyeler 19.yy başlarından itibaren, genellikle değişmeden bugüne kadar gelmişlerdir. Yerel yönetim sisteminde en büyük değişiklikler, bölgeler ve illere ilişkindir. Bölgeler yerel yönetimler üzerinde belli bir otorite kazanmış olmasına rağmen, yerel konularla ilgili denetimde bir azalma meydana gelmiştir. Değişikliklerle bölge meclisleri doğrudan seçilen idari organlar haline gelmiş ve başkanlarına bölgeleriyle ilgili bazı yürütme yetkileri verilmiştir. Aynı değişiklikler il yönetimleri içinde sözkonusu olmuştur. İl başkan ve meclisinin küçük ve kırsal belediyeler üzerinde önemli bir yetkiye sahiptir.¹⁶³

Fransa’nın merkeziyetçi yönetim geleneğine sahip bir ülke olduğu ve yerinden yönetim kurumlarının bunun içinde ikincil konumda bulunduğu bilinmektedir. Bu nedenle pek çok hizmet “yerel” nitelik taşımaya rağmen, merkezi yönetimin taşra teşkilatlarınca yerine getirilmektedir.¹⁶⁴

1.5.3.2. Paris Anakent Yönetiminin Kapsamı

Paris anakentinde 1975 yılına kadar Paris belediye başkanlığı fonksiyonları, Paris valisi ve Güvenlik Valisi tarafından yürütülmekteydi. Bu tarihe kadar Paris anakenti ne bir belediye ne de il yerel yönetimi idi. İlçe belediye başkanları ise İçişleri Bakanlığı’nca atanmaktaydı. 1975 yılı reformuyla, Paris anakentinin bulunduğu alanda Paris anakent belediyesi ve Paris ili olmak üzere iki idari yapı kurulmuştur.¹⁶⁵ Paris anakenti 20 ilçeye karşılık gelen 20 seçim bölgesine ayrılmıştır. İki kademeli anakent yönetim sistemi, Paris’ten başka Lyon, Marsilya, Toulouse ve Nice gibi ülkenin diğer büyük kentlerinde yönetimi yönetilenlere yaklaştırmak ve vatandaşların kendileriyle ilgili yerel hizmetlerin yönetimine daha etkin katılımlarını sağlamak amacı ile kurulmuştur.¹⁶⁶

Matbaacılık, Ankara, 1998, s.20.

¹⁶³ IULA-EMME, **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.32, 40.

¹⁶⁴ A.e., s. 40.

¹⁶⁵ Ödemiş, **a.g.e.**, s.28-29; Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 156

¹⁶⁶ Tortop, **a.g.e.**, s. 167.

1.5.3.3. Paris Anakent Yönetiminin İdari Yapısı

Paris anakenti, idari yönden ayrı ve özel bir statüye sahip olmuştur. Bu durumun nedenleri, anakentin farklı özellikleri nedeniyle ulusal çıkarları etkilemesi, başkent olması, diğer kentlere göre geniş bir ticari, ekonomik ve sosyal hizmet merkezi haline gelmesi, merkez ve banliyölerin ekonomik ve sosyal olarak birleşmesidir. Ayrıca Paris birçok Rönesans ve Reform hareketlerinin kaynaklandığı yer olmuştur. Bu nedenle Paris anakent yönetimine özel bir statü verilmesinin bir diğer nedeni de tarihsel faktörlerdir.¹⁶⁷

Paris, anakent belediyesi ve il yönetimi olmak üzere iki yerel birim olarak örgütlenmiştir. 1982 yılında yapılan değişiklikle, vali, hükümetin temsilcisi konuma gelmiştir. Merkezi yönetimin bölgede temsilci bulundurmasının nedeni yönetimi denetim altında tutmak ve merkezi yönetimin halka daha yakın olmak istemesi şeklinde açıklanabilir. Paris, iki kademeli anakent yönetiminin temel özelliklerini taşımaktadır. Üst kademedeki koordinasyondan sorumlu ana birim ve alt kademedeki ise yerel nitelikli hizmetlere ilişkin ilçe belediyeleri (arrondissement) bulunmaktadır.¹⁶⁸

Paris Anakent Belediyesinin “Paris Belediye Meclisi” ve “Paris Belediye Başkanı” olmak üzere iki organı bulunmaktadır. Her iki organ da ikişer işleve sahiptir. Yani hem belediyeye, hem de ile ilişkin işlevleri yürütmektedirler.¹⁶⁹ Üst kademe belediyesi olan Paris Belediyesi ile Paris İl Yönetimi 163 üyeli aynı meclis ve meclis başkanı ile yönetilmektedir. Geleneksel uygulamayla meclis düzeyinde de il ve belediyenin bir araya getirilmesi ile güvenlikten sorumlu vali de bu yapı içinde yer almaktadır. Paris Belediye Meclisi, Paris Belediyesi’nin, Paris İl Yönetimi’nin ve güvenlikten sorumlu örgütün bütçelerinin ayrı ayrı onaylamaktadır. Meclisin bütçe komisyonuyla beraber 6 kalıcı komisyonu bulunmaktadır.¹⁷⁰

¹⁶⁷ Nadaroğlu, **a.g.e.**, s. 155,156.

¹⁶⁸ Ruşen Keleş, **Fransa’da ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara 1994, s.26.

¹⁶⁹ **A.e.**, s.26.

¹⁷⁰ Ödemiş, **a.g.e.** s.30; Paul Delouvrier, “Paris”, **Great Cities of The World, Their Government, Politics and Planning**, Volume 2, Edt. Willian A. Robson And D. E. Regan, George Allen&Unwin Ltd, 1972, London, 738.

Paris Belediye Başkanı, 6 yıllık süre için belediye meclisince seçilir ve 1884 tarihli belediye yasasının öteki il merkez belediyelerinde, belediye başkanlarına vermiş olduğu yetkiler ile güvenlik valisinin görev alanı dışında kalan bir çok yetkiyi kullanır. Paris kenti belediye başkanı, Paris İl Genel Meclisi'nin de, anakent belediyesinin de başı konumundadır. Belediye başkanı, meclis kararlarını uygulamak, meclis toplantılarına başkanlık etmek, meclis gündemini hazırlamak, harcamalarını yapmak, belediyeye bağlı çeşitli kuruluşların yetkili organlarının toplantılarına başkanlık etmekle görevlidir. Ayrıca devletin o bölgedeki temsilcisi kimliği ile medeni hal kayıtlarının tutulması gibi işlerden de sorumludur.¹⁷¹ Meclis kendi yetkilerinden bir bölümünü belediye başkanı bırakabilir. Bu yetkiler belediye mallarının yönetimine, borçlanmalara, belediye hizmet tariflerinin belirlenmesine ilişkin yetkilerdir. Belediye Başkanı, bu görevlerin yerine getirilmesinden dolayı meclise karşı sorumludur ve meclisin başkana vermiş olduğu yetkiler her zaman geri alınabilir.¹⁷²

Anakente bağlı her ilçe de, ilçe yönetimi, belediye başkanı ve belediye meclisi bulunmaktadır. Bu belediyeler sorumlu oldukları alan içinde anakent adına hareket ederler. Her ilçe, ilçe belediye meclisi, ilçe belediye başkanını ve yardımcılarını seçer. İlçe belediye meclis üyelerinin yarısı anakent belediye meclisi üyesidir. Yani ilçede, anakent belediye meclisi üye sayısının iki katı ilçe belediye meclisi üyesi bulunmaktadır. Üyeler iki türlü ve nisbi temsil esasına göre seçilmektedir. Aynı listede başa anakent belediye meclisine üye olacaklar olmak üzere diğer ilçe belediye meclisi üyeleri bulunur. Hem çoğunluk, hem de nisbi temsil esasını içeren bir yöntemle göre kazanan üyeler listedeki sıraya göre belirlenir.¹⁷³

İlçe belediye meclisleri, anakent belediye başkanına, ilçe belediyesi ile ilgili işler hakkında yazılı ve sözlü sorular sorabilmektedir. Bu sorular 3 ay içerisinde cevapsız kaldığı takdirde, otomatik olarak anakent belediye meclisinin gündemine alınır. Ayrıca ilçe belediye meclisleri kendi ilçeleriyle ilgili konularda anakent

¹⁷¹ Ödemiş, **a.g.e.**,s.31; Nadaroğlu, **a.g.e.**, s.156, Nuri Tortop, "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", **Amme İdaresi Dergisi**, 100. sayı, cilt 26, Mart, 1993, s.83.

¹⁷² Ruşen Keleş, **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara 1994, s.21.

¹⁷³ Tortop, **a.g.e.**, s. 168.

belediyesine görüş bildirir. Anakent belediye meclisi tarafından da kendilerini ilgilendiren konularda sınırlı süreler içinde görüşleri alınmaktadır. Anakent belediye meclisi, derneklere yaptığı yardımlar ve çeşitli imar ve yapı projeleri ile ilgili olarak, ilçe belediye meclisinin görüşünü almaktadır.¹⁷⁴

1.5.3.4. Hizmetlerin Yönetimi

Paris anakentinde hizmetlerin yönetiminde anakent belediyesi ve ilçe belediyelerinden hariç, il valisi ve güvenlik valisi de görev almaktadır. Güvenlik valisi ve il valisi Paris'te devleti temsil etmektedir. Güvenlik valisi, belediye kolluk güçlerinin yetkilerini kullanmaktadır. Paris Güvenlik Valisi, gerektiğinde yetkisine giren işlerle ilgili olarak ilçe belediye meclislerini ve Paris anakent belediye meclisini toplantıya çağırabilir. İl yönetiminin küçük çaptaki yolların yapımı, yolların güvenliğinin ve esenliğinin temini, ticaretin güvenliği, fuar, pazar yeri, haller ve kamuya açık yerlerin denetimi gibi görevleri vardır. Ayrıca yangın hizmetlerine ilişkin görevleri de bulunmaktadır.¹⁷⁵

İlçe belediyeleri, halka en yakın ve günlük yaşamı ilgilendiren konularda en iyi değerlendirme yapabilecek kuruluşlar olarak görülmektedir. İlçe meclisleri, bütçenin imar ve planlarının kabulü, kreşler, çocuk oyun alanları, bir hektardan küçük yeşil alanlar, stadyumlar, beden eğitimi salonları vb. konularda kesin kararlar alırlar. İlçe belediyeleri ayrıca askerlikle ilgili işler, seçimlerin organizasyonu, ve nüfus işlerini yürütür. Okullara kayıt işleri, kreşler ve lojman talepleri de ilçe belediyelerinin görev alanındadır. İlçeler, Paris Belediyesi'nin ilçelere devredebileceği yetki ve görevleri de yerine getirirler.¹⁷⁶

1.5.3.5. Paris Anakent Yönetiminin Mali Yapısı

1.5.3.5.1. Gelirler

Fransa'da 1980 yılına kadar yerel yönetimlerin, yerel vergi oranlarını belirleme yetkileri yoktu. Yapılan değişikliklerle, yerel yönetimlere, bazı vergi kaynaklarından elde edilecek gelirin miktarını belirleme yetkisi verilmiştir. Ancak,

¹⁷⁴ Tortop, **a.g.e.**, s 168-169.

¹⁷⁵ Ödemiş, **a.g.e.**, s.31; Tortop, **a.g.e.**, s.171.

¹⁷⁶ Ödemiş, **a.g.e.**, s.31

bu konudaki yetkiyi kullanmak, çok karmaşık usullere dayandığından, ancak büyük ve profesyonel kadroları olan yerel yönetimler bu yetkiyi kullanabilmektedir.¹⁷⁷

Paris Belediyesinin gelirleri, yerel vergiler, kullanıcı bedelleri ve merkezi yönetim transferlerinden oluşmaktadır. Yatırımlarda ise genelde otofinansman ile sağlanmaktadır. Gelir içinde yerel vergiler önemli bir yet tutmasına rağmen Paris'te yerel vergilerin oranları ülke genelinden düşüktür.¹⁷⁸

Paris Anakent Yönetiminin mesken vergisi, gelişmiş bölge bina ve arazi vergisi, gelişmemiş bölge bina ve arazi vergisi ve meslek vergisi olmak üzere dört çeşit dolaysız vergi gelirin sahiptir.¹⁷⁹ Mesken vergisi (taxe d'habitation), bir çeşit emlak vergisi olup; meskende oturan kişi ya da kiracı tarafından ödenmektedir. Bina ve arazi vergisi (taxe sur le foncier bâti), bina ya da arsaların değeri üzerinden alınan ve sahiplerince ödenen vergidir. Eğer vergi konusu mesken vergisine tabi ise, sadece değerin yarısı hesaplanır. Gelişmemiş bölge bina ve arazi vergisi (taxe sur le foncier non bâti), kentleşmemiş bölgelerde, arazi ya da konutun kira değeri üzerinden hesaplanan bir vergidir. Meslek vergisi (taxe professionnelle), vergi konusu girişimcinin bina ya da teçhizatı ayrıca maaş bordrolarının belirli bir yüzdesidir. Meslek vergisi, yerel vergiler içinde en önemli vergilerden biridir.¹⁸⁰

Tablo5. Paris Anakentinin Gelirleri (2001-2004) (milyon Euro)

Gelirler	2001	2002	2003	2004
Dolaysız vergiler	1.669	1.623	1.532	1.531
Çöp vergisi	310	317	324	331
Sokak temizlik vergisi	64	64	64	69
Park vergisi	82	25	65	52
Elektrik vergisi	69	70	72	69
Emlak (ek vergi)	484	526	586	668
Taşıt vergisi	7	11	9	1
Diğer vergiler	48	42	41	44
Merkezi Yönetim Transferleri	994	1,131	1,284	1,534

¹⁷⁷ IULA-EMME, **a.g.e.**, s.46.

¹⁷⁸ Tortop, "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", s.84.

¹⁷⁹ EU Committee of The Regions, **a.g.e.**, s107-108.

¹⁸⁰ **A.e.**, s107-108.

Kullanıcı Bedelleri	784	748	920	878
Toplam Gelirler	4,511	4,557	4,897	5,177
Merkezi Yönetim Transferler/Toplam Gelirler (%)	22	24,8	26,2	29,6

Kaynak: The City of Paris, Annual Report 2004, (Çevrimiçi), 25 Mayıs 2005, <http://www.paris.fr/portail/viewmultimediadocument?multimediadocument-id=12770>

Tablo5'ten de görüleceği gibi elektrik tüketim vergisi, çöp vergisi, taşıt vergisi, sokak temizlik vergisi, park etme vergisi, Paris Belediyesi'nin vergi gelirlerindendir. Sinema, ilan ve reklam vergisi, alkollü içki vergileri ve konaklama vergisi de diğer vergileri oluşturmaktadır. Ayrıca kullanıcı bedelleri ve merkezi yönetim transferleri de gelir kaynakları içinde önemli bir paya sahiptir. Dolaysız vergiler yıllar itibariyle düşüş göstermiş; 2001 yılında 1.669 milyon euro iken, 2002'de 1.623, 2003'te 1.532 ve 2004'te 1.531 milyon euroya gerilemiştir. Aynı düşüş eğilimi diğer vergilerde de görülmektedir. 2001 yılında 48 milyon euro iken, 2002 yılında 42, 2003'te 41 milyon euroya inmiştir. Merkezi yönetim transferleri ise 2001'de 994, 2002'de 748, 2003'de 1.284, 2004'te 1.534'e yükselmiştir. Transferlerin toplam gelirler içindeki payı ise yıllar itibariyle yükseliş göstermiştir. 2001'de %22 iken, 2003'te 26,2, 2004 ise %29,6 olmuştur.

1.5.3.5.2. Harcamalar

Paris anakentinin harcamaları, cari ve yatırım harcamalarıdır. Yatırımlar konut yapımı, temizlik, park, bahçe ve spor alanlarında artış göstermektedir. Yatırımlar otofinansman yoluyla sağlanmaktadır. Paris anakentinde yerel sakinler yerel vergilerin düşürülmesine ilişkin talepleri bulunmaktadır. Paris belediye başkanı da yerel vergilerin giderek azaltılmasından yanadır. Gerçekten Paris'te yerel vergi oranları ülkenin genel ortalamasından düşüktür. Bu düşüş nedeniyle, cari harcamalara sınırlandırma getirilmek istenmektedir.¹⁸¹

Cari harcamaların azaltılması için tasarrufa büyük önem verilmekte, kuruluşun iyileştirilmesi, modernleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Mali problemlerin çözümü için bazı kentsel hizmetlerin özelleştirilmesi yoluna başvurulmaktadır. ve

¹⁸¹ Tortop, "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", s. 84.

bazı hizmetlerin özelleştirilmesi yoluna gidilmektedir. Örneğin çöp toplama hizmeti, özel girişime verilmiştir. Su hizmetlerini yürüten kurum ise, karma ekonomi teşebbüsü haline getirilmiştir. Su dağıtım şebekesinin bakım ve yenilenmesi özel şirketlere verilmiştir. Tabut üreten firmalardan ihale yolu ile tabut alınması yoluna gidilmiştir. Belediye matbaası kapatılmıştır. Kısacası, Paris anakenti hizmet üretim ve sunumu görevini özel şirketlere kiralarak, sadece bunların denetimi ile ilgilenmektedir.¹⁸²

Cari harcamaları düşürmek için, cari harcamalarda önemli bir paya sahip olan personel harcamaları azaltılmaya çalışılmaktadır. Personel sayıları dondurulmuştur. Personel sayısındaki artış, yeni kadro eklenmesi yeni hizmetlerin ortaya konulması koşuluna bağlanmıştır. Mevcut personelin azaltılması planlanmıştır.¹⁸³

Paris belediyesinin yatırım harcamaları, çoğunlukla konut yapımı temizlik, park, bahçe ve spor alanlarına ilişkindir. Yatırımlar, Paris Belediyesi bütçesinde ilçeler itibariyle ayrılmaktadır. Yatırımlar konusunda, ilçe belediye başkanları ile Paris belediye başkanından oluşan bir komisyon, yatırım bütçesini incelenir ve Paris belediye başkanına sunar.

İlçe belediyelerin cadde ve sokakların aydınlatılması, okul ve yolların bakım masrafları için ilçelerin nüfusların göre Paris belediye bütçesinde ödenek ayrılmaktadır. İlçe belediyelerinin cari harcamaları da Paris anakent belediye bütçesi içinde gösterilmektedir.¹⁸⁴

Tablo6: 2001-2004 Paris Anakent Yönetiminin Harcamaları (milyon Euro)

Giderler	2001	2002	2003	2004
Personel	1.444	1.538	1.620	1.679
Genel cari giderler	645	713	706	768
Makine Teçh. Alımı	37	51	64	51
Su ve Kanalizasyon	82	91	95	96

¹⁸² A.e , s.84.

¹⁸³ A.e., s. 84.

¹⁸⁴ Ödemiş, a.g.e., s 32.

Sosyal Faaliyet Merkezi	222	218	234	260
Güvenlik	195	228	232	245
Ulaşım ve yollar	210	208	220	199
Sosyal Yardım	439	441	463	464
İşsizlik Ödemeleri	35	35	51	313
Engellilere Yapılan yardımlar	0	64	99	87
Diğer yardımlar	350	295	346	338
Diğer Giderler	72	78	101	108
Toplam	3.731	3.960	4.231	4.608

Kaynak: The City of Paris, Annual Report 2004, (Çevrimiçi), 25 Mayıs 2005, <http://www.paris.fr/portail/viewmultimediadocument?multimediadocument-id=12770>

Tablo6'dan da görüleceği gibi Paris Anakentinin harcamaları içinde cari harcamalar, özellikle personel harcamaları önemli bir paya sahiptir. Personel harcamaları, 2001 yılında 1.444, 2002 yılında 1.538, 2003'te 1.620, 2004 yılında ise 1.679 milyon Euro'ya yükselmiştir. Paris anakentinin sosyal harcamalarının yüksekliği de dikkati çekmektedir. Sosyal yardım, sosyal faaliyet merkezi harcamaları, işsizlik ödemeleri, engellilere yapılan yardımlar özellikle 2003 yılında artış göstermiştir. Toplam harcamalar ise 2001 yılında 3.731 iken, 2004'te 4.608 milyon Euro'ya ulaşmıştır.

1.5.3.6. Paris Anakent Yönetiminin İdari Sorunları

Paris'in merkezindeki nüfus giderek azalmakta, özellikle gelir düzeyi yüksek gruplar banliyölere yerleşmektir. Paris kent merkezinin nüfusu azalırken, banliyöler kalabalıklaşmaktadır. Bu nedenle Paris'in bir ilin yönetimini sınırları içinde onunla bütünleşmiş bir belediye mi olması gerektiği yoksa hem il yönetiminin hem de belediye statüsünü ayrı ayrı koruması mı gerektiği sık sık tartışılmakta olan bir konudur.¹⁸⁵

Cakarta uzun yıllar diktatörlükle yönetilmiş aşırı merkeziyetçi bir yönetim yapısına sahip bir ülkenin başkenti ve anakentidir. Cakarta anakent yönetimi yönetenlerin seçimle değil atamayla iş başına geldiği taşra örgütünün bir birimidir ve

¹⁸⁵ Keleş, **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, s.14.

özerk bir yapıya sahip değildir. Cakarta, gecekondulaşma, altyapı sorunları, göç, ulaşım vb. kentleşme süreci ve sorunları açısından gelişmekte olan ülke kent özelliklerini taşır ve bu açıdan İstanbul anakentine benzerlik göstermektedir.

Paris geçmişten bu yana merkeziyetçi bir yapıya sahip olmuştur. Ancak Cakarta'dan farklı olarak modern devlet anlayışının en önemli kriteri sayacağımız demokratik yönetim anlayışına sahip bir ülkenin anakentidir. Paris yönetiminde, merkezi yönetimin etki ve ağırlığı görülmesine rağmen özerk yerel yönetim statüsündedir. İki kademeli yönetim biçimiyle yönetilen Paris bu çerçevede Cakarta'dan farklı İstanbul'la ise benzerlik göstermektedir.

Tokyo gelişmiş bir ülkenin anakenti olmasının yanında ayrıca finans merkezi konumunda bir dünya kentidir. Tokyo kendi ülkesindeki ademi merkeziyetçi yapıyı aynen yansıtmaktadır. Yönetim modeli aynı olmasına rağmen Paris'ten farklı olarak, uygulamasını kendi içyapısına göre şekillendirmiştir. Yerel yönetimlerin etki ve uygulama şekilleri Paris'ten daha güçlüdür. Uygulanan model aynı olmasına rağmen Tokyo'nun idari, hizmet ve gelir-gider yapısı İstanbul'dan büyük ölçüde farklılık göstermektedir.

