

## METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM MODELLERİ İÇERİSİNDE TÜRKİYE METROPOLİTEN YÖNETİMLERİNİN YERİ VE YASAL ÇERÇEVESİ\*

Yrd. Doç. Dr. Halil KALABALIK\*\*

**ÖZET:** While there are many definitions of metropolitan area, a meaningful operational definition is more difficult to come by. Metropolitan government is regional government at some level between national government and local municipal government. It is difficult to prescribe any universally applicable criteria for drawing the boundaries of metropolitan government. Among the various criteria are: population size, population density, housing, transportation, communication facilities, market characteristics, distribution of industries, health and education opportunities. Any urban area becomes 'metropolitan' when it becomes heavily populated and its central and other outlying areas a high degree of economic and social interaction. Metropolitan integration stems largely from the contradiction between the underlying unity of metropolitan area and its fragmented governmental structure. To meet this, the experience of metropolitan governments around the world, a number of approaches are being tried and advocated. Some involve few or no changes in the structure of government within the area, while others call for fundamental alterations in the jurisdiction, structure, and functions of existing units. Devices the first category is single-tier metropolitan government which includes annexation, city-county consolidation. The second approaches to metropolitan governance is Two-tier metropolitan government which includes federation (jurisdictional fragmentation). The third category is voluntary metropolitan institutions which includes contracting for services, local government associations and sub-regional municipal associations and the last category is special purpose metropolitan agencies. In Turkey The Law of 3030, 1984, established federated forms of metropolitan government, called "büyükşehir". The division of metropolitan functions between a newly established metropolitan government, "büyükşehir" at the existing local municipal governments, called "ilçe belediyeleri". Each tier has owned its council and fragmented functions.

### GİRİŞ

Metropolitan yönetimler metropolitan alanların yönetiminin, diğer kentsel alanların yönetiminden farklılığının bir sonucudur. Diğer taraftan, metropolitan alanların yönetimi ile bu bölgelerde yürütülen kamu hizmetlerinin de önemli öl-

\* Bu makale, Yıldız Teknik Üniversitesi Mimarlık Fakültesi Şehir ve Bölge Planlama Bölümü tarafından, 15-16 Ekim 1998 tarihlerinde düzenlenen "1. Metropolitan Alanlar Planlama Sorunları Sempozyumu"nda sunulan bildirinin tam metnidir.

\*\* Yrd. Doç. Dr. KTÜ - İ.İ.B.F, Kamu Yönetimi Bölümü Hukuk Bilimleri Anabilimdalı

çüde ilişkisi vardır. Kentleşmenin hızla artması, kentlerin daha da büyümesi, yerel halkın hizmet taleplerinin mevcut yerel yönetimce karşılayamaz olmuş ve (belediye) sınırlarının dışında plansız ve düzensiz gelişmelere yol açınca, mevcut kent yönetiminin yeni oluşan kentsel alanların ihtiyaçlarını karşılamadığı görülmüş ve metropolis veya anakent vb. adlarla anılan yeni yerleşim yerlerinin yönetimi için özel modeller aranmaya başlanmıştır. Merkez kent çevresinde kurulan çok sayıdaki yerel yönetim ölçek ekonomisine olumsuz etkilerde bulunmuştur. Meropoliten sorunları çözülmesi, coğrafi birlik ve hizmetlerde koordinasyonun sağlanması, metropoliten alan ölçeğinde plan ve program yapan, kararlar alan ve bunları uygulayabilen bir kurumsal yapının doğmasını gerekli kılmıştır.

Metropoliten sorunlar temelde coğrafi birlik ve işlevsel koordinasyon sorunlarıdır. Bu sorunlara çözüm getirmek için uygulamada çeşitli kurumsal çözümler getirilmiştir. Bu bildiride işte bu çözümler üzerinde durulacaktır. Türkiyede metropoliten alanlar için getirilen “büyükşehir belediyesi yönetimi”nin bu kurumsal çözümler içindeki yeri ve yasal çerçevesi tartışılacak, ortaya çıkardığı sorulara ve çözüm yollarına değinilecektir.

### I. METROPOLİTEN ALAN VE YÖNETİMİ KAVRAMI

Metropoliten alan yönetimini ne olduğunun anlaşılabilmesi için, öncelikle metropoliten alanın ne anlama geldiğinin açıklığa kavuşturulması gerekir.

#### A . Metropoliten Alan Kavramı

Literatürde «metropol», «metropoliten alan», «anakent», «büyükşehir» «anakentsel» «metropolis» gibi değişik kelimelerle birbirinin yerine kullanılan metropoliten alan kavramının çok çeşitli tanımları yapılmakla birlikte, ulusal ve uluslararası kabul görmüş veya görebilecek bir tanımını vermek oldukça zordur. «Metropolis» (metropoliten alan) Yunanca asıllı «metro» (ana, asıl) ve «polis» (kent/şehir) kelimelerinden oluşmuş ve ilk çağlarda kent devletlerini tanımlamak için kullanılmıştır.<sup>1</sup> Daha sonraları ise büyük yerleşim merkezlerini tasvir etmek için kullanıla gelmiştir. Aşırı derecede kentleşmiş bölgeler için «megapolis» veya «megapolis» (bitmeyen kent/engin kent) terimleri kullanılmaktadır.<sup>2</sup>

1959 yılından beri Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) metropoliten alanlar *Standart Metropoliten İstatistiksel Alan* (Standart Metropolitan Statistical Area -SMSA) olarak gösterilmektedir. ABD'de kabul gören tanımlamalardan

<sup>1</sup> EKE, Ali Erkan (1985) “*Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler: Batı Denevimi ve Türkiye*” Amme İdaresi Dergisi, Cilt 18, Sayı 4, s. 41.