Japonya, Fransa ve Endonezya'da 80'li yıllar sonrasında yerel yönetim reform ve değişiklikleriyle ademi merkezileşme süreci ve uygulamalarında bulunmuşlardır. Tokyo, Paris, Cakarta'nın mali sorunları benzerlik göstermektedir. Sorun artan hizmet talebini karşılayacak gelir kaynağı yetersizliğidir. Ancak Tokyo'da mali yapısında yerel vergilerin sahip olduğu yüksek pay ve merkezi yönetim transferlerinin düşüklüğü dikkati çekmektedir. Tokyo sorunların çözümünde bazı yerel hizmetlerin özel şirketlere gördürülmesi ve tahvil yoluyla borçlanma şeklinde finansman sağlamaktadır.

Paris anakentinde de birçok yerel hizmetin özel firmalara gördürüldüğü göze çarpmaktadır. Ancak bu kentte merkeziyetçi yönetim yapısının bir yansıması olarak merkezi yönetim transferlerinin payı yüksektir.

Cakarta ise diğer kent örneklerinden farklı bir yapıya sahiptir. Aşırı merkeziyetçi yapısı nedeniyle birçok hizmetin sunumunda merkezi yönetim görev almaktadır.

İKİNCİ BÖLÜM

2. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMLER VE ANAKENTLERİN GELİŞİMİ

2.1. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Geçmişte sahip olunan yerel yönetim yapısı, zaman içerisinde değişim göstermesine rağmen bugünkü yapıyı etkilemektedir. Günümüz yerel yönetim yapısını ve İstanbul anakent yönetiminin mali ve idari sorunlarını anlamak için Türkiye’de yerel yönetimlerinin tarihsel gelişimine bakmak gerekmektedir.

2.1.1 Osmanlı İmparatorluğu Dönemi

Yönetilenlerin yönetime katılmasının ilk aşaması, geleneksel monarşilerde yerel yönetimlerin doğuşu ile gerçekleşmiştir. Bu katılım, taşrada ve kentlerde ekonomik ağırlığı artan yeni sınıfın, mevcut iktidar sahibi zümrelerle iktidarı paylaşması şeklinde olmuştur. Batı Avrupa tarihinde özellikle kentlerin yönetiminde güçlenen tüccar-burjuva sınıfları, siyasal güçlerini kabul ettirmiş ve geleneksel yönetici olan toprak soyluları yönetimi terk etmek zorunda kalmıştır.¹⁸⁶

¹⁸⁶ İlber Ortaylı, “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, (Ankara: Ayyıldız Matbaası), 1978, s. 3.

Osmanlı'da ise, kuruluşundan itibaren merkeziyetçi bir yönetim anlayışının var olması, Batı tipi bir yerel yönetim sisteminin oluşmasını geciktirmiştir. Ancak Tanzimat reformlarıyla uygulanmaya çalışılan merkeziyetçilik politikası, Osmanlı toplumunda modern anlamda yerel yönetimin temelini oluşturmasını ve yerel grupların idareye katılmasını sağlamıştır.¹⁸⁷

Klasik Osmanlı devlet yönetiminde, Osmanlı kentinin yönetimi, yargı ve mali görevleri merkez tarafından atanan kadı'lara aitti. Fakat kadı'nın belediye veya mahkeme gibi kurumsallaşmayı temsil eden özel bir makamı yoktu. Kadı'nın yerleştiği bina, kadılık makamı sayılırdı.¹⁸⁸ Kadının bu görevleri yerine getirmesi için kendisine yardımcı olan başka görevliler ve kurumlar da vardı. Subaşı, çöplük başısı, böcekbaşı ve mimarbaşı gibi resmi görevliler aslında güvenlik sorumluları idiler. Çünkü kadı ve onun yardımcısı resmi görevliler, kentte belediye hizmetlerini yapmaktan çok; belediye hizmetlerini yaptırmak ve halkı bunun için örgütlemek gibi bir fonksiyona sahiptiler. Bir anlamda Osmanlı kentinde beledi hizmetleri yürütmek, kent halkına kendi işini yaptırmak için bir yaptırım gücü kullanmaktı. Ayrıca kadı'nın dışında esnaf kuruluşları ve vakıflar kentsel hizmetlerin görülmesinde önemli rol oynamaktaydı. Vakıflar, kentin altyapı, sosyal, eğitim, imar ve her türlü belde hizmetlerinin karşılanması için mali kaynak sağlamasının yanında, altyapı hizmetleri su ve kanalizasyon inşaatını da yapıyordu. Ayrıca Osmanlı Devleti'nde mahalle yönetimi de önemli bir yere sahipti. Kadının görevlerini mahallelerde yerine getirmek ve onun temsilciliğini yapmak, mahalle imamlarına; gayrimüslim mahallelerinde ise papaz veya kocabaşılara aitti.¹⁸⁹ Kısacası, Osmanlı'da kentsel hizmetlerin tek elden yürütülmesine yönelik kurumsal bir yapı oluşmamıştı.¹⁹⁰

Avrupa kentlerinde ve taşrada, yerel yönetime katılma olayının uzun bir tarihsel gelişimi vardır. Fakat bu gelişimin başlangıcı olan, merkezi yönetimin, halkın temsilcilerinin yönetime katılmasını sağlaması, demokratik bir yönetim sağlamak amacıyla değil; devletin bazı hizmetlerinin görülmesinde oluşan mali,

¹⁸⁷ İlber Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara, Hil Yayın, Araştırma Dizisi:2, 1985, s. 21.

¹⁸⁸ **A.e.**, s.16

¹⁸⁹ **A.e.**, s.113.

¹⁹⁰ Halil İbrahim Aydın, **Sosyo- Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Ocak 2004, s. 118

personel ve teknik yetersizliklerinden ileri gelmiştir. Feodal devlet, güvenliğin sağlanması, vergilerin toplanması gibi alanlarda bir takım yerel grupların yardımına ihtiyaç duymuştur. Bu nedenle Batı Avrupa’da 12.yy’da, Orta Avrupa ise daha geç bir dönemde (17–18.yy) kent yöneticilerinin yanında, gayri resmi bir biçimde yer alan kentin nüfuzlu temsilcilerinden oluşan ve *Rat, council* adlı kurulların varlığı görülmektedir. Bu kurulların lonca temsilcisi ve tüccar olan üyeleri, ekonomi geliştikçe artan ekonomik güçleri oranında siyasi ağırlıklarını ortaya koymuşlar ve yerel kurulların varlık ve yetkilerini devamlı kılmayı sağlamışlardır.¹⁹¹

Osmanlı’da halk ile yöneticiler arasında bir temsilcilik ve danışma görevlerine sahip yerel güçler olarak ayanlar ve lonca kethüdaları karşımıza çıkar. Özellikle devlet tarafından kent ayan ve eşrafını temsilen bir “şehir kethüdası” resmen tayin ediliyordu. Bu kişiler narh tespiti, avarız hanelerinin tespiti ve verginin dağıtımının yapılması ve temizlik, güvenlik gibi bazı yükümlülüklerin yerine getirilmesi için yönetime yardım amacıyla halkı seferber ederlerdi. Özellikle devletin ekonomik ve yönetsel açıdan kriz dönemi olan 18.yy sonu ve 19.yy başlarında, taşrada bu gibi yerel grupların yöneticilerle sıkı bir iletişim içinde oldukları görülmektedir. 18.yy’dan itibaren modernleşmeye başlayan Osmanlı yönetiminde geleneksel anlamda bir yerel yönetim çekirdeğine sahip olunmasına rağmen, resmileşmiş bir yerel yönetim statüsü ancak 19.yy’da oluşmuştur.¹⁹²

19.yüzyıla kadar taşrada halkın yönetime katılmasını sağlayan, özgürlükçü ve demokrat bir yerel yönetim anlayışı mevcut olmamıştır. Zaten yönetilenler açısından böyle bir istek ve mücadele de o dönem için söz konusu olmamıştır.¹⁹³ Ancak, 18.yy.dan itibaren Avrupa ile ticaret sonucu zenginleşen Macaristan, Bosna gibi bazı Balkan kentlerinde bir yerel yönetim geleneğinin başladığı görülmektedir. Fakat bu zayıf geleneğin günümüz yerel yönetimleri açısından doğrudan bir etkisi söz konusu değildir. Tanzimat dönemine kadar Osmanlı ülkelerinde kent ve eyalet yönetiminde, vakıflardan cemaat örgütlerinden, Balkanlarda, Akdeniz Adalarında, Mezopotamya ve Lübnan’da bazı bağımsız manastır arazilerinden söz edilebilir;

¹⁹¹ Ortaylı, “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”,s. 5.

¹⁹² A.e., s. 6.

¹⁹³ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 15.

fakat yerel yönetim gibi bir kavramdan hatta yönetime yardımcı olan, süreklilik kazanmış yerel kurullardan söz etmek mümkün değildir.¹⁹⁴

3 Kasım 1839 Hatt-ı Hümayun'un okunmasıyla başlayan Tanzimat döneminde, aydın bürokrat grup, imparatorluğun işlevini yitirmiş kurumlarını ve sarsılan merkezi otoriteyi kurmayı ve devleti mali, idari, adli alanlarda düzenli bir yapıya kavuşturmayı kısacası güçlü bir merkezi yönetim kurmayı amaçlıyordu. Ancak merkezde ve eyalet yönetiminde adli, mali ve mülki uygulamalar için yeterli eleman yoktu ve yerel nüfuz gruplarının yardımına başvuruldu. Bu nedenle, 1840'lardan itibaren muhassıllık meclislerinde ve sonra memleket meclisleri, vilayet, liva, kaza idare meclislerinde, vilayet temyiz divanlarında, ziraat komisyonunda, mal sandığı ve belediye meclislerinde yerel temsilciler bulunmuştur.¹⁹⁵

Tanzimatçı bürokratların, yerel meclisler ve belediyeler aracılığıyla yerel özerklik ve demokrasiyi yerleştirmek gibi bir amaçları olmamıştır. Onlar, eyalet idaresinin düzeltilmesini, gelirlerin artırılmasını ve kanuni ve tutarlı bir yönetim sistemini sağlamaya çalışıyorlardı.¹⁹⁶ Tanzimat reformlarıyla merkezileşmenin önünde büyük engel oluşturan toplumsal ve yönetsel yapı değiştirilmeye çalışılıyordu. İltizam sistemi kaldırılması, yerel feodal beyler ile tefecilerin feodal ranttan aldıkları payı tehdit ediyor, mali sistem içinde aldıkları görevlerle üretici kitle üzerindeki 'yasal' üstünlüklerini ortadan kaldırıyor. Bir anlamda, varolan toprak sahibi ve zengin tüccarların egemenliğini sağlayan bireysel ayrıcalıkları kaldırıyor ve bunun yerine ayrıcalıkları tüm sınıflara devrediyordu. Bu değişimin kurumsal araçları da yerel meclisler olacaktı.¹⁹⁷ Fakat eyalet, sancak ve köy düzeyinde o yörenin en güçlü toprak sahipleri, en büyük tefeci-tüccar-sarraf kesimi yerel meclis sisteminde, meclis üyeleri olarak bulunmuştur. Yerel meclis üyeleri, doğrudan doğruya hazineden para almanın yanı sıra, bütçeyi denetleme ve yerel halka vergi

¹⁹⁴ A.e, s. 16-17

¹⁹⁵ A.e, s.19-22

¹⁹⁶ A. e. s .26.; Birgül Ayman Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirel Bir Yaklaşım**, Ankara: TODAİE, 1998, s.70.

¹⁹⁷ A.e, s.75.

salma yetkisine sahipti.¹⁹⁸ Bu nedenle Osmanlı yerel yönetimleri, geleneksel toplumsal sınıf ve zümrelerin ayrıcalıklarını sürdürme araçları olmuştur.¹⁹⁹

19.yy'da İstanbul uluslararası ticaretin uğrak yeri olmasından dolayı, ihtiyaçları önemli derecede artmıştı. Kentin beslenmesi, temizliği, güvenliği ve salgın hastalık tehlikesi ciddi sorunlar arasındaydı. Böyle bir dönemde Kırım Savaşı'nın cereyan etmesi ve kentte yarattığı hareketlilik ve yabancı yöneticilerin tenkit ve istekleri bir panik havası yaratmıştı. Bu karmaşayı düzene koymak için 16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan resmi bir tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kuruldu. Şehremaneti; kentte zorunlu ihtiyaç maddelerinin sağlanmasına ve bulundurulmasına dikkat edecek ve narh koyacak ve uygulatacak, yol ve kaldırım yaptırıp, onaracak, temizlik işlerinin, esnafın kontrolünü üstlenecek, vergi ve resimlerin toplanması ve hazineye teslim edilmesi görevlerini üstlenecekti. Şehremanetinin karar ve yürütme organları, şehremini ve şehir meclisinden oluşmaktaydı.²⁰⁰ Bütçesi ve personelinin atanması gibi konuları Bab-ı Ali onaylıyordu ve Şehremaneti kendi gelir kaynaklarına sahip değildi ve giderleri ise devlet tarafından karşılanıyordu. Bu durum, Şehremaneti'nin özerk bir mali yapıya kavuşmasını engellemiştir.²⁰¹

Üyelerinin çoğunu yabancı uyruklu kimselerin oluşturduğu, İntizam-ı Şehir Komisyonu isimli bir komisyon, şehremanetinin başarısız deneyiminin ardından, belediye örgütünün yeniden kurulması amacıyla İstanbul sınırları içindeki alanı 14 daireye ayırdı. Ondört dairenin hepsinde icraata başlamak fazla masraflı ve gerçek dışı olacağından, yarı bağımsız yönetimi ve özel mali kaynakları olan ayrıcalıklı bir bölgeden Altıncı Daire-i Belediyeye'den başlanmıştır.²⁰²

Üyelerinin çoğunu yabancı uyruklu kimselerin oluşturduğu, İntizam-ı Şehir Komisyonu isimli bir komisyon, şehremanetinin başarısız deneyiminin ardından, belediye örgütünün yeniden kurulması amacıyla İstanbul sınırları içindeki alanı 14

¹⁹⁸ Birgül Ayman Güler, "Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler", **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası) Demokrasi Kitaplığı, 1999, s. 144-145.

¹⁹⁹ Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirisel Bir Yaklaşım**, s. 74.

²⁰⁰ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 119-121

²⁰¹ **A.e.**, s125

²⁰² **A.e.**, 126-128, 130; Nuri Tortop, **Mahalli İdareler**, TODAİE, 4.Baskı, Ankara, 1991, s.1-2.

daireye ayırdı. Ondört dairenin hepsinde icraata başlamak fazla masraflı ve gerçek dışı olacağından, yarı bağımsız yönetimi ve özel mali kaynakları olan ayrıcalıklı bir bölgeden Altıncı Daire-i Belediye'den başlanmıştır.²⁰³ Bununla beraber İngiliz tüccarları daha Aydın Demiryolu imtiyazı sözleşmeleri sırasında, İzmir'de belediye kurulmasına girişmiş ve kabul ettirmişlerdir.²⁰⁴ Ayrıca bu tür ilişkilerin varolmadığı yerlerde ise belediye kurumu ya kurulamamış ya da kurulsu bile işlevini yerine getirememiştir.²⁰⁵ Ancak modern belediyeler hiçbir zaman beledi hizmetleri tamamen ve kusursuz yerine getirememiş bu nedenle geleneksel hizmet ve biçimleri ile yenileri birarada yürütülmüştür.²⁰⁶

1877 Belediye Kanunu çıkmadan önce, Selanik, Beyrut, İzmir gibi yerlerde belediye yönetimi; Vilayet Nizamnamesi hükümlerine dayanılarak kurulmuştur. 1864 Vilayetnamesi belediyeler hakkında son derece belirsiz nitelikte hükümler getirmiş ve böyle bir kuruluş için gereken statüyü yeterince belirlememiştir. Fakat bu, ismi geçen eyaletlerde belediye kurma girişimlerinin başarıyla tamamlanmasını engellememiştir. Bu durum, bu yerlerin yabancı ülkelerle olan ilişkilerde sahip oldukları konum ile açıklanabilir. Buna karşılık belediyelere tüzel kişilik kazandıran 1871 Nizamnamesine rağmen, birçok yerde belediye meclisleri bile kurulamamıştı; kurulanlar ise gerekli örgütlenmeyi gerçekleştirememiştir. Kısacası 1871 nizamnamesine rağmen Osmanlı'da modern belediyecilik fonksiyonlarını gerçekleştirecek derecede bir örgütlenme olmamış; yerel düzeyde bu eksik örgütlenme devam etmiştir.²⁰⁷

Osmanlı İmparatorluğu'nda belediye kurumunun asıl temelleri 1.Meşrutiyette atılmıştır. Ortaya çıkan belediye, statü ve uygulama açısından sonraki düzenlemeler için büyük önem taşımaktadır. İlk Osmanlı Meclis-i Mebusan-ı'nda, hükümet İstanbul ve diğer vilayetler için iki ayrı kanun tasarısı hazırlamış ve kanunlaştırılmıştır. Bu kanunlarla Osmanlı belediyesi yönetsel bir varlık olmanın ötesinde, bir tüzel kişilik kazanıyordu.²⁰⁸ Kanunlardan biri olan 1877 Dersaadet

²⁰³ Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirisel Bir Yaklaşım** s. 67.

²⁰⁴ Ortaylı, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", s.16.

²⁰⁵ Güler, **a.g.e.**, s 67

²⁰⁶ Ortaylı, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi", s. 17.

²⁰⁷ Ortaylı, **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, s. 32.

²⁰⁸ Ortaylı, "İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi",s. 20.

Belediye Kanunu, İstanbul'da seçimle özerk bir belediyenin oluşturulmasını öngörmüştü; fakat bu gerçekleştirilememiştir. Daha sonra 1922 tarihli Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkatı çıkarılmıştır. Bu kanuna göre belediye örgütü merkeziyetçi esasa göre yeniden kuruluyordu. Bununla beraber, bu kanun da beledi hizmet ve örgütlenmedeki ikiliği ortadan kaldıramamıştır. Vakıflar, nafia, liman reisliği gibi örgütler, farklı hizmet alanlarında ya özerk ya da merkezi hükümete bağlı olarak faaliyet sürdürmüş ve belediyeden tamamen ayrılmıştır²⁰⁹

Osmanlı Devleti'nde resmileşmiş bir yerel yönetim statüsü, imparatorluğun sarsılan otoritesini geri kazanmak amacıyla uyguladığı mali merkeziyetçilik sistemi gereği, dış dünyaya açılma, kentlerin büyümesi ve azınlık unsurların siyasal katılımı yönünde dış devletlerin yaptığı baskılar sonucu mümkün olmuştur.²¹⁰

Osmanlı yönetimince, belediye yönetiminin siyasi boyutu önemsenmemiş; bu kurum yalnızca kentin imarı ve inşası açısından bir altyapı kurumu olarak anlaşılmıştır. Belediyeler merkeze bağımlı ve onun desteği doğrultusunda varolan yönetsel kurumlar olmuşlardır. Dolayısıyla belediyelerle ilgili olarak; 1854 yılında İstanbul da Şehremanetinin kurulması, Altıncı Daire-i Belediye uygulaması, 1864 Vilayet Nizamnamesi, 1877 Dersaadet Belediye Kanunu, Vilayetler Belediye Kanunu ve 1913 tarihli İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkatı, 1922 tarihli Teşkilat-ı Belediye Kanun-i Muvakkatı gibi yasal ve kurumsal düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemeler, kurumların istikrarlı bir şekilde geliştirilmesinden çok, dönemin tanzim etme (düzenleme) alışkanlığının bir sonucu olarak değerlendirilmektedir. Çünkü uygulamalar, her zaman yasal düzenlemelerdeki gibi gerçekleşmemiştir.²¹¹

2.1.2. Cumhuriyet İlanından Sonra Yerel Yönetimler

2.1.2.1. 1923 –1970 Dönemi

²⁰⁹ A.e, s. 20–23.

²¹⁰ A.e., s. 6.

²¹¹ Aydın, a.g.e., s118

Cumhuriyetin ilk yıllarında, uygulanan devletçilik politikasıyla ekonomik yatırımların merkezi yönetimin kontrolünde olması, siyasal merkezi, güç ilişkilerinde önemli bir konuma getirmiş ve Tanzimat'tan itibaren sürdürülen merkezîyetçilik politikasını güçlendirmiştir. Bu durum, Türkiye'de yerel yönetimlerin gelişimini olumsuz etkilemiştir. Ayrıca bu dönemde yine kaynakların merkezi yönetim aracılığıyla sanayileşmeye yönlendirilmesi kentsel yatırımların ve hizmetlerin mümkün olduğunca azaltılmasına neden olmuştur.²¹²

Türkiye Cumhuriyeti'nde yerel yönetimlerin ve belediyeçiliğin gelişimi açısından 1923–1930 dönemi bir çeşit hazırlık dönemi olmuştur. 1930'lu yıllarda çıkarılan Belediyeler, Hıfzısıhha, Belediyeler Bankası, Yapı ve Yollar ve İstimlak Kanunları ile Cumhuriyetin belediyeçilik anlayışı şekillenmiştir.²¹³

Cumhuriyet hükümetleri savaş sonrasında önemli belediyeçilik ve imar sorunlarıyla karşı karşıya kalmıştır. Bu sorunlardan biri, Kütahya, Eskişehir, Afyon, İzmir gibi savaştan zarar gören Batı Anadolu kentlerinin durumudur. Diğer sorun ise, başlı başına anti-emperyalist ve devrimci nitelik taşıyan bir karar olan başkent in İstanbul'dan Ankara'ya alınmasıdır. Bu nedenle Ankara'nın başkent olması, rejimin başarısı açısından önemli olmuştur.²¹⁴

Cumhuriyet yönetimi, bu sorunların çözümünde bazı sınırlamalarla karşılaşmıştır. Sınırlamalardan birincisi, Osmanlı İmparatorluğu belediyeçiliğinin 50 yıllık geçmişine rağmen, Cumhuriyet dönemine aktarılan belediyeçilik uygulama ve yasalarının birikiminin az olmasıdır. Lozan Barış Antlaşması ile belirlenen sınırlar içerisinde kalan yerlerde 389 belediye mevcuttu. Ayrıca devralınan belediyelerin sadece 20 tanesinde düzenli içme suyu, 4 tanesinde elektrik tesisatı, 17 tanesinde mezbaha, 70 tanesinde spor alanları, 29 tanesinde park ve bahçeler, 90 tanesinde

²¹² Tarık Şengül, **Kentsel Çelişki ve Siyaset-Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar**, Araştırmalar, Tartışmalar, Deneyimler:6, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, Şubat 2001, S.103.

²¹³ İlhan Tekeli, "Cumhuriyet Döneminde (1923–1973) Türkiye'de Belediyeçiliğ in Evrimi", **Türkiye'de Belediyeçiliğ in Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyeçilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneğ i, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, (Ankara: Ayyıldız Matbaası), 1978, s.27.

²¹⁴ A.e., s.27-28.

pazaryerleri vardı.²¹⁵ Bu nedenle, Osmanlı kentlerinin beledi açıdan bir altyapısının olmaması, dönemin bir diğer sınırlandırmasını oluşturmuştur.

Bu dönemde belediye sorunlarına yaklaşırken gözönünde tutulan bir diğer sınır ise, nüfus artışı ve kentleşme hızının düşük olmasıdır. O dönemde Ankara dışında hızlı büyüyen başka bir kent yoktu. Bu nedenle Ankara dışında konut ve arsa sorununun yaşandığı başka bir kent olmamıştır.²¹⁶

1924 yılında yürürlüğe giren 442 sayılı Köy Kanunu ile yerleşim birimlerinin hukuki statüsü yeniden belirlenmiştir. Nüfusu 2000'e kadar olan yerleşim yerleri *köy* olarak belirlenmiş ve Köy Kanunu'na tabi tutulmuştur. Ayrıca bu yasa ile, nüfusu 2000'i aşan yerlerde belediye kurulacağı da belirlenmiştir. 442 sayılı kanun ile doğal birer yerel yönetim birimi olan köyler tüzel kişilik kazanmış ve Türkiye yerel yönetim sisteminin üçlü yapısı oluşmuştur: İl özel idareleri*, belediyeler, köyler.

Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan bir başka kanun Ebniye (Yapılar) kanunudur. Bu kanun, temelde savaş gören Batı Anadolu kentlerinin sorunlarını çözmek için çıkarılmış ve bu yerlerdeki belediyelere önemli düzenleme olanakları vermiştir.²¹⁷ 1930 yılında yürürlüğe giren 1580 sayılı Belediye Kanunu ile farklı zaman ve yasalarla oluşan dağınık belediyeler sistemi birleştirilmiştir.²¹⁸ Bu kanun, belediyelere oldukça geniş bir görev alanı tanımlanmasına rağmen, yerel yönetimlerin faaliyetleri, çöp toplama, sınırlı bir ulaşım hizmeti sunma, yol bakım ve onarımı vb. ile sınırlı kalmıştır. Bu sınırlamanın nedeni, kaynakların sanayileşmeye yönlendirilmesi ve kentsel yatırımların azaltılmasıdır. Bu tür bir eğilim, ulusal düzeyde temsil edilen sermayenin çıkarları ile örtüşmüş ve yerel çıkar grupları bu dağıtım ilişkisinden sınırlı pay alabilmişlerdir.²¹⁹

²¹⁵ A.e, s28, 30-31

²¹⁶ A.e, s.31.

İl Özel İdareleri ile ilgili ilk kanuni düzenlemelere, I. Meşrutiyet Anayasası'nda rastlanır. Ancak görüşmeler devam ederken meclisin kapatılması kararın uygulamasını engellemiştir. Daha sonra II. Meşrutiyet döneminde 13 Mart 1913 tarihli Geçici Kanun (İdare-i Umumiyyeyi Vilayet Kanunu Muvakkatı) niteliğinde bir kararname ile yürürlüğe girmiştir. Bu kanun bugünkü İl Özel İdarelerinin temelini oluşturur. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Yenal Öncel, Mahalli İdareler Maliyesi, s.112.)

²¹⁷ Tekeli, a.g.e., 35

²¹⁸ Öncel, a.g.e., s. 113.

²¹⁹ A.e

Cumhuriyet döneminde, sınıfların temsil edilme biçimlerine bakıldığında, merkezileşme ve kurumsallaşma çabalarına rağmen, geleneksel güçlerin iktidar yapılarının bir taraftan eski kanallar aracılığıyla, bir taraftan da yeni örgütler aracılığıyla temsilinin devam ettiği gözlenmektedir. Yerel eşraf ve küçük girişimcilerin küçük ölçekli yerel çıkarlarının temsil edildiği yerel düzey ile, büyük sermaye gruplarının çıkarlarının temsil edildiği merkezi düzey, belli ölçülerde eklemlenerek cumhuriyetin ilk yıllarından 1980’li yıllara kadar varlığını devam ettiren, ikili bir temsil yapısını oluşturmuştur.²²⁰ 1960’lı yıllara kadar ki dönemde özellikle büyük kentlerde belediye başkanları merkezi yönetimce atanmış ve birçok durumda da valinin kişiliğinde tekleşmiştir; fakat belediye meclisleri seçimle oluşmuştur. Başka bir anlatımla, belediye başkanları merkezi yönetimi temsil ederken, meclisler güçlü yerel grupların temsilcisi olmaktadır. Bu durum, yerel yönetimlerin aynı anda hem merkezi, hem de yerel çıkarların temsil edildiği bir sosyal ilişki olarak görüldüğünü doğrulamaktadır. Ancak her iki düzeyde de çalışan sınıfların yerel düzeyde temsili sınırlı kalmıştır.²²¹

Eğitim, sağlık, konut gibi alanlardaki hizmetlerin sağlanması çoğunlukla merkezi otoritenin sorumluluk alanına girmiştir. Yerel yönetimler ise büyük ölçüde yerel eşraf ve küçük ölçekli zanaatkârı ilgilendiren konularda faaliyette bulunmuştur. Bu nedenle dönemin belediye meclislerinde, yüksek oranda küçük ve orta ölçekli esnaf ve zanaatkârlar temsil edilmiştir.²²²

Cumhuriyet döneminden 1950’li yılların sonlarına kadar bu örgütlenme, temsil ve müdahale biçimleri fazla değişiklik göstermeden devam etmiştir. Ancak bu dönem sonunda Türkiye’de ortaya çıkan hızlı kentleşme olgusu, kentlerin yapısını ve sorunlarını değiştirmeye başlamıştır. Özellikle konut ve altyapıya ilişkin sorunlar kentleşmeyle birlikte hızla artmıştır. Ortaya çıkan sorunların pazar mekanizması aracılığıyla çözülemeyeceği açık hale gelmiş; bu durumda devlet müdahalesi sürecin alternatifi olmuştur. Fakat izlenen büyüme stratejileri çerçevesinde, kaynaklar ulusal

²²⁰ Şengül, a.g.e., s. 103.

²²¹ A.e

²²² A.e,104

ölçekte ithal ikameci sanayileşmeye ayrılmış ve kentleşmeye ayrılan kaynaklar sınırlı ölçüde kalmıştır.²²³

2.1.2.2. 1970–1980 Dönemi

1950’li yıllarda başlayan ve 1960’lı yıllarda artış gösteren göç olgusu, ilk kez Ankara’da başlamış ve daha sonra diğer kentlerde de görülmeye başlamıştır. Gecekondulaşma kısa sürede özellikle büyük kentlerin en önemli sorunlarından biri

haline gelmiştir. 1960’lı yıllarda sorunun çözümü kent yönetimlerinden alınmış ve bu konuda merkezi yönetim yetkili kılınmıştır. Yerel yönetimlerin zayıflaması emeğin yeniden üretimi açısından iki anlama gelmektedir: Birincisi, kentlerde neredeyse yarısını oluşturan gecekondu nüfusu kapitalist sınıflar için önemli bir emek deposu haline gelmiş ve konut sorunu kapitalist sınıflar açısından bir sorun olarak algılanmamıştır. İkincisi zayıflayan yerel yönetimler ile kentsel altyapı ve harcamalara ayrılacak fonlar en azda tutulabilmiş ve sermaye için öncelikli alanlara ayrılabilmiştir.²²⁴

1970’li yıllara gelindiğinde değişim, 1973 seçimlerinde kendini göstermiştir. Kentli nüfusun neredeyse yarısını oluşturan, sürecin başından beri hem yaşam hem de çalışma alanında dışlanan gecekondu kesimlerinin 1973 seçimlerinde oy kalıpları değişmiştir. Bu değişim, 1970’li yıllarda sosyal adalet ve eşitlik talep eden ve büyük ölçüde orta sınıfların kente yeni gelen emekçi kesimlerinin, gecekondu kesimlerinden ve kent yoksullarından esinlenerek başlattığı bir “kentsel solculuk” hareketi olarak sol partilerde ifade bulmuş; asıl gelişme ise CHP’de yaşanmıştır. 1973 seçimlerinde hemen hemen tüm büyük kentlerde belediye yönetimlerini kazanmıştır. Bu hareket ile o döneme kadar ayrıcalıklı kesimlere hizmette bulunan belediyelerin, emekçi kesimlerin ve geniş halk kitlelerinin yönetimde ağırlıkla temsil edildiği kuruluş haline gelmesi istenmiştir.²²⁵ Bu nedenle demokratikleşme ilk hedef olarak görülmüş ve merkezi yönetimin vesayetinin

²²³ A.e, s. 104.

²²⁴ İlhan Tekeli, **Kentleşme Yazıları**, Turhan Kitabevi: Ankara, 1982, s.340.

²²⁵ Şengül, **a.g.e**, s. 106.

azaltılması ve yerel yönetimlerin kaynaklarının arttırılması gibi özerkliği arttırıcı söylemler ağırlık kazanmıştır. Kısacası bu hareketlenme ile yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimine katkıda bulunduğu yeni bir belediyeçilik anlayışı doğmuştur.

Batıda İkinci Dünya Savaşı sonrasında Keynesci uygulamalar çerçevesinde ortaya çıkan kent yöneticiliği anlayışı, bu dönemde Türkiye’de de önem kazanmıştır. Fakat batıda kent yöneticiliği, refah devletinin ve Keynesci müdahaleci devlet anlayışının bir parçası ve tamamlayıcısıdır. Türkiye’de ise bu büyük oranda merkezi yönetimle yerel yönetimin çelişkili ve mücadeleci bir ilişki içine girmelerine sebep olmuştur ve yerel yönetimler, kent halkının merkezi yönetim karşısındaki doğal uzantısı ve temsilcisi olarak görülme eğiliminde olmuşlardır. Ankara belediye başkanı Vedat Dalokay bu çelişkinin bir sınıf çelişkisi olduğunu ifade etmiştir; ayrıca İstanbul, İzmir, İzmit yanında birçok küçük ve orta ölçekli kent belediyesi sınıfsal tercihlerinin çalışan sınıflardan yana olduğunu, programlarında ve uygulamalarında ortaya koymuşlardır.²²⁶ 1973–1977 yılları arasında İstanbul Belediye Başkanlığı yapmış olan Ahmet İsvan da bu dönemi, merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin yetki ve hizmetler bakımından çelişkili ve mücadeleci olduğu bir dönem olarak ifade etmiştir. Bu dönemde belediyeler daha bilinçli ve daha fazla hizmet talep eden halk karşısında, kaynak sıkıntısı çeken, yetkileri ve hizmet yapma olanakları sınırlı kurumlar olarak kalmıştır. Örnek olarak belediye bütçesi uygulanabilmesi için illerde valilerin, ilçelerde kaymakamların onayına tabi tutulmuş, belediye personel sayısını ve unvanlarını belirleyen belgenin (kadro) yürürlüğe girmesi için İçişleri Bakanının onayı gerekmiştir.²²⁷ Ahmet İsvan, bu dönemin belediyelerini şu sözlerle ifade etmiştir:

“Devletimiz belediyeleri kurmuş ama, bütün yetkileri ve tüm parasal kaynakları elinde tutarak yerel yönetim kavramıyla hiç bağdaşamayacak bir yerel yönetim türü, demokrasiyi reddeden bir belediye kuruluşu ortaya çıkarmıştır. Bu öyle bir kuruluş ki önce

²²⁶ Şengül, a.g.e, s. 107. ; Korel Göymen, **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Araştırma Dizisi: 6, Boyut Yayınları: İstanbul, 1997, s. 32.

²²⁷ Ahmet İsvan, “Siyasette Bir Ömür-Yerel Siyaset”, **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası) Demokrasi Kitaplığı, 1999, s100.

görevini yapamıyor, yani kentleri yönetemiyor, yönetmek için gerekli kararları veremiyor, karar verme yetkisinden yoksun.”²²⁸

Ahmet İsvan’ın bu görüşleri, merkezi yönetim-yerel yönetim çelişkisini ve belediyelerin özerklik taleplerini açıkça ortaya koymaktadır.

Kent yöneticiliği anlayışının hakim olduğu bu dönemde belediyeler, özellikle büyük kent belediyeleri kaynaklarını arttırıcı faaliyetlere girişmişlerdir. Merkezi yönetimin engellemelerine karşın, bu dönemin belediyeleri daha önce merkezi yönetimin hizmet alanları olan birçok alana girmişlerdir. Toplu konut projeleri, sağlık ve eğitim projeleri, metro ve benzeri türden toplu taşıma projeleri, temel tüketim maddelerinin üretimi ve benzeri türden projeler dönemin belediyelerince gündeme getirilmiş, bir kısmı proje olarak kalmış, bir kısmı ise kaynak sıkıntılarına rağmen tamamlanabilmiştir.²²⁹

Dönemin siyasal farklılaşma ortamında belediyeçilik anlayışının değişimine rağmen belediye meclislerinde temsil açısından çok büyük bir değişiklik olmamıştır. Küçük girişimcilik ve esnaf kesimi 1970’li yıllarda da belediye meclislerindeki varlığını sürdürmüşlerdir. Bu durum kent yönetimlerinde ikili bir yapının doğmasına ve belediye başkanları ile belediye meclis üyeleri arasında anlaşmazlıklara yol açmıştır.²³⁰

Türkiye’de toplumun sosyal ve siyasal farklılaşması sonucunda özellikle büyük ya da orta ölçekli kentlerdeki belediye yönetimleri ile merkezi hükümetlerin ayrı partilerin temsilcilerinde seçilmeye başlaması ile kentlerde değişik yönetim kademeleri arasındaki yetki çatışması sorunu yeni bir biçim almıştır.²³¹

Kısacası 1970’li yıllarda hızlı kentleşme, göç ve siyasal iktidarın yapısının ve kaynağının değişmesi gibi nedenler Türkiye’de yerel yönetimleri de etkilemiştir. Merkezi hükümetle mücadeleci bir dönem ve kentsel adalet-eşitlik, demokrasi ve özerklik taleplerinin yoğunlaştığı ve yönetimi etkilediği ve belediyelerin emeğin

²²⁸ A.e, s. 103.

²²⁹ Şengül, a.g.e, s. 106

²³⁰ Şengül, a.g.e, s. 105–106.

²³¹ Göymen, a.g.e, s 31.

yeniden üretiminde hizmet gören kuruluşlar olduğu bir dönemdir. Bu dönem, 1980 askeri darbesi ile sona ermiş ve belediye başkanlarının çoğu görevden alınmış ve belediye meclisleri feshedilmiştir. Bunların yerlerine görev yerlerine atamayla gelen belediye başkanları ve encümenler geçmiştir.

2.1.2.3. 1980 Sonrası Dönem

1970’li yıllarda yaşanan kapitalizmin aşırı birikim bunalımı ardından neo-liberal anlayış ve bu anlayışın kamu kesiminin küçültülmesi, özelleştirme, sosyal refah harcamalarının azaltılması, pazarın koşulsuz egemenliği gibi söylemleri, 1980 sonrası döneme hakim olmuştur. Kar oranlarının düşmesi sonucu yaşanan bu kriz ardından, neo-liberal yeniden yapılanma dönemine geçilmiş ve yeni sağ proje ile uluslararası sermaye, dünya çapında daha rahat ve hızlı hareket edebilme özelliği kazanmış ve daha geniş coğrafyalara açılarak kendine daha fazla karlılık sağlayacak mekânlar arayışı içine girmiştir.²³²

Bu süreçte kentin anlamı da değişmeye başlamıştır. Kentleri ve yerel birimleri ulusal bir ekonomi ve mekânsal işbölümünün içinde birbirlerini tamamlayan birimler olarak gören anlayış sona ermiştir. Neo-liberal yeniden yapılanma çerçevesinde kentler ve yerel birimler sermayeyi kendilerine çekmeye çalışan ve bunun için yarışan, sermayenin taleplerine duyarlı birimler haline gelmiştir.²³³ 1980 sonrasının kenti Friedman tarafından şu şekilde ifade edilmektedir:²³⁴

“...En çok soyut bir alanda, sermaye birikimi açısından bazı önemli özellikler gösteren bir yerleşim noktasıdır: Düşük ücret karşılığında uysal bir işgücü, başka ekonomik faaliyetlere geçebilirlik, uluslararası pazar sistemi ile bağlantı ve çok para yapmaya elverişli bir iklim”

Bu açıklamaya göre kent, sermaye için önemli bir yatırım alanı haline gelmektedir.

²³² Ali Ekber Doğan, “Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilânçosu”, **Praksis**, Bahar 2001, s. 99.

²³³ Şengül, **a.g.e.**, s.108–109.

²³⁴ Friedman’da aktaran, Doğan, **a.y.**, s. 105.

Emeğin yeniden üretimini merkeze koyan ve varlığını 1980’li yıllara kadar sürdüren bir kent yöneticiliği modelinden, sermayenin taleplerine öncelik veren, kent işletmeciliği ve girişimciliği modeline geçilmiştir.²³⁵

Türkiye’de 24 Ocak kararları olarak adlandırılan uzun vadeli “yapısal uyum” programı ile ithal ikameci ekonomi politikası ve birikim tarzı terk edilerek, ihracata dayalı ekonomi politikasına geçilmiş ve neo-liberal bir yeniden yapılanmaya gidilmiştir. Uygulamalar çerçevesinde dışa açılım gerçekleştirilmiş; fakat kaynaklar üretken alanlardan, doğrudan üretkenliği olmayan finansal piyasalar ve kentsel tüketim alanlarına yönelmiştir. Şengül, kaynakların kentsel alanlara yönelmesini “sermayenin kentleşmesi” olarak ifade etmektedir.

Kentler ve özellikle büyük kentler, hem özel hem de kamu kesimi açısından önemli yatırım alanları haline gelmişlerdir. Belediye harcamalarında, emeğin yeniden üretimine katkıda bulunan konut ve benzeri alanlara yatırımlar yer almışsa da; ulaşım ve diğer altyapı harcamaları önceliği almıştır. 1983 yılında çıkarılan kanunla belediyelerin kaynak ve yetkileri genişletilmiştir. Kesin hesap sonuçlarına göre 1980 yılında GSMH’nin oranı olarak %1.02 olan belediye gelirleri, 1986 yılında %2.87’ye yükselmiş ve sonraki yıllarda bu oran civarında seyretmiştir. 1980 yılında genel bütçe gelirlerine oranla %4.65 büyüklüğe sahip olan belediye gelirleri, 1993 yılında %13.84’e yükselmiştir. Rakamlara bakıldığında, belediye gelirlerinin arttırıldığı ve merkezi-yerel yönetim işbölümünde yerelin payının arttığı görülmektedir. Belediyelerin artan gelirleri, yatırımlara yönelmiş ve yatırım harcamaları, en hızlı büyüyen harcamayı oluşturmuştur. GSMH’ya oranı 1980’de yüzde 0.42 olan yatırım harcamaları, 1987 yılında yüzde 1.45 ulaşmıştır. 1980’li yıllarda sabit sermaye yatırımlarında, kamu yatırımlarının payı gerileyerek, özel kesim payının yüzde 41’den yüzde 55-57 düzeyine çıkmıştır. Aynı dönemde merkezi yönetimin sabit sermaye yatırımlarından aldığı pay da %98’den %90’a gerilemiştir. Yerel altyapı konusunda faaliyet gösteren İller Bankası’nın 1981 yılında toplam yerel harcamalardan aldığı pay 70.2, yerel yönetimlerin 29.8 iken, 1995 yılında İller Bankası’nın payı %14.9’a gerilemiş ve yerel yönetimlerin payı %85.1’e

²³⁵ Şengül, a.g.e, s.109.

yükselmiştir.²³⁶ Yerel yönetimlerin artan gelir, harcama ve yatırım paylarına bakarak, bu dönemde yerelleşmenin düzeyinin arttığı ve İller Bankası gibi merkezi bir kurumun yerel altyapı sektöründeki konumunu yerel yönetimlere bıraktığı söylenebilir.

Belediyeler, kentsel altyapı konusunda büyük projelere girerken, toplu taşımacılık gibi daha klasik belediye hizmetlerinde özelleştirmeye gitmişlerdir. Sermayenin yeniden üretimine ilişkin alanlarda ise taşeronluk mekanizmasını kullanarak özel sektöre yeni alanlar açıp, önemli kaynak transferlerinde bulunmuşlardır. ²³⁷ Kısacası Türkiye’de 1980’li yıllarda sermayenin içine girdiği krizin aşılmasında yerel yönetimler önemli rol oynamış ve kent sermaye için önemli bir yatırım alanı haline gelmiştir.

Bu dönemde, bir önceki dönemin belediyeçilik anlayışından farklı olarak, belediyeler kaynak sorunlarını uluslararası para piyasalarından çeşitli yöntemlerle borçlanarak çözmüşlerdir. Ayrıca büyükşehir belediyeleri yap-işlet-devret türü uygulamalara yönelmişlerdir.

Belediyeleşme süreci açısından 1980–1985 arası dönem, Fransa, İngiltere, Almanya gibi ülkelerin “idari etkinlik” ve “verimlilik” gibi nedenlerle belediye sayısında sınırlamaya gitmesi ve küçük belediyeleri birleştirmesi süreci Türkiye’de de yaşanmıştır. ²³⁸ 1980–85 döneminde hiç yeni belediye kurulmamış, hatta kimi küçük belediyeler en yakındaki büyük belediyeye bağlandığı için belediye sayısı azalmıştır. Fakat kentleşme sürecinin tekrar tırmanışa geçmesi nedeniyle 1985’ten sonra tekrar artmaya başlamış, 1725’ten 1997’de 2837’ye yükselmiştir. 1990 yılı verilerine göre kentsel nüfus artışının yüzde 4 civarında olduğu bu dönemin sonunda kapsadığı nüfus bakımından belediyeleşme oranı yüzde 67’ye ulaşmıştır. ²³⁹

Bu dönemde belediyelerin örgütsel yapısına ilişkin iki önemli gelişme gerçekleşmiştir: Birincisi, 1970’li yıllarda azalan kentleşme sürecinin 1980’li

²³⁶ Güler, **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirisel Bir Yaklaşım**, s.186.