<sup>2</sup> İlk olarak Eski Yunanda, kentlerin en büyüğü olarak tasarlanan bir kent devlete verilen megapolis adı, daha sonra ABD'de 7 eyaletin kentleşmiş yörelerini içeren ve 40 milyon üfusu kapsayan Kuzey - Doğu şeridinde, San Fransisko'dan San Diego'ya kadar olan Batı şeridinde denmektedir. En büyük megapolis, Tokyo, Osaka ve Kobe'yi içine ala Tokaido'dur. Ülkemizde ise, İzmit - Tekirdağ bölgesini gittikçe bir megapolise dönüşmekte olduğu söylenebilir. Bkz: EKE (1985), s. 42.

biri, Bütçe ve Yönetim Bürosu tarafından yapılmıştır. Bu tanıma göre, “Bir SMSA daima bir merkezî kent ve içerisinde yerleşmiş bulunan belirli nüfus büyüklüğündeki kent veya kentleri içerir. Bu alan ayrıca, merkezî kente oldukça yakın/komşu olan ve ekonomik ve sosyal açıdan merkezî kentle ilişkileri nedeniyle metropoliten özellik ve entegrasyon niteliği taşıyan *county*'leri de içerir.”<sup>3</sup> Metropoliten alanın bir diğer tanımı da şöyledir: En genel anlamıyla nüfusu yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve yönetim açısından o bölgenin merkezi durumunda bulunan merkez kent veya kentlerin çevre kentleriyle oluşturdukları birimdir.<sup>4</sup>

Metropoliten alanın açıklaması şöyle yapılabilir: Bir metropol alanda çekirdek kent (merkezî kent) vardır. Bu merkezî kent adeta bir cazibe merkezidir. Bu merkezin etrafında yine irili ufaklı birçok kent bulunmaktadır. Ancak bu kentlerin varlığı ve yaşamı aslında cazibe merkezi olan merkezî kentten kaynaklanmaktadır. Uydu kentler denilebilecek diğerleri ile birlikte ele alınır ve bunların tamamı için ayrı bir yönetim tarzı benimsenirse, metropoliten alan kavramı ve yönetimi ile karşılaştırılır.<sup>5</sup>

ABD Nüfus Bürosu, metropoliten alanın tam bir tanımını yapabilmek için üç önemli ölçütün gerekli olduğunu belirtmektedir. Bunlar, nüfus, iş ve meşguliyet ilişkisi, merkezî kentle diğer kentlerin ilişkisidir. Nüfus açısından belirli bir yoğunluğa ulaşmış bir merkezî kentle, iş ve ekonomik bağlantıları yoğun olan başka kentlerin entegrasyonu ile metropoliten alanın oluşacağı belirtilmektedir.

Metropoliten alanların oluşumu ve gelişiminde iki ayrı gelişme göze çarpmaktadır:<sup>6</sup> Birincisi, metropoliten alanlar özellikle Avrupa ve Kuzey Amerika'da büyük kentler 18. ve 19. yüzyıl sanayi devriminin ve kırsal yörelerden kentlere doğru yoğun göçün sonucu olarak doğmuştur. Kentlerin bu aşırı nüfusu eritememesi, kent çevrelerinde plansız yerleşim alanlarının yaygınlaşmasına neden olmuş, zamanla bu alanlar biraz da merkezî yönetimlerin zorlama ve yarıdıkları ile kentlerin yönetim sınırları içine alınarak kentlerin nüfusu, hizmet yükü ve alanları genişletilmiştir.

İkinci gelişme ise şöyle olmuştur: Özellikle sanayileşmiş ülkelerde kentler ve çevresinde oluşan «*banliyö*», «*yatakhane kenti*», «*uydu kent*» gibi adlarla a-

3 BLAİR, George S. (1981) Government at the Grass - Roots, Third Edition, Palisades Publishers, California, s. 150; ABD'de Metropoliten alan tanımı hakkında geniş açıklamalar için bkz: İSPIR, Eyüp (1982) Kentleşme, Metropoliten Alan ve Yönetimi, AİTİA Yayını No: 185, Ankara, s. 71.

4 İSPIR, Eyüp (1991) Şehirleşme ve Meseleleri, İkinci Baskı, Ankara s. 185; Aynı tanım için bkz: İSPIR, Kentleşme, s. 71. Diğer tanımlar için bkz: NADAROĞLU, Halil (1994) Mahallî İdareler, Teorisi, Ekonomisi, Uygulaması, 5. Bası, İstanbul, s. 111; GÖRMEZ, Kemal (1993) “Türkiye’de Anakent Yönetiminin Sorunları”, Çağdaş Yerel Yönetimler, Cilt2, Sayı 1, s. 20.

5 NADAROĞLU, s. 111.

6 EKE (1985), s. 41-42.

nilan yerleşim alanları, kentlerin sorunlarından kaçmak, sahip oldukları görece iyi sosyo-ekonomik imkânları kentlerle paylaşmamak için kendi yerel yönetimlerini kurmuşlar, kentlerle birleşmeme yolunu seçmişlerdir. Bu gelişmenin sonucunda, birbiri ile ekonomik, sosyal ve hatta organik bütünlük içinde bulunan bu kentsel alanlarda sorunların büyük bir bölümünün ortak olmasına karşılık, birbirinden bağımsız, parasal açıdan yetersiz çok sayıda yönetim doğmuştur. Örneğin ABD’de metropolitan alanlarda pek çok yerel yönetim birimi bulunmaktadır. 1972 yılında kurulan 212 metropolitan alan içerisinde 25.869 farklı yönetim birimi bulunmaktaydı. Her bir metropolitan alana yaklaşık olarak 90 yönetim birimi düşmekteydi.<sup>7</sup>