²³⁷ Şengül, **a.g.e**, 109-110

²³⁸ Aydın, **a.g.e**, s. 172

²³⁹ Güler, **a.g.e**, s. 183.

yıllardan sonra tekrar tırmanışa geçmiştir. Buna bağlı olarak büyük kentlerle etraflarındaki küçük yerleşim yerlerinin iç içe girmeleri ve eşgüdüm sorunlarına neden olması çerçevesinde 4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı yasayla, küçük belediyelerin, yakınındaki büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimlerinin kurulabileceği belirtilmiştir. Bu düzenlemeye dayanarak da 1984 tarih ve 3030 sayılı yasayla büyük kentlerde belediyeler, anakent ve ilçe belediyeleri olmak üzere iki kademeli bir örgütlenmeye konu olmuşlardır.²⁴⁰

Belediyelerin örgütsel yapısında ortaya çıkan bir başka farklılık ise belediyelere bağlı ve piyasa mekanizması içinde çalışan şirketlerin kurulmasıdır. Tekelleşmenin önlenmesi, verimlilik ve üretkenliğin artırılması gibi gerekçelerle kurulan bu şirketler sayesinde belediyeler, merkezi yönetimin kontrolünden uzaklaşıp, hukuksal olarak belirli bir serbestiye kavuşurken, fiyat ve personel politikalarını piyasa içi ilişkiler alanına taşıyabilmektedir. Ayrıca şirketleşme, piyasa mantığının yerel yönetimlere sokulmasına ve özelleştirmenin yürütülmesine yardımcı olmaktadır. Mülkiyet ilişkileri, belediyelerin sunduğu hizmetlerin fiyatlandırılmasında ve özel firmalardan alınan mal ve hizmetlerin fiyatlandırılmasında piyasa içi ilişkilerin hakim olması, özelleştirme olgusunun varlığını göstermektedir.²⁴¹

Dönemin değişikliklerine paralel olarak, temsil yapısı da farklılık göstermiştir. 1984 seçiminde kent belediye meclislerinde esnaf %32, sanayi-tüccar %18, serbest meslek %32, ücretliler %16 oranında yer tutmaktadır. Kentsel büyümeyle ilişkili mühendis, müşavir, müteahhit, emlakçı türleri, %22 gibi bir pay almaktadır.²⁴² Yerleşim birimlerinin büyüklüklerine göre temsil yapısı farklılık göstermektedir. En küçük ölçekli belediye meclislerinde çiftçiler, kasaba düzeyindeki belediye meclislerinde geleneksel esnaflar egemenken, büyük kentlerde emlakçılar, müteahhitler, mühendisler, mimarlar, eczacılar egemendir. İstanbul,

²⁴⁰ Şengül, **a.g.e.**, s. 111.

²⁴¹ Sezai Temelli, “Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını No:304, YYAEM Yayın No:12, Ankara, s. 514.

²⁴² Güler, **a.g.e.**, s. 184.

Ankara, İzmir gibi büyük kent meclislerinde mühendis-müteahhitler önemli bir ağırlığa sahip olmuştur.²⁴³

1980 sonrası dönemde yerel yönetimler açısından yaşanan dönüşümleri özetlemek gerekirse; bu dönem ekonomik, toplumsal ve siyasal değişimlere koşut olarak, yerel yönetim anlayışının da değiştiği bir dönemdir. Bu dönemde Türkiye’de kentleşme tekrardan hız kazanmış, yerel yönetimlerin emeğin yeniden üretimine yönelik hizmetlerini önemli ölçüde azaltarak, daha çok sermaye birikimine destek niteliği taşıyan uygulamalarda bulunmuştur. Bu dönemde belediyelerin yetki ve gelirleri arttırılmış ve yerelleşmenin düzeyi artmıştır.

2.2. Türkiye’de Yerel Yönetimlerin Yapısı

2.2.1. İl Özel İdareleri

İl Özel İdaresi, Anayasanın 127.maddesinde belirlenen üç temel yerel yönetim biriminden biridir. “İl” adı verilen idari coğrafyada faaliyette bulunur ve hizmetleri il sınırları içindeki bütün bölgeyi kapsar. İl özel idaresinin hizmetleri, il halkına yönelik olduğundan; sunulan hizmetler hem kırsal hem de kentsel özellik gösterebilir.

İl Özel İdaresi kuruluşu, diğer yerel yönetim birimlerinden farklı olarak; Osmanlı’ya dayanır. 1913 tarihli ”İdare-i Umumiye-i Vilayet Kanunu Muvakkati” (İllerin Genel Yönetimine İlişkin Geçici Kanunu), il özel idaresinin organları, görevleri, çalışma esaslarını düzenlemiştir.²⁴⁴ 1913 tarihli Kanunda, 1914 yılında İl özel idarelerinin görev, gelir, bütçe gibi konulara ilişkin büyük değişiklik yapılmıştır. Bu yasa Cumhuriyet döneminde önemli değişikliklere yol açmamış; 1961 Anayasası’nın ilkeleri doğrultusunda 1963 yılında 306 sayılı kanunla önemli değişiklikler yapılmıştır. 1987 yılında çıkarılan 3360 sayılı “İl Özel İdaresi Kanunu” ile il özel idaresine işlerlik kazandırılmak istenmiştir.²⁴⁵ Son değişiklik ise 4 Mart

²⁴³ Oya Çiftçi, “Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum” **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası) Demokrasi Kitaplığı, 1999, s. 242.

²⁴⁴ Bilal Eryılmaz, **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001 s.127.

²⁴⁵ A.e., s127; Ruşen Keleş, Fehmi Yavuz, **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989, s.48.

2005 tarihinde yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ile gerçekleştirilmiştir.

İl özel idaresinin kurulması, bir yerin il statüsüne kavuşturulması için gerekli yasanın çıkarılması ile gerçekleşir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan ilin kurulması ile aynı anda İl özel idaresi de kurulmuş olur. Bu açıdan merkezi yönetimin taşra örgütü olan il ile il özel idaresinin faaliyet alanı aynıdır. KYTK Tasarısı ile merkezi yönetimin görev ve sorumlulukları kısıtlanarak halen merkezi yönetimce yürütülen hizmetler il özel idarelerine devredilmektedir. Yeni görev dağılımına göre sağlık, kültür ve turizm, Çevre ve Orman Bakanlığı, Tarım ve Köyişleri Bakanlığı, Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu hizmetleri İl Özel İdaresinin görev alanı içine girmektedir.²⁴⁶

İl özel idaresinin görev ve sorumlulukları 5302 no'lu Kanunun 6.maddesinde müşterek olmak şartıyla belirtilmiştir. Bu görevler, il sınırları içinde ve belediye sınırları dışında olmak üzere iki alt başlığa ayrılmıştır:

- a)** Sağlık, tarım, sanayi ve ticaret; ilin çevre düzeni plânı²⁴⁷, bayındırlık ve iskân, toprağın korunması, erozyonun önlenmesi, sosyal hizmet ve yardımlar, yoksullara mikro kredi verilmesi, çocuk yuvaları ve yetiştirme yurtları; ilk ve orta öğretim kurumlarının arsa temini, binalarının yapım, bakım ve onarımı ile diğer ihtiyaçlarının karşılanmasına ilişkin hizmetleri il sınırları içinde,
- b)** İmar, yol, su, kanalizasyon, katı atık, çevre, acil yardım ve kurtarma, kültür, turizm, gençlik ve spor; orman köylerinin desteklenmesi, ağaçlandırma, park ve bahçe tesisine ilişkin hizmetleri belediye sınırları dışında, yerine getirmekle yükümlüdür.

²⁴⁶ TESEV- **Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine** –(Çevrimiçi) 10 Haziran 2005, http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc, s. 49

²⁴⁷ Kanuna göre, İl çevre düzeni plânı; valinin koordinasyonunda, büyükşehirlerde büyükşehir belediyeleri, diğer illerde il belediyesi ve il özel idaresi ile birlikte yapılır. İl çevre düzeni plânı belediye meclisi ile il genel meclisi tarafından onaylanır.

İl özel idaresinin hizmetlerini diğer yerel yönetimler ve kamu kuruluşları arasında bütünlük ve uyum içinde yürütülmesine yönelik koordinasyon il özel idaresinin başı vali tarafından gerçekleştirilir.

İl özel idaresinin organları, il genel meclisi, il encümeni ve validir. 5302 no'lu kanunun 3. maddesine göre karar organı olan il genel meclisi seçmenler tarafından seçilerek oluşmaktadır. Ayrıca bu kanunla daha önceki uygulamadan farklı olarak Valilik makamı ile İl Genel Meclis Başkanlığı birbirinden ayrılmaktadır.

5302 no'lu kanunun 42. maddesine göre İl Özel İdarelerinin gelirleri; merkezi yönetim vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan paylar, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, İl genel meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler ve diğer gelirlerden oluşmaktadır.

Yaklaşık yetmiş yıllık süre içinde il özel idarelerinin gelirlerinde önemli derecede gerilemeler olmuştur. Ayrıca kendi gelirleri yeterli bir artış gösterememiş, diğer gelirlere oranla öz gelirlerin payı düşmüştür. İl özel yönetimlerinin bütçe gelirlerinin yetersiz olması, devlet yardımlarının artmasına neden olmuş ve gelirlerin önemli bir bölümünü oluşturmuştur.²⁴⁸ İl özel idaresinin gelirlerinin yaklaşık %80'i İller Bankası aracılığıyla merkezi hükümetten sağlanmaktadır. Bu oranın çok yüksek olması, il özel idarelerinin merkezi yönetimin bir organı olduğu ve yerelliğini yitirdiği şeklinde yorumlanmasına neden olmaktadır.²⁴⁹

İl özel idaresinin başlıca giderleri, ilgili kanunun 43. maddesine göre; bina, tesis, araç ve malzemelerinin temin, bakım ve onarım giderleri, yönetim ve personel giderleri, her türlü altyapı onarım ve bakım giderleri, vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler, köylere veya köylerin aralarında kurdukları birliklere yapılacak

²⁴⁸ Keleş, Yavuz, **a.g.e.**, s.60

²⁴⁹ Metin Erten, **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Anahtar Kitaplar, İstanbul, 1999.

yardımlar, faiz borçlanma ve sigorta giderleri, sosyal hizmet ve yardım giderleri, temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri, sosyo-kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler, doğal afet giderleri şeklindedir. Bu harcamalar içinde en büyük pay cari harcamalara aittir. Cari harcamalar içinde de personel giderleri önemli bir ağırlığa sahiptir.

2.2.2. Köyler

Köyler, daha önceden varolmasına rağmen, 1924'den sonra tüzel kişiliğini kazanmış bir yerel yönetim birimidir. Bu yerel yönetim birimleri halen 1924 tarih ve 442 sayılı Köy Kanunu'na tabidir. Köy Kanununun 2.maddesinde: <<Cami, mektep, otlak, yaylak, baltalık gibi ortak malları bulunan ve toplu veya dağınık evlerde oturan insanlar bağ, bahçe ve tarlalarıyla birlikte bir köy teşkil ederler>> ifadesi yer almaktadır. Köy Kanunu'nun 1.maddesinde de nüfusu ilişkin bir tanımlama yapılmış ve <<nüfusu 2 binden aşağı yurtlara>> köy denilmiştir.

Cumhuriyetin ilk yıllarında tarımsal üretimin arttırılmasının amaçlanması, köylere önem verilmesine neden olmuştur. Köylere verilen önem, 1980'li yıllara kadar sürmüştür. 1980'li yıllarda devletin küçülmesi, ihracata öncelik verilmesi, sanayileşme yerine, dünya ekonomik sistemi içindeki işbölümü gerekleri uyarınca turizm ve benzeri kesimlerin yardımlarıyla kalkınma öncelikleri, köy yönetimleri ile merkezi yönetimin kalkınma amacıyla dayanışma ve etkileşimini ikinci plana itmiştir. Kısaca, yeni liberal dönemde köylerin ekonomik kalkınmadan kendilerine düşen payı otomatik olarak alacağı düşüncesi hakim olmuştur.²⁵⁰ Bu nedenle köylere verilen öneme paralel olarak, köylerde elde edilen gelirlerde düşmüş ve kentlere yaşanan göç artmıştır.

Köy idarelerinin görevleri, kanunda zorunlu ve isteğe bağlı olmak üzere iki kısma ayrılmıştır. Bu görevler Köy Kanununun 12-14 maddelerinde belirtilmiştir.

²⁵⁰ Keleş, *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, s.175.

Köyün zorunlu görevleri, genellikle köyün temizlik, sağlık ve güvenliğine ilişkin konulardadır. Bu görevler, kanunun 13. maddesinde sayılmıştır. Bunlar, su birikintilerinin kurutulması, köy sokaklarının temiz tutulması, yol yapılması, mescit yapılması gibi faaliyetlerdir. Köyün görevleri bazen merkezi hükümeti ilgilendiren hizmetler, bazen de yerel hizmetler niteliğindedir. Kanunun 35. maddesi muhtarın yapacağı işleri ikiye ayırmıştır: devlet işleri, köy işleri. Devlet işlerine, vergi toplamak için gelen tahsildarlara yol göstermek, asker toplamak, hükümet tarafından bildirilecek kanunları köy içinde ilan etmek ve kanunlar, talimatlar, emirler ile kendisine verilecek işleri yapmak örnek verilebilir.

Köy yönetimlerinin, eğitimle ilgili ilkokul ve lojman yaptırmak, askerde olanların ailelerine bakmak gibi bazı sosyal yükümlülükleri de vardır. 1951 yılında inşaata ilişkin konular, il bütçelerine konacak ödenek ve bu amaçla İl Özel İdarelerine verilen bağışlarla, köylerin zorunlu görevleri arasından alınmıştır. Ancak okulların bakımı, ısıtılması, ders araç ve malzemelerini alamayacak kadar fakir kişilere yardım edilmesi gibi hizmetler köy yönetimlerine bırakılmıştır.²⁵¹

Köy idarelerinin isteğe bağlı görevleri ise madde 14’de sıralanmıştır. İsteğe bağlı görevleri arasında hamam yapmak, Pazar ve çarşı yeri yapmak, berber, ayakkabıcı gibi bir kısım meslek erbaplarını yetiştirmek, köyde üretimin artmasını sağlayıcı pulluk, harman makineleri gibi araçları getirmek gibi faaliyetleri vardır.

²⁵¹ Öncel, **a.g.e.** s.174

Köy Kanunu'na göre köyün temel gelirleri imece ve salmadan oluşmaktadır. Salma geçici nitelikte olmasına rağmen köy gelirleri içinde önemli ve devamlı bir gelir türü haline gelmiştir. İmecenin rakamlandırılmasında köyde mevcut işçilik ücreti dikkate alınmaktadır. Bunun dışında bazı resim ve harçlar, para cezaları, köy vakıf ve avarız gelirleri, borçlanmalar ve devlet gelirlerinden verilen paylar da köyün diğer gelirlerini oluşturur. Bu gelirler köy gelirleri içinde en fazla paya sahip olan gelirlerdir ve merkezi devletten yapılan yardım ve bağışlar bu gelirler içinde önemli bir yer tutmaktadır. Köyün öz gelirleri ise son derece düşüktür. 1924 yılından itibaren köy idarelerinin bütçe gelirlerinde pek fazla değişiklik olmamıştır.²⁵²

Köy idaresinin organları muhtar, köy derneği ve ihtiyar meclisinden oluşmaktadır. (m.20)

Köy yönetimlerinin gelirleri önce köyün zorunlu işler için harcanır. Zorunlu işler tamamlanmadan isteğe bağlı olan işlere geçilemez.²⁵³ Köyün isteğine bağlı olamayarak harcanacak paralar köy muhtarının aylık veya seneliği, katip aylığı, köy işlerine bakacak adamların aylığıdır (m.19)

Köy muhtarı ve diğer görevlilerin (imam, korucu gibi) maaşları ve köy odalarının bakımı, ısıtma, aydınlatma masrafları gibi idari giderler ve yol, köprü yapımı gibi bayındırlık giderleri köy idarelerinin en büyük gider kalemlerinin oluşturmaktadır.²⁵⁴

2.2.3. Belediyeler

Belediyeler, günlük yaşantımızda ihtiyaçlarımıza cevap veren önemli kuruluşlardır. Son yıllarda kentleşmenin artması ve hizmet üretimi ve talebinin daha çok kentlerde yoğunlaşması, belediyelerin önemini daha da arttırmaktadır.

²⁵² Öncel, **a.g.e.**, s. 175-177.

²⁵³ Keleş, **a.g.e.**, s.183.

²⁵⁴ Öncel, **a.g.e.**, s 174

Nüfusumuzun yaklaşık %75'i belediye sınırları içinde yaşamaktadır ve her yıl belediye sayısı artış göstermektedir.²⁵⁵

3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 sayılı Belediye Kanuna göre nüfusu 5.000 ve üzerinde olan yerleşim birimlerinde belediye kurulabilir. İl ve ilçe merkezlerinde belediye kurulması zorunludur. Aynı kanunun 11. maddesine göre, nüfusu 2.000'in altına düşen belediyeler, Danıştay'ın görüşü alınarak, İçişleri Bakanlığının önerisi üzerine müşterek kararname ile köye dönüştürülür. Tüzel kişiliği kaldırılan belediyenin tasfiyesi il özel idaresi tarafından gerçekleştirilir. (m.4)

5393 sayılı Belediye Kanunun 3.maddesine göre belediye, belde sakinlerinin mahallî müşterek nitelikteki ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, idarî ve malî özerkliğe sahip kamu tüzel kişisidir. Belediye örgütünün organları, belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

Belediyelerin burada anlatılan mahalli müşterek ihtiyaçların neler olduğu, Belediye Kanunun 14.maddesinde ifade edilmiştir:

- a) İmar, su ve kanalizasyon, ulaşım gibi kentsel alt yapı; coğrafi ve kent bilgi sistemleri; çevre ve çevre sağlığı, temizlik ve katı atık; zabıta, itfaiye, acil yardım, kurtarma ve ambulans; şehir içi trafik; defin ve mezarlıklar; ağaçlandırma, park ve yeşil alanlar; konut; kültür ve sanat, turizm ve tanıtım, gençlik ve spor; sosyal hizmet ve yardım, evlendirme, meslek ve beceri kazandırma; ekonomi ve ticaretin geliştirilmesi hizmetlerini yapmak veya yaptırmak. Büyükşehir belediyeleri ile nüfusu 50.000'i geçen belediyeler, kadınlar ve çocuklar için koruma evleri açar.
- b) Okul öncesi eğitim kurumları açabilir; Devlete ait her derecedeki okul binalarının inşaatı ile bakım ve onarımını yapabilir veya yaptırabilir, her türlü araç, gereç ve malzeme ihtiyaçlarını karşılayabilir; sağlıkla ilgili her türlü tesisi açabilir ve işletebilir; kültür ve tabiat varlıkları ile tarihî dokunun ve kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin korunmasını sağlayabilir, bu amaçla bakım

²⁵⁵ Eryılmaz, a.g.e. , s136.

ve onarımını yapabilir, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa edebilir.

Belediyelerin gelir kaynakları, 59. maddeye göre; kanunlarla gösterilen belediye vergi, resim, harç ve katılma payları, genel bütçe vergi gelirlerinden ayrılan pay, genel ve özel bütçeli idarelerden yapılacak ödemeler, taşınır ve taşınmaz malların kira, satış ve başka suretle değerlendirilmesinden elde edilecek gelirler, belediye meclisi tarafından belirlenecek tarifelere göre tahsil edilecek hizmet karşılığı ücretler, faiz ve ceza gelirleri, bağışlar, her türlü girişim, iştirak ve faaliyetler karşılığı sağlanacak gelirler, diğer gelirlerden oluşmaktadır.

1981 yılında kabul edilen 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanunu, 5237 sayılı Belediye Kanunu’nu yürürlükten kaldırmıştır. Bu kanun, belediyelerin öz gelirlerini düzenlemektedir. Kanuna göre belediye öz gelirleri “vergiler”, “harçlar” ve “harcamalara katılma payları” olmak üzere üç gruba ayrılmıştır.

Belediye vergileri; ilan ve reklam, eğlence, haberleşme, elektrik ve havagazı tüketim, yangın sigortası ve emlak vergilerinden oluşmaktadır. 1985 yılında emlak vergisini toplama yetkisi belediyelere bırakılmıştır. Belediyeler emlak vergisi gelirlerinin %15’ini il özel idarelerine vermekle yükümlüdür. Diğerleri belediyelerin kendinde kalmaktadır. Belediye Gelirleri Kanununa 15.7.1993 tarihinde eklenen bir madde ile “çevre temizlik vergisi” adı altında yeni bir belediye vergisi konulmuştur. Belediye sınırları ve mücavir alanlar içinde bulunan ve belediyelerin katı atık toplama ile kanalizasyon hizmetlerinden yararlanan konut, işyeri ve diğer şekillerde kullanılan binalar çevre temizlik vergisinin mükellefidir.

Harçlar ise işgal; tatil günlerinde çalışma ruhsatı; kaynak suları, tellallık, hayvan kesimi, muayene ve denetimi, ölçü ve tartı aletleri muayene, kayıt ve suret, imar işyeri açma izni, muayene, ruhsat ve rapor; sağlık belgesi harçlarından oluşmaktadır.

Harcamalara katılma payı da yol, kanalizasyon ve su tesisleri harcamalarına katılma payları olmak üzere üç çeşittir. Bu katılma paylarının alınmasındaki amaç, sözkonusu hizmetlere ait giderlerin bir kısmının finansmanını ilgili vatandaşlara yansıtmaktır. Belediyelere, genel bütçe vergi gelirleri tahsilâtı toplamından %9.25’lik bir pay ayrılmaktadır. Bu paylar, gelir saymanları tarafından aylık olarak hesaplanıp tahsil edilen ayı izleyen ay sonuna kadar, İçişleri Bakanlığı yetkisinde belediyelerle ilgili bir hesaba kaydolunmak üzere, İller Bankası’na yatırılmaktadır.

Devlet, ekonomik, sosyal ve siyasal sebeplerle belediyelere yardım etmektedir. Bu yardımlardan bir kısmı genel niteliklidir, bir kısmı da belirli bir hizmetin kurulması ya da iyileştirilmesini amaçlamaktadır. Bu kapsamda her yıl Maliye Bakanlığı, İmar ve İskân Bakanlığı bütçelerine çeşitli amaçlarla belediyelere yardım ödenekleri konulmaktadır. Ayrıca belediyeler, çeşitli devlet bankalarından ve başka kuruluşlardan borç alabilmektedir. Son zamanlarda bazı belediyelerin, yurtdışı finans kuruluşlarından da borç para alma yoluna gittikleri görülmektedir.²⁵⁶

2.3. Türkiye’de Kentleşme Süreci

Türkiye 1950’li yıllardan sonra kentleşme ve kentlileşme problemleri ile karşı karşıya kalmıştır. Kaynağını kırsal nüfusun oluşturduğu iç göçler ve kentleşme hareketi, demografik bir değişimden çok toplumsal bir değişim sürecini ifade etmektedir.

Türkiye’de kentleşme olgusunun altında yatan nedenler, tarımda ve üretim ilişkilerindeki değişimdir. Tarımda teknolojik gelişme ve makineleşme, ulaşım olanaklarının artması üretim ilişkilerinde ve özellikle artı ürünün paylaşılmasında farklılıklara neden olmuş ve artı ürünün denetimi büyük ölçüde kentlerde yoğunlaşmıştır. Kırdan kente göçün hızlanması büyük kitlelerin kısa bir sürede kentlerde yaşamasına neden olmuş ve kent merkezlerinin çevrelerinde gecekondulaşma

²⁵⁶ Eryılmaz, a.g.e., s.146.

mahalleleri oluşturmıştır. Bu durum “aşırı kentleşme”, “çarpık kentleşme” ve “sağlıksız kentleşme” gibi kavramlarla nitelendirilmiştir.²⁵⁷

Türkiye’de kentleşme, sanayi ile orantılı bir şekilde gelişmemiştir. Yani kentleşme hızı, sanayileşmeden yüksek seyretmiştir. Bunun sonucu olarak Türkiye’de birkaç anakent, göç nedeniyle diğer bütün bölgelerden çok daha hızlı

büyümüştür. Kentlerin kontrolsüz bir biçimde, hızla büyümesi, gecekondulaşma ve kentsel hizmetlerin yetersizliği gibi sorunlara yol açmıştır.

Kentleşme oranlarına bakıldığında, kentleşmenin birçok gelişmekte olan ülkede olduğu gibi 1950’lerden sonra hız kazandığı görülmektedir. 1950 %18.5 olan kent nüfusu, 1960’da %25.22’ye 1970’de %35.3’ye, 1985’te %50.9’a, 1990’da %56.3’e ulaşmıştır. 1980-1990 yılları arasında kentte yaşayan nüfus 33 milyonu aşmıştır. 1990-2000 yılları arasında kent nüfusunun genel nüfusa oranı %65’i bulmuştur ve kentte yaşayan nüfus da 45 milyona yaklaşmıştır.²⁵⁸

Türkiye’nin kentleşmesinde nüfus artışının yanında tarım kesimindeki değişimler de büyük önem taşımaktadır. Özellikle tarımda makineleşme sonucu ortaya çıkan göç olgusu nedeniyle, nüfus anakentlerde yoğunlaşmaktadır. İstanbul, Ankara ve İzmir gibi anakentler, sahip oldukların ekonomik özelliklerden dolayı nüfusun en yoğun olduğu kentlerdir.

2.4. Türkiye’de Anakentlerin Gelişimi

Nüfusu 100.000’i aşan kentleri “büyük kent” olarak nitelediğimizde, bu kentlerin, kentli nüfustan aldıkları pay, 1950’de % 43.8’den, 1960’da % 45.34’e, 1970’de % 58.5’e ve 1980’de %63.3.’e, 1985’de 64.9’a 1990’da %67.4’e, 2000

²⁵⁷ Muharrem Es; Hamza Ateş , “Kent Yönetimi, Kentleşme Ve Göç: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, **İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 48. Kitap**, İ.Ü. Yayın No: 4531, İktisat Fakültesi Yayın No: 581, İstanbul 2004, 207-208.; Osman G. Armangil ve diğerleri, **Türkiye’de Kentleşme**, birinci Basım, GİM Güzel İst Matbaası Ocak 1971, Ankara, Mimar Odası, s. 28-29.

²⁵⁸ Keleş, **Kentleşme Politikası**, s. 58.

yılında da %70.75'e yükselmiştir. Başka bir deyişle, 1960-200 yılları arasında artan kentsel nüfusun çok büyük bir çoğunluğu bu büyük kentlere yerleşmiştir. Bunun dışında kalan büyüklük kümelerindeki kentlerde yaşayan nüfusun payı ise sürekli bir azalma seyri göstermiştir. 10.000-20000-50000 nüfus kümelerindeki kentler bu durumdadır. Nüfusu 50.000- 100000 arasında bulunan kentlerin kentsel nüfustan aldıkları pay ise, durağan bir seyir izlemiştir.²⁵⁹

Türkiye'de anakentleşme, hızlı, yaygın ve düzensiz nitelikte olmaktadır. Ayrıca nüfusu milyonu aşan belediyelerin sınırları dışında kalan, ancak ekonomik ve toplumsal ilişkiler bakımından onların parçası sayılan küçük yerleşim yerlerinin de, bu anakentlerin nüfusuna eklenmesi gerekmektedir. Örneğin 1981 yılında yapılan düzenleme ile Sağmalcılar, Ümraniye, Maltepe, Bayrampaşa gibi sayıları 30'u aşan küçük belediyenin anakent yönetim sınırları içine alınması bu şekilde bir uygulamadır İstanbul Ankara, İzmir Bursa, kentsel nüfus içindeki payları 2000 yılında %40.1'e ulaşmıştır. 2000 yılında nüfusu yarım milyonu geçen kentlerin sayısı ise 6 olmuştur. (Gaziantep, Konya, Antalya, Diyarbakır, Mersin ve Kayseri).²⁶⁰

Anakentlerin içindeki nüfus farklılıkları açısından son yıllarda, nüfusun, ekonomik etkinliklerin ve oturma alanlarının kent merkezilerinden, kent çevresine doğru yayıldığı gözlenmektedir.²⁶¹ Örneğin İstanbul'da kent çevresinde kurulan sanayi bölgeleri ve Bahçeşehir ve Beylikdüzü gibi konut alanlarının oluşması bu tür bir olguya örnektir. Ayrıca kente yeni göç edenlerde kent dışında gecekondular alanlarında yerleşmeyi seçtiklerinden, kent merkezindeki nüfus artışı, kent çevresinin nüfus artışından çok daha yavaş olmaktadır. Bu eğilim İzmir, Ankara gibi diğer anakentlerde de görülmektedir.

²⁵⁹ A.e.,s. 61.

²⁶⁰ A.e., s. 61-62.

²⁶¹ A.e., s. 62

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. TÜRKİYE’DE ANAKENTLER VE İSTANBUL ANAKENT ÖRNEĞİ

3.1. İstanbul’da Anakent Yönetiminin Tarihsel Gelişimi

1950’li yıllarda başlayan hızlı kentleşme ve gecekondulaşma süreci ile birlikte İstanbul kentinin nüfusu ve kentsel sorunları da önemli ölçüde artış göstermiştir. Bu sorunlara ilişkin 1980’li yıllara kadar, 1965 yılında İmar ve İskân Bakanlığı’na bağlı bir yerel planlama bürosunun -İstanbul Nazım Plan Bürosu- göreve başlaması dışında herhangi bir düzenleme yapılmamıştır.

İstanbul’da 1960-1980 döneminde kentsel alan, planlama ve örgütlenmeye ilişkin sahip olduğu en önemli sorunlar, kaçak yapılaşma, göç sonucu anakentsel alan yerleşmelerinin kontrolsüz büyümesi ve mücavir (belde) belediye şeklinde örgütlenmesidir. 1966 yılında Avcılar, Güngören, Yakacık; 1967’de Kocasinan, Sefaköy, Alibeyköy; 1969’da Hadımköy, Celaliye, Soğanlık; 1970’de Esenler; 1971’de Kemerburgaz, Selimpaşa, Yenibosna, Dolayoba, Yayalar; 1975’de Yeşilbağ; 1976’da Halkalı köyleri İstanbul mücavir belediyeleri statüsüne geçmiştir.²⁶² Bu gelişmeler doğrultusunda, İstanbul anakent alanının planlama,

²⁶² Sırma Ramazanoğulları Turgut, *İstanbul’un Yönetimi- Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi-* Anahtar Kitaplar, Birinci Basım, İstanbul, Mart 2004.,s114-115

koordinasyon ve örgütlenme sorunları, İstanbul'da Metropolitan Alan Yönetimi kurulması konusunu da öne çıkarmıştır.

(1967) İstanbul Bölge Kalkınma Kongresi, (1968) I. Milli Fiziki Plan semineri, (1973) İstanbul'un İdari Sorunları Semineri, (1974) Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Sorunları Uluslararası Semineri, (1975) yılında toplanan 2000 Yılında İstanbul Seminerleri'nde özellikle İstanbul anakentinin yönetim sorunu ele alınmış ve İstanbul Metropolitan Alanı için özel bir örgütlenme ve yönetim sisteminin gerekliliği savunulmuştur.²⁶³

Yine 1980'e kadar olan süre içerisinde İstanbul'un Metropolitan Alanı'nın yönetimine ilişkin kanun tasarıları ve önerilen örgütlenme modelleri tartışılmış, ancak bu tasarılar uygulamaya geçmemiştir. Bu çalışmaları sıralamak gerekirse:²⁶⁴

- Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1972-İçişleri Bakanlığı)
- İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı (1975- İçişleri Bakanlığı)
- Büyük Şehir Birliği Kanun Tasarısı (1975- Büyük İstanbul Nazım Plan Bürosu)
- Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Teklifi (1976)
- Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı (1980- İçişleri Bakanlığı ve İmar ve İskan Bakanlığı)

1980 yılına gelindiğinde İstanbul il sınırlarının içinde merkez belediye hariç 36 belediye bulunuyordu. Kent nüfusu ise 4.7 milyona ulaşmakta ve bu nüfusun %46'sı İstanbul merkez belediyesinin dışındaki yeni gelişme alanlarında yaşamaktaydı. Bu belediyeler ile merkez belediye arasında eşgüdüm hemen hemen yok gibiydi. Yeni belediyeçilik anlayışının 1973-80 yılları arasında benimsenerek yaygınlaşması ile ortak sorunlara çözüm arama çabası içinde kent, bölge ve ülke ölçeğinde ilk etkin bölgesel birlik 1975 yılında Marmara Bölgesi'nde Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği kurulmuştur.²⁶⁵ 1979'da İstanbul Metropolitan

²⁶³ A.e, s.116.

²⁶⁴ Turgut, a.g.e., s. 116.

²⁶⁵ Sema Erder, Nihal İncioğlu, **Türkiye'de Yerel Yönetimler**, Türkiye'nin Sorunları Dizisi-23, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, Yayın Tarihi Yok, s.19.

Alanı'nda gelişen 32 belediye, ortak yerel gereksinimlerin karşılanması amacıyla isteğe bağlı yerel birlik niteliği taşıyan İstanbul Belediyeler Birliği'ni kurmuştur. Ancak mevcut kentsel örgütlerle yönetimdeki güçler sürekli gündemde olmasına rağmen dönemin krizli ortamı nedeniyle bu konuda bir düzenlemeye gidilmemiştir.

1980 Askeri Darbesi'nin ardından Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 no'lu kararı ile metropoliten alanlardaki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılarak bu yerleşim yerlerinin çevredeki büyük belediyelerle birleştirilmesi gerçekleştirilmiştir. Bu kararın uygulanması sonucu İstanbul'da 25 belediyenin ve 22 köyün tüzel kişiliği kaldırılmış, bu uygulamadan sonra yerel belediyelerle görülebilecek birçok hizmet merkez belediyeye devredilmiş ve zaten metropoliten yönetim örgütlenmesine sahip olmayan belediyenin sorunları daha da artmıştır.

20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanunu ile İstanbul'da anakente özgü "özel amaçlı hizmet örgütü"nün kurulması da İstanbul'un her geçen gün artan altyapı sorunlarına çözüm arayışlarının bir sonucudur. Ülkemizde ilk özel amaçlı kuruluş olan İSKİ İstanbul ve çevresinde içme suyu ile kanalizasyonun tek elden planlanması, yapılması ve yönetilmesini amaçlayan, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir kuruluştur.²⁶⁶ Kısacası yetkileri, karar mekanizması, sunduğu hizmet ve hizmet alanı açısından değerlendirildiğinde, İSKİ İstanbul anakentinde hizmet sunan özel amaçlı bir kuruluşa bir örnektir.

Bugünkü Büyükşehir Belediyesi Sistemi temelini 1982 Anayasası'ndan almaktadır. Anayasanın 127. maddesi ile "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir" hükmü getirilmiştir.

1982 Anayasası paralelinde 18 Ocak 1984 tarihinde yürürlüğe giren 2972 sayılı yerel seçimlerle ilgili kanun ile metropoliten alanlar için özel bir örgütlenme modeli getirilmiştir. Söz konusu kanun uyarınca; belediye sınırları içerisinde birden fazla ilçe bulunan yerler ayrı bir "seçim bölgesi" olacak ve büyükşehir olarak tanımlanacaktır (m.4). Bu belediye içindeki ilçeler ise büyükşehir yönetiminin alt

²⁶⁶ Keleş, **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, s.266

birimleri olarak kabul edilmiştir. Sözkonusu bölgelerde il özel idareleri de varlıklarını sürdürecektir. Yasanın ek 5. maddesinde öngörülen yasal düzenleme, 195 no'lu Kanun Hükmünde Kararname ile yapılmış ve 23 Mart 1984 tarihinde yürürlük kazanmıştır. Buna göre, büyükşehirlerde iki kademeli bir federatif modeli temel alan özel yönetim şekli oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediyesi yönetiminin esaslarını düzenleyen 195 sayılı KHK, 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun” olarak yasalaşmış, ardından da bu kanunun uygulama yönetmeliği çıkarılmıştır.

1994 yılı itibariyle büyükşehir belediyesi sayısı 15'e ulaşmıştır. Ancak 1993 yılında kurulan Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin, Samsun Büyükşehir Belediyeleri farklı bir statüye sahiptir. Çünkü büyükşehir belediye sınırları içerisinde ilçe belediyesi yerine alt kademe belediyeleri kurulması öngörülmüştür. Bu uygulamanın nedeni, merkezi yönetim yönünden yeni ilçeler kurmanın yüksek maliyetli olmasıdır.²⁶⁷

Son olarak 10 Temmuz 2004 tarihli 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile büyükşehir belediyesi yönetim sisteminde değişikliklere gidilmiştir. Bu yasa ile büyükşehir belediyesi kurulması için 750.000 nüfus ve en az 3 ilçe veya ilk kademe belediyesi içermesi koşulu getirilmiştir. Ayrıca aynı maddeye göre büyükşehir belediyesine dönüştürülecek il belediyesinin fiziki yerleşim durumları ve ekonomik gelişmişlik düzeyleri de dikkate alınacaktır.(m.4)

Yasanın 3. Maddesinde yapılan büyükşehir belediyesi tanımı: “En az üç ilçe veya ilk kademe belediyesini kapsayan, bu belediyeler arasında koordinasyonu sağlayan; kanunlarla verilen görev ve sorumlulukları yerine getiren, yetkileri kullanan; idarî ve malî özerkliğe sahip ve karar organı seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzel kişisi” şeklindedir.

²⁶⁷ Nadaroğlu, a.g.e., s.203

Sonuç olarak, büyükşehir belediyesi yönetim birimi olarak mevcut idari yapıya dayandırılarak oluşturulmuştur. Anakentin yapısı, işlevi ve etki alanları dikkate alınmamış ve kentin çevresinde belediyeleşmemiş alanlardaki gelişmeler sonradan izlenmek zorunda kalınmıştır. Anakentin bölgesel ve ulusal düzeydeki etkileri gözönünde bulundurulmadığından planlama gibi konularda sorunlar çıkmıştır. Özellikle İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yatırımları gözönünde bulundurulduğunda bu durum daha da önem kazanmaktadır.²⁶⁸ Bu nedenle 5216 sayılı kanunla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin sınırları il mülki sınırları ile aynı hale getirilmiştir.

3.2. İstanbul Anakent Yönetim Sistemi

3.2.1. İstanbul Anakent Yönetiminin İdari Yapısı

Büyükşehir belediye sistemi iki kademeli belediye yönetiminden meydana gelmektedir. Alt kademede ilçe belediyeleri, üst kademede ise, büyükşehir (anakent) belediyesi bulunmaktadır. İlçe belediyelerinin organları, 3 Temmuz 2005 tarihinde kabul edilen 5393 no'lu Belediye Kanunu'nun 3.maddesine göre belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır.

Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda geçen ilçe belediyeleri, büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan ilçe belediyesini, ilk kademe belediyeleri büyükşehir belediye sınırları içinde ilçe kurulmaksızın oluşturulan ve büyükşehir ilçe belediyeleriyle aynı yetki, imtiyaz ve sorumluluklara sahip belediyeleri ifade etmektedir.

Merkezi yönetimin BŞB (Büyükşehir Belediyesi) üzerinde “vesayet yetkisi” olarak adlandırılan yetkileri bulunmaktadır. İdari vesayet açısından en önemli hüküm 1982 Anayasası'nın 127. maddesinde İçişleri Bakanlığı'na belediye başkanlarını görevden alma yetkisinin verilmiş olmasıdır. Ancak 5216 no'lu Büyükşehir Belediyesi Kanunu bir önceki BŞB yasasına göre merkezi yönetimin BŞB üzerindeki vesayet yetkisini daraltmıştır. Örneğin 3030 sayılı yasada varolan geçici madde 4'e

²⁶⁸ Erder ve İncioğlu, a.g.e., s. 19.

göre belediye personeli İçişleri Bakanlığı tarafından atanırken, 5216 sayılı yasaya göre personel belediye başkanı tarafından atanmaktadır. Ayrıca 3030 sayılı yasada belediye bütçesinin vali tarafından onaylanmasına ilişkin hüküm (madde 40) bulunurken, yeni yasada böyle bir onay yer almamaktadır.

İdari vesayet konusunda bir diğer önemli konu büyükşehir belediye başkanlarına verilen “vesayet yetkisi” olarak adlandırılan yetkililerdir. Büyükşehir belediye başkanlarının tüm meclis ve ilçe meclis kararları üzerindeki veto yetkisi, 5216 no’lu yasada “hukuka aykırı gördüğü kararları” ve “gerekçesini belirterek” ifadesi eklenerek sınırlandırılmıştır. Ayrıca yeniden görüşülmesi istenen kararlar 3030 sayılı yasada geçen 2/3 çoğunluk yerine, 5216 sayılı yasada salt çoğunluk ile ısrar edildiği takdirde kesinleşir. Ancak 5216 sayılı yasanın 17. maddesinde büyükşehir ilçe ve ilk kademeleri arasında hizmetlerin yürütülmesine ilgili anlaşmazlık çıkması durumunda, büyükşehir belediye yönlendirici ve düzenleyici karar almaya yetkilidir.

5216 sayılı yasa ile büyükşehir belediyesinin ilçe belediyeleri üzerindeki vesayet yetkileri daraltılmıştır ve BŞB encümenine ilişkin değişiklikle seçilmiş meclis üyelerinin var olması BŞB yönetimini daha demokratik hale getirmiştir. Ayrıca yine bu yasayla İstanbul BŞB sınırları tüm il sınırlarını kapsayacak şekilde genişletilmiştir.

3.2.2. Büyükşehir Belediyesinin Organları

Büyükşehir Belediyesi’nin organları; “Büyükşehir Belediye Meclisi”, “Büyükşehir Belediye Encümeni” ve “Büyükşehir Belediye Başkanı”ndan oluşmaktadır.

3.2.2.1. Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir belediye meclisi, büyükşehir belediyesinin karar organıdır. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin başkanlığını yürütmekte ve büyükşehir içindeki diğer belediye başkanları da meclisin doğal üyeleri sayılmaktadır.

Büyükşehir belediye meclisinin büyükşehir plan, program ve bütçesini görüşüp karara bağlamak, ilçe belediye meclislerinde kabul edilen altyapı, plan ve programları ile bütçelerini tetkik ederek aynen ya da tadilen kabul etmek, kent bütününde belediye hizmetlerinde eşgüdümü sağlamak gibi kent bütünü için hizmet sağlamaya yönelik görevleri bulunmaktadır.²⁶⁹

Büyükşehir belediye meclisi kararları üzerinde özellikle karar alma aşamasında belediye başkanının etkisi önemli olmaktadır. 1980’li yıllarda büyükşehir belediye başkanlarının, belediye meclisi kararlarını iptal ederek tek başlarına karar almalarını sağlayan uygulamalar, BŞB başkanı ile BŞB meclisi arasında sorunlar yaşanmasına neden olmuştur. 1990’lı yıllarda bu durum değişim göstermiş olmasına rağmen, BŞB başkanının kararlar üzerindeki etkisi hala önemlidir. Bu etki, BŞB Başkanı ile meclis çoğunluğunun aynı siyasi partiden olması durumunda daha da yüksek düzeyde olabilmektedir.²⁷⁰

Büyükşehir belediye başkanının, meclis kararlarını veto yetkisi, 5216 sayılı yasada da varlığını sürdürmektedir. Ancak BŞB başkanı “hukuka aykırı” gördüğü belediye meclisi kararlarını, yedi gün içerisinde “gerekçesini belirterek” meclise iade edebilmektedir. Yeniden görüşülmesi istenilmeyen kararlar ve yeniden görüşülmesi istenip de büyükşehir belediye meclisi üye tam sayısının salt çoğunluğuyla ısrar edilen kararlar kesinleşmektedir. Büyükşehir belediye başkanı, meclisin ısrarı ile kesinleşen kararlar aleyhine on gün içinde idarî yargıya başvurabilir. Kararlar, kesinleştiği tarihten itibaren en geç yedi gün içinde mahallin en büyük mülkî idare amirine gönderilir.

²⁶⁹ Toprak, **a.g.e.**, s.389

²⁷⁰ Nihat Falay ve diğerleri, **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, TESEV, 1996, İstanbul, s.28.