### B - Metropolitan Yönetimi Kavramı Ve Önemi

Kentlerin büyümesiyle kentsel hizmetlerin yerine getirilmesinde verimliliğin ve etkinliğin sağlanması arasında yakın bir ilişki vardır.<sup>8</sup> Aynı şekilde, metropolitan alanın yönetim şekli ile buralarda yürütülen kamu hizmetleri birbirlerini önemli ölçüde etkilemektedirler. Özellikle bu alanda yürütülen hizmetlerin, metropolitan alanın yönetim şekline etkisi büyüktür.<sup>9</sup> Metropolitan alanlar kamu hizmetlerinin hepsi ya da büyük bir kısmı için ortak bir alandır. Bu nedenle, bütün ülkelerde devlet kentlerin kurumsal düzenleme biçimleriyle yakından ilgilenmek durumundadır. Bu ilgi, büyüklük ve hizmet ilişkilerinin akılcı düzenlenmesi gerekliliğini yanısıra demokratik katılımın yönünü etkileyebilme hedefiyle de yakından ilgilidir. Metropolitan alanlarda kamu hizmetleri, kendilerinin yerine getirilmesini sağlayan belirli otoritelerin varlığını zorunlu kılmaktadır. Bu otoriteler ya “*özel amaçlı otoriteler*” (ad hoc authorities) ya da “*çok amaçlı otoriteler*” (multipurpose authorities) şeklinde teşkilatlanarak bu hizmetleri yerine getirmektedirler.<sup>10</sup>

Nüfus bakımından oldukça yoğunlaşmış ve kent merkez ile kentin merkezinden uzakta olmasına rağmen, kent merkezi ile ekonomik ve sosyal yönden karşılıklı etkileşim içerisinde bulunan alanlarda metropolitan yönetimi kurulabilir. Hatta bu alanın imarının yapılması ve kalkındırılması için metropolitan yönetimin kurulması idarî bir zorunluluk olarak da ele alınabilir. Diğer taraftan, bir

7 Yönetim dizgeleri ile metropolitan sorunlar arasında yakın bir ilişki vardır. Ancak, bütün metropolitan alanla ilgili temel sorunları çözecek herhangi bir kamusal kuruluşun bulunmaması yönetsel bir boşluk doğuruyordu. Diğer taraftan yerel fonksiyonlara bir parçalanmışlık vardı. Zira, her yerel yönetim birimini kendine özgü sınırları vardı. Geniş bilgi için bkz: BLAIR, s. 155.

8 TOPRAK, Zerrin (1990), “Büyükkent Yönetim Sistemi ve Kent Yönetiminde Ekonomik Kararların Etkinliği”, Kamu Yönetimi 1. Kitap, (I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi 1-4 Mayıs 1990), Ankara, s. 915-916.

9 İSPİR, Kentleşme, s. 115.

10 İSPİR, Kentleşme, s. 115.

bölgede metropoliten alan yönetiminin, merkezî yönetim tarafından siyasi amaçlarla kurulması da mümkündür.<sup>11</sup>

Metropoliten yönetim, merkezî yönetim ile yerel belediye yönetimi arasında bulunan bölgesel bir yönetimdir. Federal bir yapıya sahip ülkede metropoliten yönetim düzeyi eyalet (federe devlet, özerk bölge, kanton, land vs.) düzeyi veya il yönetim düzeyi ile yerel belediye yönetim düzeyi arasında bir yerde anlaşılmalıdır. Bu nedenle, metropoliten yönetimlerinin sınırlarını tayin etmek üzere evrensel düzeyde kabul edilebilecek bir kriter bulmak oldukça zordur. Metropoliten yönetimlerin sınırlarının tayinini gerçekleştirmek için değişik ülkelerde kabul edilen kriterler olarak şunlar verilebilir: Nüfus büyüklüğü, nüfus yoğunluğu, konut, ulaştırma ve iletişim faaliyetleri, market özellikleri, ticaret şekilleri, sanayinin, sağlığın ve eğitim faaliyetlerinin dağılımı.<sup>12</sup> Bu nedenle, her ülkedeki bir metropoliten yönetimin sınırları o ülkenin koşullarına bağlı olarak belirlenmektedir.

## II. METROPOLİTEN YÖNETİM MODELLERİ

Metropoliten yönetimin, dünyadaki gelişme seyri de dikkate alınarak değişik örgütsel ve kurumsal şekilleri ortaya çıkmıştır. Metropoliten yönetimler için model aranırken, o toplumun tarihi, siyasi, idari faktörleri şüphesiz dikkate alınmaktadır.<sup>13</sup> Bu faktörlerin bileşimi ve değerlendirilmesine göre birçok metropoliten yönetim türleri ortaya çıkmıştır. Metropoliten yönetimler, bir taraftan zorunlu veya isteğe bağlı; diğer taraftan da kanunla kurulan bir temele sahip olan metropoliten yönetimler ve kanunla kurulan bir temele sahip olmayan metropoliten yönetimler diye sınıflandırılmaktadır. Zorunlu ve kanunla kurulan metropoliten yönetim türleri arasında da bir ayırım yapılmaktadır. Zira çoğu durumlarda metropoliten yönetimin nihai kurumsal şekli bir kanundan veya başka bir düzenlemeden kaynaklanmaktadır. Bu noktada metropoliten alanda bulunan yerel yönetimlerin görüşü alınmadan veya gerekli mutabakat sağlanmadan, devletin zorlaması ile kurulan metropoliten yönetimlerle, mevcut yerel yönetimlere danışılması, görüşlerinin alınması, ve belli bir mutabakatın sağlanması sonucu kurulan kurumsal metropoliten yönetimler arasında bir ayırım yapılması gerekmektedir. Bu sınıflandırma çerçevesinde metropoliten yönetimin kurumsal şekilleri ele alınırken başka bir ayırım yapılmaktadır. Bu ayırımı zorunlu, isteğe bağlı ve kanunla kurulu şekilleri daha sağlıklı bir sınıflandırmada ve dört kategori altında birleştirilmektedir. Bunlar: Tek kademeli metropoliten yönetimler, iki kademeli metropoliten yönetimler, isteğe bağlı metropoliten yönetimler ve özel a-

<sup>11</sup> MUKHOPADHYAY, Asok (1988), "Metropoliten Government: Problems ad Prospects", The India Journal of Public Administration, Vol. XXXIV, No 1, s. 18.