BŞB başkanını, bütçe ve imarla ilgili olanlar dışında ilçe belediye meclisi kararları üzerinde de veto yetkisi bulunmaktadır. BŞB Başkanı yine, yedi gün içinde, “gerekçesini de belirterek hukuka aykırı gördüğü kararları”nı yeniden görüşülmesini isteyebilir. İlgili meclis, üye tam sayısının salt çoğunluğu ile kararında ısrar ederse karar kesinleşir. Kesinleşen kararlar yedi gün içinde büyükşehir belediyesine gönderilir. Belediye başkanı, kesinleşen kararın iptali için on gün içinde idarî yargı merciine başvurabilir. (m. 14)

3.2.2.2. Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir belediye encümeni, belediye başkanının başkanlığında, belediye meclisinin her yılın ilk olağan toplantısında kendi üyeleri arasından bir yıl için gizli oyla seçeceği beş üye ile biri genel sekreter, biri malî hizmetler birim amiri olmak üzere belediye başkanının her yıl birim amirleri arasından seçeceği beş üyeden oluşmaktadır. Belediye başkanının katılamadığı toplantılarda, encümen toplantılarına genel sekreter başkanlık eder. (m. 16)

Encümenin görevleri, büyükşehir belediye bütçesinin incelenmesi, aylık icmaller, artırma ve eksiltme şartnameleri, ihale ve pazarlık kararlarının incelenmesi ve onaylanması, kamulaştırma kararları, bütçe-kesin hesabı ile ilgili meclise görüş bildirme, muhasebe hesaplarının incelenmesi, zimmet ve beraat hakkında tutanakların düzenlenmesidir.²⁷¹

5216 nolu Büyükşehir Belediyesi Kanunu ile yapılan değişiklikten önce büyükşehir belediye encümenin bütün üyeleri atanmış (memur) kişilerden oluşmaktaydı ve temsil açısından seçilmiş üye bulunmamaktaydı. Bu yasayla büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş üyelerine yer verilmekte ve daha demokratik bir yapı oluşturulmaktadır.

3.2.2.3. Büyükşehir Belediye Başkanı

²⁷¹ Toprak, **a.g.e.**, s. 386.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye idaresinin başı ve tüzel kişiliğinin temsilcisidir. Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediyesi sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre ile doğrudan seçilir. 5216 nolu Büyükşehir Belediyesi Yasası'nın 17. maddesine göre büyükşehir ve büyükşehir kapsamındaki ilçe ve ilk kademe belediye başkanları görevlerinin devamı süresince siyasi partilerin yönetim ve denetim organlarında görev alamaz; profesyonel spor kulüplerinin başkanlığını yapamaz ve yönetiminde bulunamazlardır.

Büyükşehir Belediyesinde personel atama yetkisi büyükşehir belediye başkanına aittir. Müdür ve üstü unvanlı olan personel ilk toplantıda büyükşehir belediye meclisinin bilgisine sunulur. Genel sekreter ise büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanı tarafından atanmaktadır. (m.22)

Büyükşehir belediye başkanının görev ve yetkileri şunlardır: (m.18)

- Belediye kurumunu idare etmek ve hak ve menfaatlerini korumak ve temsil etmek,
- Belediye idaresinin kurumsal stratejilerini oluşturmak, bütçeyi hazırlamak ve uygulamak, belediye faaliyetlerinin ve personelinin performans ölçütlerini belirlemek, bunlarla ilgili raporları meclise sunmak.
- B.Ş.B. meclisi ve encümenine başkanlık etmek, kararlarını uygulamak.
- Büyükşehir belediyesi ve bağlı kuruluşları ile işletmelerinin bütçe tasarılarını, bütçe üzerindeki değişiklik önerilerini ve bütçe kesin hesap cetvellerini hazırlamak.
- Büyükşehir belediyesinin hak ve menfaatlerini izlemek, alacak ve gelirlerinin tahsilini sağlamak.
- Yetkili organların kararını almak şartıyla, büyükşehir belediyesi adına sözleşme yapmak, karşılıksız bağışları kabul etmek ve gerekli tasarruflarda bulunmak.
- Belediye personelini atamak, belediye ve bağlı kuruluşlarını denetlemek.
- Gerektiğinde bizzat nikâh kıymak.
- Gerektiğinde görev ve yetkilerinden bir veya birkaçını ilçe veya ilk kademe belediye başkanına devretmek.
- Bütçede yoksul ve muhtaçlar için ayrılan ödeneği kullanmak, özürllülerle ilgili faaliyetlere destek olmak üzere özürllü merkezleri oluşturmak.

Görüldüğü gibi bu sistemde başkan hem yürütmenin hem de karar alma organı olan meclisin başkanıdır. Büyükşehir Belediye Başkanı, her iki organ arasındaki eşgüdümü, iletişimi sağlayan, tüm bilgi ve yetkinin kendisinde yoğunlaştığı tek kişi olarak göze çarpmaktadır. Bu durum, belediye encümeni ve belediye meclisi arasındaki kopukluğu önlemek açısından olumlu bir düzenleme sayılabilirse de başkanın merkezi konumunu güçlendirerek meclisin gücünü azaltmaktadır. Dünyadaki birçok anakent yönetiminde karar alma ve yürütme organları birbirinden ayrılmaktadır. Örneğin, Tokyo’da anakent yönetiminin başı olan Vali dışında ayrı bir Meclis başkanı mevcuttur. New York, , Paris, Chicago, Boston gibi birçok anakentte de Belediye Başkanı dışında, meclisteki çoğunluk grubunun lideri olan bir Meclis Başkanı mevcuttur.²⁷²

3.3. Büyükşehir Belediyelerinde Görev ve Yetki Paylaşımı

3.3.1. İstanbul Anakent Yönetiminin Görevleri

Büyükşehir belediyesinin görev, yetki ve sorumlulukları şu şekilde sınıflandırılabilir: (m.7)

İmar ve planlamaya ilişkin hizmetler: Büyükşehir belediyesinin stratejik plânını, yıllık hedeflerini, yatırım programlarını ve bütçesini hazırlamak, büyükşehir belediye ve mücavir alan sınırları içinde 1/5.000 ile 1/25.000 arasındaki her ölçekte nazım imar plânını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak. (m.7)

Altyapı hizmetlerine ilişkin görevler: Gerektiğinde sağlık, eğitim ve kültür hizmetleri için bina ve tesisler yapmak, kamu kurum ve kuruluşlarına ait bu hizmetlerle ilgili bina ve tesislerin her türlü bakımını, onarımını yapmak ve gerekli malzeme desteğini sağlamak; merkezî ısıtma sistemleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek; su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bunun için gerekli baraj ve diğer tesisleri kurmak, kurdurmak ve işletmek; derelerin ıslahını yapmak; kaynak suyu veya arıtma sonunda üretilen suları pazarlamak. (m. 8)

²⁷² Erden ve İncioğlu, a.g.e., s.27

Ulaşım hizmetlerine ilişkin görevler: Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak, büyükşehir belediyesinin yetki alanındaki meydan, bulvar, cadde ve ana yolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak, coğrafi ve kent bilgi sistemlerini kurmak; yolcu ve yük terminalleri, kapalı ve açık otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek, işlettmek veya ruhsat vermek; büyükşehir içindeki toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek, büyükşehir sınırları içindeki kara ve denizde taksi ve servis araçları dahil toplu taşıma araçlarına ruhsat vermek. (m.9)

Yeşil alanlar ve sosyal kültürel hizmetlere ilişkin görevler: Büyükşehirin bütünlüğüne hizmet eden sosyal donatılar, bölge parkları, hayvanat bahçeleri, hayvan barınakları, kütüphane, müze, spor, dinlence, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek; gerektiğinde amatör spor kulüplerine malzeme vermek ve gerekli desteği sağlamak, amatör takımlar arasında spor müsabakaları düzenlemek, yurt içi ve yurt dışı müsabakalarda üstün başarı gösteren veya derece alan sporculara belediye meclis kararıyla ödül vermek. (m.7)

Sağlık, esenlik, zabıta hizmetlerine ilişkin görevler: Kültür ve tabiat varlıklarının korunmasını sağlamak, korunması mümkün olmayanları aslına uygun olarak yeniden inşa etmek; gıda ile ilgili olanlar dâhil birinci sınıf gayrisihhî müesseseleri ruhsatlandırmak ve denetlemek, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek; büyükşehir belediyesinin yetkili olduğu veya işlettiği alanlarda zabıta hizmetlerini yerine getirmek büyükşehir belediyesinin sorumluluğunda bulunan alanlarda işletilecek yerlere ruhsat vermek ve denetlemek; çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; çevre kirliliğine meydan vermeyecek tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, katı atık yönetimine ilişkin tesisler kurmak, işletmek ya da işlettmek; sanayi ve tıbbi atıklar ve deniz araçlarının atıklarıyla ilgili hizmetleri yürütmek; sağlık merkezleri, hastaneler, gezici sağlık üniteleri ile yetişkinler, yaşlılar, engelliler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik her türlü sosyal ve kültürel hizmetleri yürütmek, geliştirmek ve bu amaçla sosyal tesisler kurmak, meslek ve

beceri kazandırma kursları açmak, işletmek veya işlettmek, bu hizmetleri yürütürken üniversiteler, yüksek okullar, meslek liseleri, kamu kuruluşları ve sivil toplum örgütleri ile işbirliği yapmak. (m.7)

Afet yönetimi ve itfaiye hizmetlerine ilişkin görevler: İl düzeyinde yapılan plânlara uygun olarak, doğal afetlerle ilgili plânlamaları ve diğer hazırlıkları büyükşehir ölçeğinde yapmak; gerektiğinde diğer afet bölgelerine araç, gereç ve malzeme desteği vermek; itfaiye ve acil yardım hizmetlerini yürütmek; patlayıcı ve yanıcı madde üretim ve depolama yerlerini tespit etmek, konut, işyeri, eğlence yeri, fabrika ve sanayi kuruluşları ile kamu kuruluşlarını yangına ve diğer afetlere karşı alınacak önlemler yönünden denetlemek, bu konuda mevzuatın gerektirdiği izin ve ruhsatları vermek; afet riski taşıyan veya can ve mal güvenliği açısından tehlike oluşturan binaları insandan tahliye etmek ve yıkmak; büyükşehir belediyeleri birinci fıkranın (c) bendinde belirtilen yetkilerini, imar plânlarına uygun olarak kullanmak ve ilgili belediyeye bildirmek zorundadır. Büyükşehir belediyeleri bu görevlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilir, birlikte yapabilirler. (m.7)

Toptancı halleri ve mezbahalara ilişkin: Her çeşit toptancı hallerini ve mezbahaları yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettmek, imar plânında gösterilen yerlerde yapılacak olan özel hal ve mezbahaları ruhsatlandırmak ve denetlemek. (m.7)

Ayrıca yukarıda sayılan görevlere ek olarak büyükşehir belediyesi, anakentte hizmetlerin uyum ve koordinasyon içinde yürütülmesinden sorumludur. İlçe belediyeler arasında uyumsuzluk çıkması durumunda, büyükşehir belediye meclisi yönlendirici ve düzenleyici kararlar alma yetkisine sahiptir (m.27).

Büyükşehir belediyesi bu hizmetlerden uygun gördüklerini belediye meclisi kararı ile ilçe belediyelerine devredebilir ya da birlikte yapabilir (m 7).

3.3.2. İlçe Belediyelerinin Görevleri

5216 nolu yasa Büyükşehir belediyelerinin görevlerini madde 7’de saymıştır. Ancak yine aynı maddeye göre, büyükşehir belediyesi bu görevlerden uygun gördüklerini meclis kararı ile ilçe belediyelerine devredebilmekte ya da birlikte yapabilmektedir. 5216 nolu yasanın 7. maddesinde sayılan BŞB ait görevlerin dışında kalan ve diğer mevzuatlarda yer alan görevler ilçe belediyelerine verilmiştir.

İlçe belediyelerinin görevleri:

- Büyükşehir katı atık yönetim planına uygun olarak, katı atıkları toplamak ve aktarma istasyonuna taşımak.
- Sıhî işyerlerini, 2nci ve 3 üncü sınıf sağlığa aykırı kuruluşlar ve kamuya açık dinlenme ve eğlence yerlerini ruhsatlandırmak ve denetlemek.
- Otopark, spor, dinlenme ve eğlence yerleri ile parkları yapmak; yaşlılar, özürllüler, kadınlar, gençler ve çocuklara yönelik sosyal ve kültürel hizmetler sunmak; mesleki eğitim ve beceri kursları açmak; sağlık, eğitim, kültür tesis ve binalarının yapım, bakım ve onarımı ile kültür ve tabiat varlıkları ve tarihî dokuyu korumak; kent tarihi bakımından önem taşıyan mekânların ve işlevlerinin geliştirilmesine ilişkin hizmetler yapmak.
- Defin ile ilgili hizmetleri yürütmek.

3.4. İstanbul Anakentinin Mali Yönetimi

Bu kısımda İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin mali yönetimi 1992-2003 yılları arasında yıllar itibariyle incelenecektir.

3.4.1. İstanbul Büyükşehir Belediyesi’nin Bütçesi

Büyükşehir belediye bütçesi ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler, büyükşehir belediye meclisine sunulur ve büyükşehir belediye meclisince yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilir. Büyükşehir ve ilçe belediye bütçeleri tek bütçe halinde basılmaktadır.

Bütçeye ilişkin itirazlar on gün içinde Danıştay'a yapılabilmektedir. Bütçenin hazırlanması ve uygulanması konularında Belediye Kanunu Hükümleri uygulanmaktadır.

3.4.2. Gelir Yapısı

5216 nolu Büyükşehir Belediye Kanunu'nun 23. maddesine göre büyükşehir belediyesinin gelirleri şunlardır:

- a)** Genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek oranlar içinde ayrılarak İller Bankası tarafından gönderilecek pay.
- b)** Büyükşehir belediye sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi gelirleri tahsilât toplamı üzerinden Maliye Bakanlığı tarafından hesaplanıp, ertesi ayın sonuna kadar ilgili büyükşehir belediyesine yatırılacak % 5 pay.
- c)** 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda yer alan oran ve esaslara göre büyükşehir belediyesince tahsil olunacak at yarışları dahil müşterek bahislerden elde edilen Eğlence Vergisinin % 20'si müşterek bahislere konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine, % 30'u nüfuslarına göre dağıtılmak üzere diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine ayrıldıktan sonra kalan % 50'si.
- d)** Büyükşehir belediyesine bırakılan sosyal ve kültürel tesisler, spor, eğlence ve dinlenme yerleri ile yeşil sahalar içinde tahsil edilecek her türlü belediye vergi, resim ve harçları.
- e)** 7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri.
- f)** 7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si.
- g)** Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması şartıyla 2464 sayılı Belediye Gelirleri Kanununda belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.
- h)** Kira, faiz ve ceza gelirleri.

- i) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları.
- j) Bağlı kuruluşların kesin hesaplarındaki gelirleri ile giderleri arasında oluşan fazlalık sonucu aktarılacak gelirler.
- k) Büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safî hasılâtından büyükşehir belediye meclisi tarafından belirlenecek oranda alınan hisseler.
- l) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri.
- m) Yapılacak hizmetler karşılığı alınacak ücretler.
- n) Şartlı ve şartsız bağışlar.
- o) Diğer gelirler.

Bu çalışmada İstanbul BŞB'nin gelirleri üç başlık altında ele alınmıştır. Bunlar merkezi hükümetten sağlanan gelirler, özgelirler ve borçlanma gelirleridir. Tablo7'de İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin 1994-2003 yılları kesin rakamlarına göre gelirlerin gelişimi verilmiştir. Bu tabloda ayrı ayrı üç gelir kaleminin yıllar itibariyle toplam gelirler içindeki payı ve seyrini görmek de mümkündür.

Birincisi, koşulsuz bağış ya da transfer olarak nitelendirilebilecek olan merkezi yönetimden sağlanan gelirler, İstanbul BŞB'nin en önemli ve en büyük gelir kaynağını oluşturmaktadır. Bu başlık altında bulunan gelirler iki kaynaktan sağlanmaktadır. Birincisi, 2.2.1981 tarih ve 2380 sayılı Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkındaki Kanun'a uygun olarak, nüfus esasına göre ilçe belediyelerine dağıtılan Payın %35'inin İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne transferidir. İkincisi ise, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununa göre İstanbul BŞB il merkezinde yapılan bütçe tahsilat toplamı üzerinden verilen %5 tir. İstanbul en fazla vergi gelirlerinin toplandığı il olduğundan, bu gelir kaynağı önemli bir miktarı temsil etmektedir.

Tablo7. 1994-2003 Yılları İstanbul BŞB Gelirleri

Yıl	Merkezi Hükümet Transferleri (A)	Özelgelirler (B)	Borçlanma (C)	Toplam Gelir (D)	A/D %	B/D %	C/D %
1994	10.068	2.494	2.304	14.866	67,7	16,8	15,5
1995	22.611	7.062	331	30.004	75,4	23,5	1
1996	45.937	12.191	0	58.128	79	21	0

1997	96.451	40.465	6.542	143.458	79	28,2	4,6
1998	188.483	64.199	4.907	257.589	67,2	24,9	1,9
1999	302.967	105.307	31.626	439.900	68,9	23,9	7,2
2000	557.743	128.431	53.033	739.207	75,5	17,4	7,2
2001	819.980	193.493	5.979	1.019.452	80,4	19	0,6
2002	822.633	417.689	0	1.240.322	66,3	33,7	0
2003	873.420	601.710	2.375	1.477.505	59,1	40,7	0,2

Kaynak: İstanbul BŞB **Sayılarla İstanbul**, 2001, 21 Mayıs 2005 (Çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgi hizmetleri/yayinlar/istatistikler/ bld hizmetleri/ t500.pdf>; İstanbul BŞB, **2001- 2002 - 2003 Faaliyet Raporu** (Çevrimiçi) 21 Mayıs 2005, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/>

Tablo7’den de görüleceği gibi, merkezi yönetim transferleri, sürekli bir artış trendi göstermiştir. Tabloda merkezi yönetim transferlerinin toplam gelirler içindeki payı incelendiğinde en yüksek payın 2001 yılında %80.4, en düşük oranın ise 2003 yılında %59.1 olduğu görülmektedir. Oran açısından bakıldığında merkezi yönetim transferlerinin toplam gelirler içinde önemli bir paya sahip olduğu görülmektedir.

İstanbul BŞB’nin maliyesi açısından bakıldığında merkezi yönetim transferleri genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden vergilendirildiğinden esnek bir yapıya sahiptir. Bu gelir kaynağı BŞB’lerine belli bir oran üzerinden verildiğinden, toplam vergi gelirleri arttıkça bu pay da artış göstermektedir. Bu nedenle de, her zaman için en önemli gelir kalemini oluşturmuştur. Konuyu mali özerklik açısından ele aldığımızda, İstanbul BŞB’nin gelir yapısının merkezi yönetime bağımlı olduğu gözlenmektedir.

İstanbul BŞB özgelirleri, vergi gelirleri, resim ve harç gelirleri, belediye şirket hasılatı ve işletme karları, kira, para cezaları gibi çeşitli gelirlerden oluşmaktadır. Bu gelir kalemlerinin tek bir başlık altında toplanmasının nedeni, bunların toplanma (tarh ve tahsili) maliyetlerinin İstanbul BŞB’ne ait olması ve merkezi yönetim ile hiçbir ilişkilerinin bulunmamasıdır. Oysa ki, merkezi yönetimden sağlanan gelirlerin elde edilmesinde BŞB hiçbir maliyet üstlenmemektedir.

Tablo7’den de görüleceği gibi, İstanbul BŞB’nin özgelirleri yıllar itibariyle, bakıldığında artış göstermiştir. Özgeliirlerin toplam gelirler içindeki payına bakıldığında ise 1995 yılında %23,5, 1996’da %21’e düşmüş, 1997’de 28,2 ye

yükselmiş, 2000 yılına kadar düşüşe geçmiştir. 2001 de %19, 2002’de %33,7, 2003’te ise %40,7 ile 1994-2003 aralığında en yüksek orana ulaşmıştır. Genel olarak bakıldığında, özgelirlerin toplam gelirler içindeki payının düşük olduğu görülmektedir.

Toplam gelirler içinde özgelirlerin artması İstanbul BŞB’nin mali özerkliğinin artmasını ve mali sıkıntılarının çözümünü sağlayacak ve kaynak açısından merkezi yönetim transferleri ya da borçlanmanın toplam gelirler içindeki payını azaltacaktır.

Borçlanma gelirleri ise, yurtiçindeki veya yurtdışındaki finansman kuruluşlarına borçlanmalarına göre iç ve dış borçlanmalar olarak ikiye ayırmak mümkündür. Ancak dış borçlanmada ilave bazı prosedürlerin yerine getirilmesini sorumlu kılmaktadır.

Borçlanma gelirleri İstanbul BŞB’nin toplam gelirleri içerisinde en istikrarsız gelir kaynağını oluşturmaktadır. Diğer gelirlerin aksine borçlanma gelirleri inişli çıkışlı bir seyir göstermektedir. 1996 ve 2002 yılında borçlanmaya gidilmemiştir. Borçlanmanın toplam gelirler içindeki en yüksek payı 1994 yılında %15’dir. Daha sonraki yıllarda bu oranın düştüğü görülmektedir.

3.4.3. Harcama Yapısı

5216 nolu yasanın 24.maddesine göre büyükşehir belediyesinin giderleri:

- a)** Belediye hizmet binaları ve tesislerin temini, bakım ve onarımı için yapılan giderler.
- b)** Belediye personeline ve belediyenin seçilmiş organlarının üyelerine ödenen maaş, ücret, ödenek, huzur hakkı, yolluklar, hizmete ilişkin eğitim ile diğer giderler.
- c)** İlçe, ilk kademe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara yapacakları yardımlar ve ortak proje giderleri.
- d)** Her türlü alt yapı, yapım, onarım ve bakım giderleri.

- e) Belediye zabıta ve itfaiye hizmetleri ile diğer görev ve hizmetlerin yürütülmesi için yapılacak giderler.
- f) Vergi, resim, harç, katılma payı, hizmet karşılığı alınacak ücretler ve diğer gelirlerin takip ve tahsili için yapılacak giderler.
- g) Belediyenin kuruluşuna katıldığı şirket, kuruluş ve birliklerle ilgili ortaklık payı ile üyelik aidatı giderleri.
- h) Mezarlıkların tesisi, korunması ve bakımına ilişkin giderler.
- i) Faiz, borçlanmaya ilişkin diğer ödemeler ve sigorta giderleri.
- j) Dar gelirli, yoksul, muhtaç ve kimsesizler ile özörlölere yapılacak sosyal hizmet ve yardımlar.
- k) Dava takip ve icra giderleri.
- l) Temsil, tören, ağırlama ve tanıtım giderleri.
- m) Avukatlık, danışmanlık ve denetim ödemeleri.
- n) Kamu yararı görölen konularda yurt içi ve yurt dışı kamu sektörü, özel sektör ve sivil toplum örgütleriyle birlikte yapılan ortak hizmetler ve diğer proje giderleri.
- o) Spor, sosyal, kültürel ve bilimsel etkinlikler için yapılan giderler.
- p) Büyükşehir belediye hizmetleriyle ilgili olarak yapılan kamuoyu yoklaması ve araştırması giderleri.
- r) Kanunla verilen görevler ve hizmetlerin yürütölmesi için yapılan diğer giderler.

Belediye hizmet üretim ve sunum maliyetleri enflasyon ve girdi maliyetlerinin yükselmesi, hizmet alanının optimal büyüklüğünün aşılması gibi nedenlerle artış göstermektedir.²⁷³

Büyükşehir belediyesinin harcamaları, “cari harcamalar”, “yatırım harcamaları” ve transfer harcamaları olarak üç grupta incelenecektir. Cari harcamalar, personel giderleri, yolluklar, hizmet alımları, mal alım ve üretimine yönelik harcamalar, tüketim malları ve malzeme alımları, demirbaş alımları ile diğer harcamaları içermektedir.

²⁷³ Nihat Falay, “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri” **Türkiye Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler**, Cilt 1: Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi, İstanbul, TÜSES, Aralık 1991.s. 17

Tablo 8-1994-2003 Yılları İstanbul BŞB Cari Harcamaları (milyar TL)

Yıl	Personel Harcamaları	Diğer Cari Harcamalar	Toplam Cari Harcamalar	Toplam Pers. H./ Toplam H. %	Toplam harcamalar	Cari H./Toplam H. %
1994	2.016	454	2.470	81,6	14.103	17,5
1995	3.961	1.416	5.377	73,7	29.800	18
1996	7.729	2.797	10.526	75,4	52.185	20,2
1997	13.668	8.253	21.921	62,4	130.039	16,9
1998	34.168	15.871	50.039	68,3	256.484	19,5
1999	61.235	26.632	87.867	69,7	431.805	20,3
2000	88.236	44.628	132.864	66,4	596.432	22,3
2001	126.070	38.827	164.897	76,5	915.849	18
2002	158.355	59.708	218.063	72,6	1.294.876	16,8
2003	209.164	105.527	314.691	66,5	1.783.178	17,6

Kaynak: İstanbul BŞB, **Sayılarla İstanbul**, 2001, 21 Mayıs 2005 (Çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgihizmetleri/yayinlar/istatistikler/bldhizmetleri/t500.pdf>; İstanbul BŞB, **2001- 2002 - 2003 Faaliyet Raporu** (Çevrimiçi) 21 Mayıs 2005, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/>

Tablo8'den 1994-2003 yılları arasında İstanbul BŞB'nin kesin hesap rakamlarına göre cari ve toplam harcamaları verilmiştir. Toplam harcamalar tablodan da görüleceği gibi sürekli bir artış göstermiştir. İncelenen dönem içerisinde personel harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı inişli çıkışlı bir seyir göstermiş; 2001 yılına kadar düşüş eğilimi göstermiştir. 1994'te bu oran %81,6 iken , 1995, 1997 yıllarında sırasıyla %73,7, %62,4'e düşmüştür. Ancak 1998'de yükseliş göstererek %68,3, 2001 yılında %76,5'e yükselmiş ve 2003 yılında %66,5 olmuştur. Genel olarak ise, personel harcamaları cari harcamalar içinde önemli bir paya sahiptir.

Tablo8'de 1994-2003 yılları arasında cari harcamaların toplam harcamalar içindeki payını her yıl için ayrı ayrı görmek mümkündür. 1994-1996 yılları arasında bu oranın %17,5'dan %20,2'ye arttığı görülmektedir. 1997'de %16,9 iken, 1999'da

%20,3, 2000 yılında %22,3 olan en yüksek orana ulaşmıştır. 2003 yılında yine 1994 yılındaki seviyesine düşmüştür.

Tablo 9- 1994-2003 İstanbul BŞB Yatırım Harcamaları

Yıl	MTTA	YTBO	Toplam	Toplam harcamalar	Yatırım Harcamaları/ Toplam Harcamalar %
1994	346	4.739	5.085	14.103	36,1
1995	810	7.164	7.974	29.800	26,8
1996	1.566	16.196	17.762	52.185	34
1997	5.346	36.617	41.963	130.039	32,3
1998	4.889	89.613	94.502	256.484	36,8
1999	5.171	118.991	124.162	431.805	28,8
2000	14.425	209.873	224.298	596.432	37,6
2001	15.385	412.088	427.473	915.849	46,7
2002	14.742	584.761	599.503	1.294.876	46,3
2003	18.972	967.687	986.659	1.783.178	55,3

MTTA: Makine Teçhizat ve Taşıt Alımı

YTBO: Yapı Tesis ve Büyük Onarım Harcamaları

Kaynak: İstanbul BŞB, **Sayılarla İstanbul**, 2001, 21 Mayıs 2005 (Çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgi hizmetleri/yayinlar/istatistikler/ bld hizmetleri/ t500.pdf>; İstanbul BŞB, **2001- 2002 - 2003 Faaliyet Raporu** (Çevrimiçi) 21 Mayıs 2005, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/>

Yatırım harcamalarının kapsamına makine teçhizat ve taşıt alımı ile yapı tesis ve büyük onarım giderleri girmektedir. Tablo 9’da İstanbul BŞB’nin yatırım harcamaları toplam ve detaylar ile yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 1994-2003 yılları itibariyle verilmiştir. Tablo9’dan toplam yatırım harcamalarının bu yıllar yılları itibariyle sürekli artış gösterdiği görülmektedir. 1994 yılında 14.103 milyar TL iken 1996 da 52.185, 1998 de 256.484, 1999 431.805, 2001 yılında 915.849, 2003 yılında ise 1.783.178 milyar TL yükselmiştir. Yatırım harcamalarının toplam harcamalar içindeki payı 1994-2003 yılları arasında 1995 ve 1999 ve 2002 yılları hariç artış göstermiştir. 1994’te 36,2 , 1995’te %26,8, 1996’da %34, 1997’de ise %32,3, 1998 yılında 36,8, 1999’da %28,8, 2000’de % 37,6, 2001de %46,7, 2002’de biraz düşüş göstererek %46,3 olmuş ve 2003 yılında büyük

bir artış göstererek bütçe harcamalarının yarısından fazlası %55,3'ü yatırımlara harcanmıştır. 1994'te oran ile karşılaştırıldığında 2003 yılında yatırım harcama oranının önemli bir yükseliş gösterdiği görülmektedir. Son yıllarda yatırım harcamalarının toplam harcamalara oranının bu şekilde yüksek olması, İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin büyük ölçekli altyapı projeleri uygulamalarından kaynaklanmaktadır.

İstanbul BŞB'nin transfer harcamaları, kamulaştırma bedelleri, kurumlara katılma payı ve sermaye teşviki, iktisadi transfer ve yardımlar, mali transferler, sosyal transferler ve borç ödemelerini kapsamaktadır.

Tablo10- 1994-2001 Yılları İstanbul BŞB Transfer Harcamaları

Yıl	K.	Kur. Kat. Payı	İktisadi Transfer Yardım	Mali Transfer	Sosyal Transfer	Borç Ödemesi	Toplam Transfer (A)	Toplam Harcama (B)	A/B %
1994	488	472	0	2.909	166	2.513	6.548	14.103	46,4
1995	1.871	420	708	6.203	437	6.810	16.449	29.800	55,2
1996	2.514	2.786	678	9.763	1.427	6.729	23.897	52.185	45,8
1997	7.109	4.804	12.697	29.254	2.250	10.041	66.155	130.039	50,8
1998	14.334	22.333	85.193	31.882	5.165	28.710	110.943	256.484	43,3
1999	10.512	22.303	57.113	54.017	6.116	69.715	219.776	431.805	50,9
2000	4.557	67.478	85.103	19.454	6.092	56.586	239.270	596.432	40,1
2001	0	86.339	90.062	35.939	13.761	0	278.536	915.849	30

K: Kamulaştırma

Kur.Kat: Kuruluşlara Katılma Payı

Kaynak: İstanbul BŞB, **Sayılarla İstanbul**, 2001, 21 Mayıs 2005 (Çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgi hizmetleri/yayinlar/istatistikler/ bld hizmetleri/ t500.pdf>; İstanbul BŞB, **2001- 2002 - 2003 Faaliyet Raporu** (Çevrimiçi) 21 Mayıs 2005, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/BilgiHizmetleri/Yayinlar/FaaliyetRaporlari/>

İstanbul BŞB transfer harcamaları incelenen 1994-2003 döneminde sürekli artış göstermiştir. Özellikle transfer harcamalarının toplam harcamalar içindeki payına bakıldığında 1995,1997 ve 1999 yıllarında toplam harcamaların yarısını geçtiği görülmektedir. 2002 yılında toplam transfer harcamaları 477.310 milyar TL, 2003 yılında 481.828 milyar TL olmuştur. 2002 yılında toplam harcamalar içindeki payı % 37, 2003 yılında ise toplam harcamalar içindeki payı 0,27'ye gerilemiştir.

Tablo10'dan da görülebileceği gibi yıllar içinde farklı giderlerin ön plana çıktığı görülmektedir. Transfer harcamaları kapsadığı altı gider kaleminden , iktisadi

transferler ve yardım kalemi, 1995 yılında eklenmiştir. Bu altı gider kaleminin bileşimi incelendiğinde 1997 yılına kadar mali transferler ve borç ödemelerinin en büyük paya sahip olduğu görülmektedir. 1994, 1995, 1996 yıllarında mali transferler sırasıyla, %44,4, %37,7 ve %40,9 olmuştur. Borç ödemeleri yine aynı yıllar itibarıyla %38,4, %41,4 ve %28,2 olmuştur. Ancak 1997 yılında iktisadi yardım ve transferlerde bir artış gözlenmektedir. 1996 yılında toplam transferler içindeki payı %2,8 iken, 1997 yılında %19,2'ye, 1998'de ise %76,8'e yükselmiştir. Kuruluşlara katılım payı, yine 1997'den sonra artış göstermiştir. 1997'de %7,3 iken, 1998'de %20,1'e, 2000'de %28,2'ye, 2001 yılında ise %31'e yükselmiştir.

3.5. İstanbul Anakentinin İktisadi Teşebbüsleri (BİT'ler)

1984 yılından itibaren belediye hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir şekilde belediye şirketlerinin yer aldığı görülmektedir. Bu şirketler, büyükşehir belediyeleri, il özel idareleri ve ilçe belediyeleri ya da özel kuruluşların ortaklığında, Türk Ticaret Kanunu hükümlerine göre anonim veya limited şirket olarak yapılanmaktadır. Bu şekilde daha önce belediye örgütüne yürütülen kamu hizmetleri, özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösteren şirketlerin yönetimine geçmiş olmaktadır.²⁷⁴

Belediyelerin şirketleşmeye yönelmelerinin nedenleri; özelleştirme ve merkezi yönetimin vesayet denetiminden kurtulmak düşüncesidir. Ayrıca hukuksal olarak belli bir serbestiye kavuşan büyükşehir belediyesi, bu sayede fiyat ve personel politikalarını piyasaiçi ilişkiler alanına taşıyabilmekte ve bir özel firma davranışı sergilemektedir.²⁷⁵

Belediyelerin şirketleşme çabalarının arkasında yatan neden, merkezi yönetim bağımlılığının azaltılması ve kaynak sorununu gidermek amacıyla bu şirketleri ve hizmetlerini özelleştirmektir.²⁷⁶ İstanbul BŞB 2005 tarihi itibarıyla 20 şirkete sahiptir.

²⁷⁴ Bilal Eryılmaz, **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, Haziran 1996, s. 186-187.

²⁷⁵ Eryılmaz, **a.g.e.**, s.187, Temelli, **a.g.e.**, s. 514.

²⁷⁶ Falay ve diğerleri, **a.g.e.**, 22.

Şirketlerden hiçbirisi henüz özelleştirilmemiştir. Ancak İGDAŞ, İDO, İHE ve İUAŞ şirketlerinin özelleştirilmesi planlanmaktadır. Bu şirketlerin en belirgin özelliği kârlılıklarının yüksek olması ve pazar alanlarının geniş olmasıdır.²⁷⁷

3.5. İstanbul Anakentinin Mali Sorunları

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin mali sorunları incelendiğinde, mali ilişkilerin iki yönlü olduğu görülmektedir. Birincisi, büyükşehir yönetimi ile merkezi yönetim arasındaki ilişkiler, ikincisi ise büyükşehir yönetimi içinde büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkilerdir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mali sorunları ülke yerel yönetimlerinin mali sorunlarına benzerlik göstermektedir. Bir bakıma ülke yerel yönetimlerinin bir ara kesiti ya da bileşkesi olarak görülebilir. Ancak İstanbul anakenti, sahip olduğu niteliksel ve niceliksel özellikleri ve ilişkileri nedeniyle, diğer kent ve anakentlerden farklı sorunlara sahiptir.

Belediyelerin emlak vergisi ve bazı tali vergiler dışında gelir sağlayacak alanlarda yerel düzeyde vergi koyma ya da kendi bölgelerinde merkezi yönetimce toplanan vergilere kesir ekleme yetkileri bulunmamaktadır. Bu genel bir sorundur. Ancak İstanbul Büyükşehir Belediyesi maliyesinde emlak vergisi ve çevre temizlik vergisine ilişkin sorunlar mevcuttur. Bu konuda yaşanan en önemli sorun, ilçe belediyelerinin bu vergilerden büyükşehir belediyelerine aktarmakla yükümlü oldukları payları aktarmamaları ya da eksik aktarmalarıdır. 19.01.2002 tarihinde Emlak Vergisi Kanunu'na eklenen bir hüküm ile büyükşehir belediyelerine, ilçe belediyelerinin zamanında ödemedikleri emlak vergisi paylarını 6186 sayılı Amme Alacaklarının Tahsili Usulü Hakkında Kanun uyarınca gecikme zammı ile birlikte tahsil etme yetkisi tanınmış ve belediye başkanları bu payları zamanında ve tam olarak ödemekle yükümlü tutulmuştur. Ayrıca, bu yükümlülüğe uymayan belediye

²⁷⁷ Temelli, a.g.e., s. 514, 515.

başkanları adına, zamanında ödenmeyen payların yüzde 10'u tutarında ceza kesileceği belirtilmiştir.²⁷⁸ Bu değişiklik ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde tahsil edilecek emlak vergisi ve büyükşehir belediyelerinin emlak vergisinden alacakları pay önemli oranda arttırılmıştır. Ancak ilçe belediye başkanları kararın büyükşehir belediyesi ile halkı karşı karşıya getireceğini ve vergi hasılatının düşeceğini dile getirmişler ve eleştirmişlerdir. Örneğin dönemin Beyoğlu Belediye Başkanı Kadir Topbaş “Biz burada başka kurumlara aktaracağımız paylar için tahsilatçı konumundayız. Ancak vatandaşların tepkisine biz muhatap olacağız.” demiş. Büyükşehir Belediyesi ve İl Özel İdaresi’ne vermedikleri payın yüzde 10’unun kendi şahsından tahsil edilecek olmasını da Pendik Belediye Başkanı Erol Kaya, “Bundan sonra ilçe belediye başkanları haciz tehdidi altında hizmet vermeye çalışacaklar.”²⁷⁹ şeklinde aynı görüşü savunan diğer ilçe belediye başkanları gibi tepkisini belirtmiştir.

Çevre temizlik vergisine kıstas olarak metrekaşe ve çalıştırılan personel sayısına göre alınmaktadır. Ancak sigortasız işçi çalıştırılmasından dolayı işçi sayısının sağlıklı bir veri olmamakta bu da vergi kaybına neden olmaktadır.

İlan ve reklam vergilerine ilişkin, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanununun 23. maddesinde: “7 nci maddenin birinci fıkrasının (g) bendinde belirtilen alanlar ile bu alanlara cephesi bulunan binalar üzerindeki her türlü ilân ve reklamların vergileri ile asma, tahsis ve bakım ücretleri” büyükşehir belediyesinin gelirleri arasında yer almıştır. Aynı Kanunun Geçici 2.maddesi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesinin sınırları, İstanbul mülki sınırları olarak belirlenmiş, Büyükçekmece, Çatalca, Silivri, Şile ve Sultanbeyli ilçeleri de İstanbul Büyükşehir Belediyesi’ne bağlanmıştır. Bu düzenleme ile önceden ilçe belediye sınırları içindeki meydan, bulvar, cadde ve anayollara cephesi bulunan ilan ve reklam vergisi mükelleflerinden alınan vergiyi tahsil etme yetkisi büyükşehir belediyesine verilmiştir. İlçe belediyelerine sadece sokaklar kalmıştır. Bu ilçelerin mükellef sayısı

²⁷⁸ Arıkboğa, **a.g.e.**, s.

²⁷⁹ Ahmet Dönmez, “Başkanlar Emlak Vergisi’nin Arttırılmasından Memnun Değil”, **Zaman Gazetesi**, 20 Ocak 2002.

düşmüş ve gelirleri azalmıştır.²⁸⁰ İlan ve reklam vergisine ilişkin bu madde yasayla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlanan ilçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında sorun niteliği taşımaktadır.

5216 nolu yasanın 7.madde f bendi “Büyükşehir ulaşım ana plânını yapmak veya yaptırmak ve uygulamak; ulaşım ve toplu taşıma hizmetlerini plânlamak ve koordinasyonu sağlamak; kara, deniz, su ve demiryolu üzerinde işletilen her türlü servis ve toplu taşıma araçları ile taksi sayılarını, bilet, ücret ve tarifelerini, zaman ve güzergâhlarını belirlemek; durak yerleri ile karayolu, yol, cadde, sokak, meydan ve benzeri yerler üzerinde araç park yerlerini tespit etmek ve işletmek, işlettirmek veya kiraya vermek; kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek” büyükşehir belediyesinin görevleri arasında yer almaktadır.

23 maddenin f bendinde ise “7 nci maddenin (f) bendine göre tespit edilen park yerlerinin işletilmesinden elde edilen gelirin ilçe ve ilk kademe belediyelerine, nüfuslarına göre dağıtılacak %50'sinden sonra kalacak %50'si” büyükşehir belediyesi gelirleri arasında gösterilmiştir. Bu düzenleme ile büyükşehir belediyesi sınırları içinde bulunan tüm otoparklar tamamen büyükşehir belediyesine devrolunmuş, büyükşehir belediyeleri bu faaliyetlerden elde edecekleri gelirlerin yarısını kendilerine gelir olarak kaydedecek, diğer yarısını da nüfuslarına göre ilçe belediyelerine dağıtacaktır. Bu düzenleme ile bu kalemde elde edilen gelirin tutarı büyükşehir belediyelerine tanınmıştır. İlçe belediyelerinin bu gelirleri denetleme olanağı bulunmamaktadır.²⁸¹

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin görevleri arasında yasanın 7. maddesinin i) bendine göre: “Sürdürülebilir kalkınma ilkesine uygun olarak çevrenin, tarım alanlarının ve su havzalarının korunmasını sağlamak; ağaçlandırma yapmak; hafriyat toprağı, moloz, kum ve çakıl depolama alanlarını, odun ve kömür satış ve depolama sahalarını belirlemek, bunların taşınmasında çevre kirliliğine meydan vermeyecek

²⁸⁰ Balamir Gündoğdu, “Beklenen Belediye Yasaları”, **Yerel Yönetim Ve Denetim**, Temmuz, 2005, Cilt 10, Sayı 7, s. 13-14.

²⁸¹ **A.e.**, s. 14-15.

tedbirler almak; büyükşehir katı atık yönetim plânını yapmak, yaptırmak; katı atıkların kaynakta toplanması ve aktarma istasyonuna kadar taşınması hariç katı atıkların ve hafriyatın yeniden değerlendirilmesi, depolanması ve bertaraf edilmesine ilişkin hizmetleri yerine getirmek, bu amaçla tesisler kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; sanayi ve tıbbî atıklara ilişkin hizmetleri yürütmek, bunun için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işletletmek; deniz araçlarının atıklarını toplamak, toplatmak, arıtmak ve bununla ilgili gerekli düzenlemeleri yapmak.” yer almaktadır. Bu düzenleme ile hafriyat döküm sahaları moloz, kum, çakıl depolama alanları, kömür satış ve depolama alanlarını belirleme ve işletme yetkisi tamamen büyükşehir belediyelerine aittir. Bu faaliyetlerden elde edilen gelirlerden ilçe belediyelerine hiçbir pay öngörülmemiştir. Otopark gelirlerinden öngörülen pay gibi büyükşehir belediyelerinin elde ettiği bu tür gelirlerden de ilçe belediyelerine pay verilmesi şeklinde bir düzenleme yapılması gerekmektedir.²⁸²

²⁸² A.e., s. 15

SONUÇ

Sanayi devrimine kadar kentlerdeki değişim çok uzun sürelerde gerçekleşmiş iken, sanayi devrimi sonrasındaki dönüşümler daha belirgin ve hızlı hale gelmiştir. Ulaşım ve teknolojilerdeki değişimler, ekonomik ve ticari faaliyetlerin artması, sanayileşme ve nüfus artışı kentlerde önemli değişimlere neden olmuştur. Nüfusun yoğunlaştığı kentler, sosyal ve ekonomik işlevleri nedeniyle, çevrelerindeki yerleşim yerlerini de kendilerine bağlı kılarak anakent halini almıştır.