<sup>12</sup> BOLLENS, J. C. - SCHMANDT, H.J. (1965) The Metropolis: It's People, Politics ad Economic Life, N.Y. Harper, s. 6-7.

<sup>13</sup> TOPRAK, Büyükkent Yönetim Sistemi, s. 917.

maçlı kuruluşlar.<sup>14</sup> Şimdi bu modeller hakkında kısa açıklamalarda bulunmak istiyoruz.

### A - Tek Kademeli Metropolitan Yönetimler

Tek kademeli metropolitan yönetim, bazı yerel hizmetler bakımından metropolitan alanın tamamını kapsaya bir niteliğe sahiptir. Diğer bir ifadeyle, metropolitan alanda yürütülmesi gereken kamu hizmetleriyle ilgili planlama, teşkilatlanma ve karar verme gibi bazı yetkilerin kullanılmasının yeni kurulan bu metropolitan yönetime geçtiği kabul edilir.<sup>15</sup>

Tek kademeli metropolitan yönetim biçimlerinin üçünü burada ele almak istiyoruz. Bunlardan ilk ikisi olan “kaynaşma/katma” ve “şehir/county birleşmesi” aslında bir süreci oluşturmaktadır ve aynı türün değişik kolları hüviyetindedir. Bu iki yönetim şekline daha çok ABD’de rastlanmaktadır. Bu metropolitan yönetim biçimlerinin her ikisinde de parçalar halindeki yerel yönetimlerden kurumsal yeni bir metropolitan yönetim oluşturulmaya çalışılmaktadır. Böylece bir merkezî kentin sınırlarını aşan bir yerleşme sürecinin üstesinden gelmeye yönelik somut usulleri temsil etmektedir. Nispeten az nüfuslu metropolitan alanlar açısından en uygun model, tek kademeli yönetim biçimidir. Ancak bu yönetimler, coğrafi yönden son derece geniş bir alanda tek bir yönetimin bulunmasından kaynaklanan, tüm alana erişme zorluğu gibi güçlükler, yerinden yönetim çabalarını bu alanlarda zorunlu kılmaktadır.<sup>16</sup>

#### 1. Katma/Kaynaşma

Katma (annexation), metropolitan yönetim oluşturulması amacıyla birbirine komşu iki veya daha fazla belediyenin veya bir kısmının veya tamamının, muhtemelen lağvedilmeleri suretiyle birleştirilmesi<sup>17</sup> veya bitişik bir bölgenin

14 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği (1987) *Metropolitan Yönetim: Dünya’da ve Türkiye’de*, İstanbul s. 16. Bir diğer sınıflandırmaya göre, metropolitan yönetim modelleri şu şekilde gruplandırılmaktadır: 1) Geçici küçük ölçekli çözümler: Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, kentsel birlikler ve kurullar, özel amaçlı metropolitan örgütler; 2) Uzun süreli köklü çözümler: Birleştirmeler ve yerel federasyonlar. EKE (1985), s. 46; EKE, Ali Erkan (1982) *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AUSBY Yayını No. 105, Ankara, s. 17; KELEŞ, Ruşen (1988) *Türkiye’de Kent Yönetimi*, Türk Sosyal Bilimler Derneği, Ankara, s. 16; İSPİR, s. 185; TOPRAK, Büyükkent Yönetim Sistemi, s. 917; GÜLER, Birgül (1987) “Büyük Kentler için Yönetim Arayışları” *Türk İdare Dergisi*, Yıl: 59, Sayı 374, s. 118. KELEŞ ise, metropolitan yönetim biçimlerini dört sınıfa ayırmaktadır: Birincisi, hizmet birliklerinin oluşturulmasıdır. İkincisi özel amaçlı örgütler kurmaktır. Üçüncüsü, il özel idarelerinin bulunduğu ülkelerde, metropolitan alanlarında belediyeler ile il özel idarelerini ortak bir yönetim oluşturacak şekilde birleştirmektir. Son model ise, federatif yapıya dayanmaktadır. KELEŞ, Ruşen (1990), *Kentleşme Politikası*, İmge Kitabevi, Ankara, s. 232.

15 İSPİR, Kentleşme, s. 118-119.

16 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, *Metropolitan Yönetimi*, s. 17.

17 LEEMANS, A.F. (1987) *Changing Paterns of Ldcal Government*, IJULA, The Hague, s. 85.

mevcut yerel yönetim birimine (belediyeye) katılmasıdır.<sup>18</sup> Diğer bir ifadeyle, bir veya birden çok belediyenin veya kentin bir başka belediye veya kentin kapsamına geçmesi veya birden çok belediyenin tek bir yerel yönetim birimi halinde kaynaşması ile yeni bir yerel yönetim meydana gelir.<sup>19</sup> Son yıllarda Belçika, Danimarka, İngiltere, Batı Almanya, Hollanda, Norveç ve İsveç'te gerçekleştirilen yerel yönetim reformlarında kaynaşma yöntemi yaygın olarak kullanılmıştır. Örneğin, Almanya'da 1968'de 24 282 olan belediye sayısı, birleştirme sonucunda 8500'e indirilmiştir. İsveç'te ise 1964'te 1006 olan belediye sayısı, birleştirme reformları sonucunda 278'e, Norveç'te ise 1951'de 744 olan belediye sayısı 451'e indirilmiştir.<sup>20</sup>