Anakentler ülke ekonomilerinde sahip oldukları önem, artan hizmet talepleri ve yoğun nüfusu nedeniyle varolan yerel yönetim yapılarından farklı yönetim modellerine ihtiyaç duymaktadırlar. Bu modeller ülkelerin ekonomik ve tarihsel yapılarına göre farklılık göstermelerine rağmen mali açıdan dört model uygulanmaktadır. Dünyada anakent yönetim modeli olarak, daha demokratik, daha etkin olması ve ölçek ekonomileri gibi avantajlar yaratması nedeniyle iki kademeli yönetim biçimi tercih edilmektedir. Ancak anakent yönetimine ilişkin sorunlarda kentin yönetim modelinden çok, fonksiyonlarını yerine getiren bir anakent yönetimi daha fazla önem taşımaktadır.

1980 sonrası dönem küreselleşme süreci ile birlikte merkezi yönetimin eğitim, sağlık, sosyal güvenlik, yoksullukla mücadele gibi birçok alandan çekilmeye başladığı, 1990'lı yılların başı ise ademi merkezileşme ile merkezi yönetime ait birçok yetki ve sorumluluğun yerel yönetimlere aktarıldığı dönem olmuştur. Dünyada birçok anakent de bu süreçten etkilenmiş ve yaşadıkları mali sorunların çözümü için farklı yöntemlere başvurmuşlardır. Bu süreçle birlikte anakent yönetimlerine sadece karar alma yetkisi verilmiştir. Ancak bu kararları hayata

geçirmek için gerekli kaynak yaratma ve kullanma gücünün de yerel yönetimlere verilmesi gerekmektedir.

Anakentler bulundukları ülke içinde altyapı, eğitim, sağlık, sosyal hizmet ve güvenlik harcamalarının en yüksek olduğu, bunun yanında kentsel yoksulluğun en fazla görüldüğü yerlerdir. Bu nedenle anakentlerin mali problemleri bir açıdan ülkenin mali problemidir. Anakentlerde kamusal mal ve hizmetlere olan talebin artması, bu talebi karşılamak için yetersiz kaynağın olmasından kaynaklanan bütçe sıkışıklıklarını doğurmakta, bu ise temel sorun olarak görülmektedir. Oysa ki anakent yönetimlerinin mali sorunlarının temelinde, ülke yerel yönetim yapısı ve ademi merkezileşme süreciyle sorumlulukların kaynaklarla dengeli bir biçimde artmaması yatmaktadır. Yönetim yapısı açısından merkeziyetçi olan ülkelerde anakent yönetim finansmanında merkezi yönetim transferleri ağırlık göstermektedir. Bu açıdan bakıldığında anakent yönetimleri mali kaynak sorunlarını çözmek amacıyla hizmetlerin özelleştirilmesi, belediye şirketlerinin özel firmalara devredilmesi, borçlanma şeklinde kaynak bulmaya çalışmaktadırlar. Bu da hem yönetimlerin mali özerkliğini zedelemekte hem de hizmetlerin kamusal nitelikten uzaklaşmasına neden olmaktadır.

Türkiye’de ademi merkezileşme uygulamalarında İl Özel Yönetim Kanunu, Belediye Kanunu, Büyükşehir Belediye Kanunları karşımıza çıkmaktadır. Bu kanunlarla yerel yönetimlerin yetki, sorumluluk ve faaliyet alanları yeniden düzenlenmiş ve genişletilmiştir. İstanbul anakentine yönetim açısından bakıldığında da, anakent yönetiminin ilçe belediyeleri üzerindeki idari vesayet yetkisi daraltılmıştır. Ancak yerel yönetimlerin yetki ve sorumlulukları genişletilmesine rağmen, yasalarla Anakent yönetimi ve ilçe belediyelerinin gelir kaynaklarına ilişkin bir düzenleme yapılmamıştır. Belediyelere mali kaynak yaratma fırsatını veren bir mali mevzuat oluşturulması gerekmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesinin mali yapısı incelendiğinde yatırım harcamalarının son yıllarda yüksek olduğu görülmektedir. İstanbul BŞB harcamaları karşılayacak ve büyük ölçekli yatırımların finansmanı sağlayacak kaynaklar için

genellikle merkezi yönetim transferleri ve borçlanma yollarına başvurmaktadır. Bir diğer değişim ise İstanbul BŞB İktisadi Teşebbüsleri'nde görülmektedir. Bu şirketleri özelleştirerek İstanbul BŞB kaynak sağlamayı planlamaktadır. Mali özerklik açısından, İstanbul BŞB'nin sahip olduğu özgelirlerin özellikle yerel vergilerin toplam gelirler içindeki payının arttırılması daha uygun bir yöntem olacaktır.

KAYNAKÇA

- Akça, Yusuf **Bütçe ve Devlet Muhasebesi**, İktisat Fakültesi Yayın No: 555, İ.Ü. Basımevi ve Film Merkezi, İstanbul, 1996
- Alada, Adalet Bayramoğlu **Türkiye'de Büyükşehir Yönetimi Üzerine**, (Teksir), İstanbul ,1995.
- Arıkboğa, Ülkü **Yönetimlerarası Mali İlişkiler- Türkiye'de Merkezi Yönetim İle Büyükşehir Belediyeleri Arasındaki Mali İlişkilerin Niteliği Üzerine Bir Araştırma**, Yaylacık Matbaası, İstanbul, 2004.
- Armangil Osman
Geray, Cevat
Kıray, Mübeccel
Talas, Cahit
Keleş, Ruşen
Tekeli, İlhan
Doğan, Melih. **Türkiye'de Kentleşme**, Birinci Basım, GİM Güzel İst Matbaası Ocak 1971, Ankara, Mimar Odası
- AUICK **Organizational Chart of Jakarta City Administration-**
<http://www.auick.org/database/workshop/1998/07/005/img/001-01.gif>
- Aydınlı, Halil İbrahim **Sosyo- Ekonomik Dönüşüm Sürecinde Belediyeler**, Ankara, Nobel Yayın Dağıtım, Ocak 2004.
- Begel, Egon Ernest “Kentlerin Doğuşu”, Çev: Özden Arıkan, **Cogito**, sayı 8, Yaz 1996, ss. 7-16.

- Belç, Feyzan
Yerel Kentsel Hizmetlerin Dağıtımında Ekonomik Verimlilik: Ankara Örnek Alan Çalışması, Türkiye Sosyal Ekonomik Siyasal Araştırmalar Vakfı, İstanbul, Mayıs 1990.
- Bird, Richard M.
Slack, Enid
Fiscal Aspects of Metropolitan Governance Jan.2004
<http://www.rotman.utoronto.ca/iib/publications.htm>
(Çevrimiçi)
- Bird, Richard M.
Local and Regional: Realities and Prospects, June 1999, 18 Mart 2005, (Çevrimiçi),
<http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/bird2003.doc>.
- Bird, Richard M.
Smart, Michael
Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons From International Experience, International Tax Program Rotman School of Management University of Toronto, Ocak 2001; revised March 2001, 5 Mayıs 2005, (Çevrimiçi) <http://www1.worldbank.org/publicsector/LearningProgram/Decentralization/IFTLessons.pdf>
- Bollens John C.
Schmandt, Henry
The Metropolis-Its People, Politics and Economic Life, Fourth Edition, New York, N.Y. Harper, 1985.
- Bülbül, Duran
“Kamu Yönetiminde İdari ve Mali Paylaşım Uygulaması: Amerika Birleşik Devletleri Örneği”, **Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, Cilt 2, Sayı 2, SS. 67-74
- Caulfield, Janice
Taxation and Equity Within Metropolitan Areas, June 1997 (Çevrimiçi) 10 Ocak 2005,
http://www.cgc.gov.au/Local_Gov_Downloads/Council_Submissions/Other/Dr_Janice_Caulfield-Metro_Finance.pdf.
- Çiftçi, Oya
“Yerel Siyaset ve Demokrasi, Çoğulculuk, Sivil Toplum” **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar,

Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası)
Demokrasi Kitaplığı, 1999, ss. 233-249.

- Delouvrier, Paul “Paris”, **Great Cities of The World, Their Government, Politics and Planning**, Volume 2, Edt. Willian A. Robson And D. E. Regan, George Allen&Unwin Ltd, 1972, London, ss. 730-771.
- Doğan, A. Ekber “Türkiye Kentlerinde Yirmi Yılın Bilançosu”, **Praksis**, Bahar 2001, ss. 97-123.
- Dönmez, Ahmet “Başkanlar Emlak Vergisi’nin Arttırılmasından Memnun Değil”, **Zaman Gazetesi**, 20 Ocak 2002.
- Eke, Ali Erkan “Anakent Yönetimi Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Deneyimi Ve Türkiye” **Amme İdaresi Dergisi**, Sayı 4, Cilt 18, Aralık 1985, SS .41-62.
- Erder, Sema
İncioğlu, Nihal **Türkiye’de Yerel Yönetimler**, Türkiye’nin Sorunları Dizisi-23, Yeni Yüzyıl Kitaplığı, Yayın Tarihi Yok.
- Erdumlu, Güngör **Büyükşehir Belediyeleri Araştırması**, Ankara, DPT Sosyal Planlama Genel Müdürlüğü Araştırma Dairesi Başkanlığı, Haziran 1983.
- Erten, Metin **Nasıl Bir Yerel Yönetim**, Anahtar Kitapları, İstanbul, 2002.
- Ertürk, Hasan **Kent Ekonomisi**, Bursa, Ekin Kitabevi Yayınları, Kasım 1995.
- Eryılmaz, Bilal **Kamu Yönetimi**, Erkam Matbaası, İstanbul, 2001.
- Eryılmaz, Bilal **Yerel Yönetimlerin Yeniden Yapılanması**, Birleşik Yayıncılık, İstanbul, Haziran 1996.
- Es, Muharrem
Hamza Ateş “Kent Yönetimi, Kentleşme Ve Göç: Sorunlar Ve Çözüm Önerileri”, **İktisat Fakültesi Sosyal Siyaset Konferansları 48. Kitap**, İ.Ü. Yayın No: 4531, İktisat Fakültesi Yayın No: 581, İstanbul 2004, 205-247.

- EU Committee of The Regions, **Regional And Local Government In The European Union- Responsibilities and Resources**, European Communities, Belgium, 2001
- Falay, Nihat “Kamu Fonksiyonlarının ve Harcamalarının Devri” **İktisat Dergisi**, Sayı 439, Temmuz 2003, SS.23-27.
- Falay, Nihat “Yerel Yönetimlerin Sorunları ve Çözümleri” **Türkiye Ekonomisine Sosyal Demokrat Çözümler**, Cilt 1: Makro-Ekonomik Politikalar ve Kamu Kesimi Dengesi, İstanbul, TÜSES, Aralık 1991, SS. 137-160.
- Falay, Nihat
Kalaycıoğlu, Ersin
Özkırımlı, Umut **Belediyelerin Mali Yönetimi: İktisadi ve Siyasal Bir Çözümleme**, TESEV, 1996, İstanbul.
- Feldman, Lionel D.
France, George
France, George
Horgan, Drew,
Ünlü, Halil,
Yıldırım, Selahattin **Metropolitan Yönetim Dünya’da ve Türkiye’de**, İstanbul, Marmara ve Boğazlar Birliği, 1987.
- Firdausy, Carunia Mulya **Local Government Finance and Bond Market**, (Çevrimiçi), 27 Temmuz 2005, Asian Development Bank Web Site, http://www.adb.org/Documents/Books/Local_Govt_Finance_Bond_Markets/indonesia.pdf.
- Ford, J. Fitz G. **Inter-Governmental Fiscal Relations and State Building: The Case of Indonesia**, December, 2000 (Çevrimiçi) World Bank, 5 Mayıs 2005, <http://www1.worldbank.org/wbiep/decentralization/eaplib/Indonesia.pdf>;
- Göymen, Korel **Türkiye’de Kent Yönetimi**, Araştırma Dizisi: 6, Boyut Yayınları: İstanbul, 1997
- Güler, Birgül Ayman “Küreselleşme Döneminde Yerel Yönetimler”, **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi**

- Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası) Demokrasi Kitaplığı, 1999, SS.133-164.
- Güler, Birgül Ayman **Yerel Yönetimler: Liberal Açıklamalara Eleştirisel Bir Yaklaşım**, Ankara: TODAİE, 1998.
- Gündoğdu, Balamir “Beklenen Belediye Yasaları”, **Yerel Yönetim Ve Denetim**, Temmuz, 2005, Cilt 10, Sayı 7, ss-11-15.
- Hatt Paul K.
Reiss Albert J. “Kentsel Yerleşimlerin Tarihi”, **20. Yüzyıl Kenti**, Çev: Bülent Duru, Ayten Alkan, İmge Kitabevi, 1. Baskı: Mayıs 2002, Ankara.
- Holton, R.J. **Kentler Kapitalizm ve Uygarlık**, Çev: Ruşen Keleş, İmge Kitabevi, 1. Baskı, Ekim 1999, Ankara.
- IULA-EMME **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması**, Kent Basımevi, İstanbul, 1993
- İstanbul BŞB **Sayılarla İstanbul**, 2001, 21 Mayıs 2005 (Çevrimiçi) <http://www.ibb.gov.tr/IBB/DocLib/pdf/bilgi hizmetleri/yayinlar/istatistikler/bld hizmetleri/t500.pdf>;
- İstanbul BŞB **2001- 2002 - 2003 Faaliyet Raporu** (Çevrimiçi) 21 Mayıs 2005, <http://www.ibb.gov.tr/tr-TR/Bilgi Hizmetleri / Yayinlar/FaaliyetRaporlari/>
- İsvan, Ahmet “Siyasette Bir Ömür-Yerel Siyaset”, **Sivil Toplum İçin Kent, Yerel Siyaset ve Demokrasi Seminerleri**, Dünya Yerel Yönetim ve Demokrasi Akademisi, Arayışlar, Tartışmalar, Deneyimler Dizisi 1, (İstanbul, Numune Matbaası) Demokrasi Kitaplığı, 1999.
- Kalabalık, Halil “Metropolitan Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropolitan Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi”, **Selçuk Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi**, cilt 8, sayı1-2, 2000. SS 237-265.

- Keleş, Ruşen **Fransa’da ve İspanya’da Yerinden Yönetim**, Türk Belediyecilik Derneği Konrad Adenauer Vakfı Yayınları, Ankara 1994
- Keleş, Ruşen **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi, Mart 1998.
- Keleş Ruşen, **Kentleşme Politikası**, 7. Baskı, İmge Kitabevi, Ankara, 2002.
- Keleş Ruşen, “Yerel Yönetimler Özerklik Şartı Karşısında Avrupa ve Türkiye”, **Çağdaş Yerel Yönetimler**, Cilt 4 sayı 6, Kasım 1995.
- Keleş, Ruşen **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, İstanbul, 2000.
- Keleş, Ruşen ve Yavuz, Fehmi **Yerel Yönetimler**, Turhan Kitabevi, Ankara, 1989.
- Kıray, Mübeccel “Az Gelişmiş Memleketlerde Şehirleşme Eğilimleri: Tarihsel Perspektif İçinde İzmir”, **Kentleşme Yazıları**, Bağlam Yayınları, İstanbul, Eylül 2003, s.28-65.
- Kitchen, Harry **Local Taxation in Selected Countries: A Comparative Examination**, The Consortium for Economic Policy Research and Advice, Association of Universities and Colleges of Canada, November, 2003 (Çevrimiçi), 15 Haziran <http://www.trentu.ca/economics/workingpapers/Local%20Taxation.pdf>.
- Mackenney, Richard **Şehir Devletler 1500-1700**, Çev: Cem Demirkan, Babil Yayınları, İstanbul, Birinci Basım 2004.
- Marx, Karl Engels, Frederich **Alman İdeolojisi –Feuerbach**, Çev: Sevim Belli 2.Baskı, Sol Yayınları, 1987, Ankara.
- Mega Cities Innovations For Urban Life Jakarta- (Çevrimiçi) 03 Mart 2005,. <http://www.megacitiesproject.org/network/jakarta.asp>

- Musgrave, A.Richard,
Musgrave, Peggy B. **Public Finance in Theory and Practice**, McGraw-Hill, 1973, USA.
- Nadaroğlu, Halil **Mahalli İdareler**, Yenilenmiş 7.Baskı, Beta, 2001.
- Ortaylı, İlber “İmparatorluk Döneminde Mahalli İdarelerin ve Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, (Ankara: Ayyıldız Matbaası), 1978.
- Ortaylı, İlber **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Ankara, Hil Yayın, Araştırma Dizisi:2, 1985.
- Ödemiş, Bekir **Yerel Yönetim Yerinden Yönetim- Büyükşehir Belediye Yönetimi Ve Uygulamaları**, Özgün Matbaacılık, Ankara 1998
- Öncel, Yenal **Mahalli İdareler Maliyesi**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992.
- Pirenne, Henri **Ortaçağ Kentleri**, Çev: Şadan Karadeniz, İletişim Yayınları İstanbul, 2002.
- Royama, Masamichi Tokyo and Osaka, **Great Cities Of The World-Their Government, Politics and Planing**, Edit. William A. Robson and D.E. Regan, C. 2, George Allen&Unwin Ltd., London, 1972, s.941-984.
- Sivaramakrishnan, K.C
Leslie Green **Metropolitan Management:The Asian Experience**, EDI Series in Economic Development, Oxford Universty Press, April 1986, Washinton, USA
- Soegijoko, Budhy T. S. “Jabotabek and Globalization” **Emerging World Cities In Pacific Asia**, edit, Fu-chen Lo; Yue-man Yeung, United Nations University Pres, Tokyo-New

York-Paris, (Çevrimiçi), 18 Nisan 2005, <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uul1ee/uul1ee15.htm>.

Şenel, Alâeddin

İlkel Topluluktan Uygar Topluma-Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi-, Bilim ve Sanat Yayınları, Ankara, 6. Basım, 2001.

Şengül, Tarık

Kentsel Çelişki ve Siyaset-Kapitalist Kentleşme Süreçleri Üzerine Yazılar, Araştırmalar, Tartışmalar, Deneyimler: 6, Demokrasi Kitaplığı, İstanbul, Şubat 2001.

Şengül, H. Tarık

“Sınıf Mücadelesi ve Kent Mekanı” **Praksis**, Bahar 2001, Sayı 2.

Şengül, H. Tarık

Yerel Devlet Sorunu Ve Yerel Devletin Dönüşümünde Yeni Eğilimler, **Praksis**, sayı.9, kış bahar 2003, s.183-220.

Takahashi, Junjiro
Sugiura, Nariyuki

“The Japanese Urban System and The Growing Centrality Of Tokyo In The Global Economy”
Emerging World Cities In Pacific Asia, edit, Fu-chen Lo; Yue-man Yeung, United Nations University Pres, Tokyo-New York-Paris, (Çevrimiçi), 18 Nisan 2005, <http://www.unu.edu/unupress/unupbooks/uul1ee/uul1ee00.htm#Contents> 1-5

Tekeli, İlhan

“Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, (Der.) Ergun Türkcan, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi 2, Birinci Kitap, (Ankara: Ayyıldız Matbaası), 1978.

Tekeli, İlhan

Kentleşme Yazıları, Turhan Kitabevi: Ankara, 1982.

Temelli, Sezai

“Belediye Hizmetlerinin Özelleştirilmesinin Toplumsal Maliyeti: İstanbul Örneği, **Yerel Yönetimler Sempozyumu Bildirileri**, TODAİE Yerel Yönetimler Araştırma ve Eğitim Merkezi Yayını No:304, YYAEM Yayın No:12, Ankara.

- TESEV Mahalli İdare Yasa Tasarıları Üzerine –(Çevrimiçi) 10 Haziran 2005, http://www.tesev.org.tr/mik_tasarilar.doc
- The City Jakarta. Administration My Jakarta- 15 Nisan 2005 (Çevrimiçi), http://www.jakarta.go.id/en/jakartaku/kota_jakarta01.ht
- The City of Vienna (Çevrimiçi), 10 Haziran 2005, <http://www.wien.gv.at/english/politics/organisation/decentralisation.htm>,
- The Jakarta Post City News - May 19, 2005- (Çevrimiçi) <http://www.thejakartapost.com/city.asp>
- The City of Paris **Annual Report 2004**, (Çevrimiçi), 25 Mayıs 2005, <http://www.paris.fr/portail/viewmultimediadocument?multimediadocument-id=12770>
- Tokyo Metropolitan Government (Çevrimiçi), 20 Nisan 2005, <http://www.metro.tokyo.jp>
- Toprak, Zerrin **Kent Yönetimi ve Politikası**, Dokuz Eylül Üniversitesi Yayınları (Anadolu Matbaası), İzmir, 2001.
- Tortop, Nuri **Mahalli İdareler**, TODAİE, 4.Baskı, Ankara, 1991.
- Tortop, Nuri “Paris Şehrinin Yönetim Biçimi”, **Amme İdaresi Dergisi**, 100. sayı, cilt 26, Mart, 1993, ss.83-86.
- Tortop, Nuri “Türkiye’de Metropoliten İdareler Ve Büyükşehir Yönetimleri İle İlgili Gelişmeler”, **Gazi Üniversitesi İk. ve İd. Bil. Fak. Dergisi**, Cilt 8, 1992, Sayı 2, s.431-447
- Turgut, Sırma R. **İstanbul’un Yönetimi- Bir Kent Planlama Yönetimi Denemesi**, Anahtar Kitaplar, İstanbul, Birinci Bakım, Mart 2004.
- TÜSİAD **Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler**, (Hazırlayan Seçluk Yalçındağ) TÜSİAD Yayınları, İstanbul 1995.
- UNESCAP **Country Reports on Local Government Systems:Indonesia** , (Çevrimiçi) 24 Mayıs 2005,

<http://www.unescap.org/huset/lgstudy/new-country-paper/Indonesia/Indonesia.pdf>.

UNESCAP

Local Government in Asia and The Pasific: A Comparative Study, (Çevrimiçi), 10 Ocak 2005, <http://www.unescap.org/huset/lgstudy/country/indonesia/indonesia.html#cat>

Ünlü Halil

Yerel Yönetimlerarası İşbirliği, Kent ve Belediye Birlikleri, IULA/T.C Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul, 1993.

Vergara, Victor

Sub-Municipal Managament and Decentralization In Large Cities, Infrastructure Notes Publ, Transportation, Water and Urban Development Department the World Bank, December 1992, (Çevrimiçi) 14.03.2005, <http://www.worldbank.org/html/fpd/urban/publicat/rd-fm4.htm>

Yücel, Asuman

Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model Ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi, DPT, Ankara, Mayıs, 1994.

Weber, Max

Şehir- Modern Kentin Oluşumu, Çev: Musa Ceylan, Bakış Yayınları, İstanbul, 4. Baskı, Şubat 2003.