Katma veya kaynaşma süreci sonucunda ilgili belediyeler daha önceki kimliklerini, yetkilerini ve özerkliklerini kaybederek genellikle daha büyük veya yeni bir belediyenin parçası haline gelmektedirler. Ancak, katılan veya kaynaşmaya konu olan alan genellikle katma veya kaynaşma sonucu ortaya çıkan genişlemiş şehrin bir yöresi, şubesi veya bir ilçesi olarak aynı adla kimliğini sürdürmektedir. Yeni yerel yönetim biriminin büyüklüğünün bir ölçüde idarî yerinden yönetimi gerekli kılması halinde, önceki hizmet sınırları, idarî hizmet bölgelerinin belirlenmesinde kullanılmaktadır. Batı Almanya'da *Köln* ve *Duisburg* bu konuda güzel bir örnek oluşturmaktadır.<sup>21</sup> Büyük merkezlerin daha da büyümesini sağlayan katma sürecinin önemli uygulamalarına ABD'de rastlanmaktadır. Örneğin 1977 yılında 2500 veya daha fazla nüfuslu 102 yer birbirine katılmıştır. Çok geniş katma yapılan bölgelerden en önemlileri *Huston, Teksas* tir.<sup>22</sup>

Bir kentin çevresindeki belediyeleri "katma" suretiyle daha büyük belediye sınırları içine almanın güzel bir örneği 1980 yılında Türkiye'de gerçekleşmiştir. Aralık 1980 tarihli ve 34 sayılı kararla *Millî Güvenlik Konseyi*'ne mahallî idare özerkliğine keyfî müdahale imkânı tanınmıştır. Bu kararla, Konsey, büyük kentlerin çevrelerindeki bazı belediye ve köylerin tüzel kişiliklerini, gerekli gördükleri takdirde kaldırmaya, sıkıyönetim komutanlarını yetkili kılmıştır. Bu düzenlemenin amacı, her ne kadar, düzensiz kentleşmenin sonucu olan büyük kentlerin yakınında oluşan yerleşmelerin, su, kanalizasyon ve ulaşım gibi temel hizmetlerini bir bütünlük içerisinde çözmek ise de, sıkıyönetim komutanları, ye-

---

BLAIR, s. 158.

İSPİR, Kentleşme, s. 119; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 17; LEEMANS, s. 85.

Avrupada yapılan yerel yönetim reformları hakkında geniş bilgiler için bkz: Coucil of Europe (1983), The Reforms of Local and Regional Authorities in Europe, Theory, Practice and Criticalm Appraisal, Strazbourg, s.

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 17.

BLAIR, s. 159.

rel özerkliğe ve yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerine keyfi şekilde müdahalelerde bulunabilmişlerdir.<sup>23</sup>

## 2. Kent/County Birleşmesi

Kent/County birleşmesi ara kademe yerel yönetim biriminin (county, district, kreis) yapısına ve büyüklüğüne bağlıdır. Bu tür metropolitan yönetimlerinin kurulması yoluna, geniş ve büyük kentlerin sınırlarının, *county* veya *district* yönetimlerinin sınırlarıyla aynı olmaması kamu hizmet ve politikalarının koordinasyonunun sağlanamaması nedeniyle başvurulmaktadır. Bu durum özellikle kentin dışında gelişen ve bu nedenle kentin yetki alanı dışında kalan «*yatakhane belde*»lerde apacık görülmektedir.<sup>24</sup> Kent/County birleşmesi, normal bir katma/kaynaşmadan kaynaklanan kimlik kaybı gibi bazı sonuçların doğmasına engel olunması amacıyla başvuru bir usuldür.<sup>25</sup> Bu tür metropolitan yönetim biçiminde, hem kent hem de county meclisi doğrudan doğruya kendi seçmen çevreleri tarafından seçilmektedir. Kanunen her biri ayrı bir yerel yönetim birimidir ve aralarında hiyerarşik bir ilişki yoktur. Sadece, yol yapımı, sağlık ve itfaiye hizmetleri gibi bazı hizmetler bakımından her iki yerel yönetim birimi arasında işbirliği vardır.<sup>26</sup> Bu tür metropolitan yönetim biçimine daha çok ABD'de rastlanmaktadır. Örneğin, *Florida*'da *Jacksonville/Duval County*, *Nevada*'da *Las Vegas/Clare County*, *İndiana*'da *Indianapolis/Marion County* bunun yeni örnekleridir. 19.yüzyılda ise *New Orleans*, *Boston*, *Filadelphia*, *San Francisco* ve *New York* önemli birleşmeler olarak tarihe geçmiştir.<sup>27</sup>

Kent/county birleşmeleri genellikle hizmetlerin yerine getirilmesiyle mali sorunların yerel olarak kabul edilmişinden, özellikle sunulan hizmetlerle bu hizmetlerin getireceği maliyet yüküne ilişkin karşılıklı denge kaygısından kaynaklanmıştır.<sup>28</sup> Metropolitan örgütlenmeye kent/county birleşmesi açısından yaklaşımın ilginç bir örneğine *Dublin*'de (İrlanda) rastlanılmaktadır. Burada daha yüksek bir yönetim kademesi oluşturulmadığı gibi, şehri kuşatan metropolitan alan - *Dublin* kenti ve *Dublin County*'si sınırları içindeki iki yerel yönetim biriminin kaynaşması da sözkonusu değildir. Hem kenti, hem de county'yi yöneten

23 Millî Güvenlik Konseyi, Aralık 1981 yılında çıkardığı 2561 sayılı Kanun ile de, bu katma konusunu daha sistemli ve ayrıntılı olarak düzenlemiş idi. Ancak, yerel demokrasi ve yerel özerkliğe aykırılık açısından, 34 sayılı Karardan pek farkı yoktu. KALABALIK, Halil (1996), Yerel Yönetimlerde Özerklik Sorunu, S.Ü. Sosyal Bilimler Enstitüsü, Konya, (Yayımlanmamış Doktora Tezi), s.

24 LEEMANS, s. 164.

25 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 17.

26 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 19.

27 LEEMANS, s. 164; BLAIR, s. 163.

28 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 18



ortak bir yönetici ve yardımcısı vardır. Bu en üst yönetim düzeyinde birleşmeden ziyade, her iki siyasal - idarî kuruluşun ayrı varlık taşıması söz konusudur.<sup>29</sup>

### 3. Yerinden Yönetim Esasına Dayalı Tek Kademeli Metropolitan Yönetim

Bu tür metropolitan alan yönetim modelinde karar oluşturma ve hatta yerel düzeyde hizmet ifa etme konularında sorumluluk yerel birimlere dağıtılmaktadır. Sorumluluğun yerel birimlere dağıtılması (=yerinden yönetim) oldukça geniş ölçüde değişiklikler gösterir. Karar oluşturma, yetki kullanımının ve bütçenin bazı veya bütün unsurlarını içerebilir. Tek kademeli metropolitan yönetim metropolitan alanın bütününe yönelik olarak oluşturulmakta ve sonra yetki ve sorumluluk devri (yerinden yönetim) gerçekleşmektedir.<sup>30</sup>

Bu tür metropolitan yönetimlere, *Winnipeg* (Kanada) gibi, bir zamanlar iki kademeli federasyon federasyon olup da sonradan tek kademeli bir metropolitan alan haline gelmiş metropolitan yönetimleri örnek olarak verilmektedir.<sup>31</sup> Bu tip metropolitan yönetim, yerinden yönetim unsurlarını da içeren eskiden beri tek kademeli bir nitelik taşıyan kentleri de kapsar. Bunların örnekleri arasında Viyana (Avusturya), Paris (Fransa), Oslo (Norveç), Roma, Polonya ve Floransa ve diğer İtalyan kentleri ve çoğu Batı Almanya kentleri sayılabilir.

İkinci bir örnek olarak *Viyana* kenti verilebilir. Avusturya Federal Cumhuriyetinin başkenti durumunda olan Viyana hem bir eyalet hem de bir yerel yönetim birimidir. Bu nedenle hem belediye ve hem de eyalet sorumluluklarına sahiptir. Şehir 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 meclislerinin karar oluşturma yetkileri sınırlıdır, ancak yerel konularda bu meclislere bilgi verilmesi ve danışılması gerekir.<sup>32</sup>

---

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 18. İlginçtir ki, İngiltere'de aynı ilişki county'lerle borough'lar arasında bulunmasına rağmen, kent/county birleşmesine rastlanılmamaktadır. LEEMANS, s. 164.

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 19.

1971 yılında Winnipeg'i on üç belediyeden oluşan iki kademeli metropolitan yönetim sistemi kaldırılmış ve tek bir kent oluşturulmuştur. Winnipeg kenti Manitoba Eyaletinin hem başlıca ket merkezi hem de başkentidir. İlgili mevzuat gereğince kent alanının bütünü her biriyle ilgili meclis üyelerinin oluşturduğu komiteleri bulunan alt-bölgelere ayrılmıştır. Topluluk komitelerinin başlıca görevi yerel bölgeleme (zoning) işlemleri ve parklardır. Başlıca görevleri, bağlı oldukları yerel alt-bölgedeki bütçe ve harcamalar da dahil hizmetin sunulmasını izlemek ve ilgili olduğu konularda bir ölçüde doğrudan denetim uygulamaktır. Komitelerin yanısıra bir de yöre sakileri danışma grupları vardır. Bu gruplarda hemşhirlere seçilmiş temsilciler birlikte çalışırlar. Bkz: Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 19.

Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 19.

## B - İki Kademeli Metroliten Yönetimler (Jurisdictional Fragmentation - Two-Tier Systems)

Metroliten kent yönetimine bir diğer yaklaşım, bazı metroliten alanların iki-kademeli yönetim birimine sahip olması, metroliten yetki ve sorumlulukların parçalanması esasına dayanmasıdır.<sup>33</sup> Bu alanlarda görev ve sorumluluklar, metroliten alan ölçeğindeki sorunlarla ilgilenmek üzere oluşturulan genel nitelikteki çok amaçlı bir yönetim kademesine devredilmiştir. Bu metroliten kademe mevcut yerel yönetimlerin üstünde yeni bir yönetim kademesi teşkil etmektedir.

İki kademeli metroliten yönetimi gelişmekte olan ülkelerde pek yaygın değildir. Örneğin, Metroliten *Manila* içerisinde dört kentte ve 13 belediyede bu sistem işlemektedir; *Sao Paulo* belediyelerinin 1/30'u 100.000'i aşan nüfusa sahiptir; Tunus 13 belediyeden ibarettir. Buna karşılık pek çok gelişen ülke kentlerinde bu modelin uygulamalarına da rastlanabilmektedir. Dhaka, Lagos, Madras, Medellin ve Rio de Janeiro bunların örnekleridir.<sup>34</sup>

İki kademeli metroliten yönetimler, özel amaçlı metroliten kuruluşların aksine, kentleşmenin tabî sonucudur. Kentleşme ise, yetkili ve sorumlu olduğu sınırlar değişmeksizin, merkezî kentin kendisini çevreleyen küçük merkezlerin dışına ve kırsal alanlara doğru genişlemesi sonucunda oluşmaktadır.

İki kademeli metroliten yönetim yapısının yararı, daha küçük yerel yönetimler kurulması suretiyle yönetimin halka daha yakınlaşmasıdır.<sup>35</sup> Sakıncası ise, metroliten alanda görevler ve yetkiler, malî kaynaklar çok sayıda küçük yerel yönetim arasında paylaştırılmış bulunduğundan, metroliten alanlarda görülen çok sayıda kamu yönetimi olgusu, yerel hizmetlerde verimliliği ve etkinliği sağlamayı güçleştirici bir sonuç doğurabilmektedir. Zira, bütün hizmetler için uygun (optimal) bir kent büyüklüğü tespit etmek mümkün olmamakla, çoğu yerel hizmetler bakımından kentin büyüklüğü yararlı olmakla birlikte (economies of scale), aşırı büyüklük, verimsizliğe (diseconomies of scale),<sup>36</sup> vergi yükü bakımından metropol içindeki yerel yönetimler arasında eşiksizliklere<sup>37</sup> neden olabilmektedir. Ayrıca üst-kademe yönetimlere, alt-kademelere oranla geniş yetkiler

33 BAH, Roy W. -LİNN, Johannes F. (1992), Urban Public Finance In Developing Countries, Oxford University Press/The World Bank, s. 409.

34 BAH - LİNN, s. 409.

35 BAH - LİNN, s. 409.

36 EKE (1985), s. 44-45.

37 BAH - LİNN, s. 409.

verilirse, her iki kademe arasında eşitlik beklentisi o metropoliten alandaki siyasî dengeye bağlıdır.<sup>38</sup>

İki kademeli metropoliten yönetimlerin türleri olarak yerel federasyonlar, metropoliten birlikler ve kent/county birlikleri üzerinde durulacak ve bu türün belli başlı uygulamalarından örnekler verilecektir.

### 1. Yerel Federasyonlar (Local Federations)

Yerel federasyon türü metropoliten model, metropoliten sorunları çözmek üzere yerel yönetimlerin birleştirilmesi yerine mevcut yerel yönetimler ile eyalet ya da merkezî yönetim arasında bölgesel nitelikli bir metropoliten yönetim kademesinin kurulmasını öngörür.<sup>39</sup> Metropoliten yönetim, yerel birimlerin temsilcilerinden oluşur. Bu üyeler metropoliten meclise yerel halk tarafından seçilmiş kimseler olabileceği gibi, yönetimde üst düzey görev alanlar arasından atamış da olabilir.<sup>40</sup> Model, kentsel fonksiyonların yeni kurulmuş metropoliten yönetim ile mevcut yerel yönetimler arasında bölüşülmesi esasına dayanmaktadır.<sup>41</sup> Özellikle 2. Dünya savaşından sonra yaygınlaşan bir düzenleme ile metropoliten sorunlar ve bunlarla ilgili yetki ve sorumluluklar iki kademeli bir yönetim yapısı arasında paylaştırılmaktadır. Tüm bölgeyi ilgilendiren stratejik konulardan sorumlu bir metropoliten yönetim kurulurken, daha yerel nitelikli, küçük ölçekli görevler alt yerel birimlere bırakılmaktadır. Diğer bir deyimle, tüm metropoliten bölgeden sorumlu olarak üst düzeyde genel amaçlı bir yerel yönetim kurulmakta ve bu yönetim planlama, eğitim, altyapı gibi stratejik hizmetler üstlenmektedir. Buna karşılık, alt düzey yerel yönetimler ise tali yollar ve kanallar, cadde ve sokakları temizliği, aydınlatma, çöp toplama ve dağıtım gibi hizmetleri yürütmektedir.<sup>42</sup>

İki kademeli federatif yönetim modelinin en eski örneği, 1954 tarihli Metropoliten Toronto Belediyesidir. Kanada'da Toronto'nun yanı sıra, Montreal, Vancouver, Ottawa-Hull, Quebec kenti ve Hamilton iki kademeli metropoliten yönetime sahiptir. Kanada federatif bir yapıya sahip olduğu için belediyelerle ilgili düzenlemeler eyalet kanunları ile düzenlenmektedir. *Toronto* metropoliten yönetimi altı belediyeden oluşmaktadır. 40 üyeli Toronto Metropoliten Meclisi, belediye başkanlarından ve belediye meclislerinin seçilmiş üyelerinden ve Metropoliten Meclisin üyeleri tarafından seçilen Başkan'dan oluşmaktadır. Meclis, metropoliten yönetimin en yüksek karar organı konumundadır. Metropoliten a-

38 KEATING, Michael (1991) Comparative Urban Politics, Power and the City in the United States, Canada Britain and France, Edward Elgar Publishing Company, Old Post Road/Brookfield/Vermont, s. 129.

39 EKE, (1982), s. 27.

40 BLAİR, s. 166.

41 BLAİR, s. 166.

42 EKE 51982), s. 27; İSPİR, Kentleşme, s. 125.

lanla ilgili politikaları onaylar, gelir ve giderlerin artırılması konusunda yetki verir. Meclis komiteler aracılığıyla faaliyetlerini yürütür. Komiteler onaylanmak ve uygulanmak üzere meclise tavsiyelerde bulunurlar. Metropolitan Meclisin başkanı, görevi dolayısıyla her bir komitenin üyesi ve her komitede oy hakkına sahip olduğu için güçlü konumdadır. Kanada'daki iki kademeli metropolitan yönetimler doğrudan bir vergileme sistemine sahip değildirler. Metropolitan birimler metropolitan düzeydeki harcamaları yerel belediyeler arasında paylaşırlar, onlar da vergileri toplar. Gelirler, aynı zamanda su tedariki gibi hizmet karşılıklarından ve eyalet yönetiminden gelen yardımlardan sağlanmaktadır.<sup>43</sup>

Toronto Metropolitan Yönetiminin görevleri şunlardır: Ulaşım ve taşımacılık hizmetleri, trafik denetimi, kanalizasyon hizmetleri, çöplerin imhası, ambulans hizmetleri ve sosyal hizmetler. Bazı görevler ise bir bölümüyle metropolitan yönetimin sorumluluk alanına girmekle birlikte, aynı zamanda yerel kademe birimleri tarafından da yürütülmektedir. Bunlar, parklar, kütüphaneler, dinlenme ve topluluk hizmetleri, planlama ve bölgeleme hizmetleri ve ekonomik gelişmeyle ilgili hizmetlerdir. Yerel kademenin sorumlu olduğu hizmetler ise, itfaiye, otopark, su dağıtımı, sokak temizliği, çöp toplama hizmetlerinden, halk sağlığı denetimi, maliye ve vergileme faaliyetlerinden ibarettir.<sup>44</sup>

Londra'da 1986 yılına kadar iki-kademeli metropolitan sistemi (yerel federasyon) uygulamıştır. 1889 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu ile, daha önce kurulmuş bulunan Londra Kent Meclisinin altında görev yapmak üzere "büyükşehir ilçe belediyeleri" (Metropolitan Boroughs) kurulmuştu. Böylece Londra'da iki-kademeli yerel yönetim sisteminin temelleri atılmıştı. 1964 yılında yapılan yeni düzenlemelerle Londra Metropolitan Meclisi (Greater London Council) kurulmuş, kent ölçeğinde yönetim, planlama ve koordinasyon görevleri bu Meclise verilmişti. Çeşitli nedenlerle Londra Metropolitan yönetimi 31 Mart 1986 yılında feshedilmiş, görevleri yeni kurulan özel amaçlı birtakım kuruluşlarla ilçe belediyeleri arasında paylaştırılmıştır.<sup>45</sup>

43 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 93.

44 ZIMMERMAN, Joseph F. (1986), *Participatory Democracy*, Praeger Publishers, New York, s. 174; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 93.

45 Örneği, daha önce Londra Metropolitan Yönetimine ait ola konut, yargu yönetimi, parklar, kütüphane ve galeriler ilçe belediyelerine verilirken; itfaiye, yeni kurulan Londra İtfaiye ve Sivil Savunma Teşkilatına, planlama hizmeti Çevre Bakanlığı ile Londra Planlama Danışma Komitesine verilmiştir. Londranın eski ve yeni kent yönetimi hakkında bkz: UYANIK, Sırrı (1993) "Londra'nın Yerel Yönetimi (İki Kademeli Yönetimin Sonu ve Şu Andaki Durum)", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 5, s. 23-26; TORTOP, Nuri (1993) "Londra Büyükşehir Yönetimi", *Çağdaş Yerel Yönetimler*, Cilt 2, Sayı 1, s. 3-8; TRAVERS, Tony (1989) *The Threat to the Autonomy of Elected Local Government*, The New Centralism, Colin Crouch & David Marquand (Ed.) Basil Blackwell, Kent/Great Britain, s. 3-20; LOUGHLIN, Martin (1986), *Local Government in the Modern State*, Sweet & Maxwell, s. 7-10.

## 2. Metropolitan Birlikler

Metropolitan birliklerin, iki kademeli metropoliten yönetimler içinde yer almakla birlikte, diğerleriyle bazı farkları bulunmaktadır. Bu modelin örneği, ABD’de ve belki de dünyada benzersiz bir nitelik taşıyan *Minneapolis/St. Paul* ikilisinin oluşturduğu metropoliten modelidir. Minnesota’da (ABD) iki kentten oluşan metropoliten yönetim, 2 milyonu aşan dağınık bir nüfusa sahip geniş bir alanı kapsamaktadır. Bu model, birbirine komşu iki büyük kentten (Minnesota/St. Paul) oluşmaktadır. Metropoliten yönetimin kurulması mevcut belediye kuruluşlarının varlığını sona erdirmemiştir, Bu yönetim modeli niteliği itibarıyla çok işlevlidir ve bölgenin bütününe yönelik olarak stratejik planlama sorumluluğuna sahiptir. Metropoliten Meclisin görevleri şunlardır: Metropoliten alan gelişme rehberinin hazırlanması, yerel yönetim planlarının onaylanması, Ulaşım, su ve parkların denetimi gibi üç metropoliten komisyonların koordinasyonunun sağlanması, yerel yönetimlerin, özel bölgelerin ve eyalet birimlerinin proje ve faaliyetlerin metropoliten alan bakımından öneminin belirlenmesi, yardım başvurularının gözden geçirilmesi, konut ve park hizmetleri için ve genel araştırma ve yardım sağlanması.<sup>46</sup> Bu modelde, 13 kişiden oluşan metropoliten meclis üyeleri Vali tarafından dört yıllık bir süre için seçilir. Bu üyelere Vali tarafından atanan birisi başkanlık yapar, diğer 12 üye ise district’leri (ilçe) temsil eder. Başkan Valiye bağlı olarak çalışır.<sup>47</sup>

## 3. Şehir/County Birliği

İki kademeli metropoliten yönetim türlerinden birine de Batı Almaya’da Aşağı Saksonya eyaletinde rastlanmaktadır. Bu modelde, eyalet yasası gereğince, bir kentle bir county bir “birlik” oluşturmaktadır. *Hannover* Metropoliten alanında 1962 yılından bu yana bölge ölçeğinde bir ikinci kademe birimi bulunmaktadır. Metropoliten alandaki nüfusun yarısının Hannover kentinde, kalanı da Hannover County’de oturmaktadır. 1974’den 1980’e kadar bu ikinci kademe birim doğrudan seçilen 75 üyeli bir meclise sahipti. Kentin ve County’nin isteklerine rağmen bu meclis modeli eyalet kanunlarınca yürürlükten kaldırılmıştır. Bugün Mecliste, yarısı Hannover Kenti tarafından ve yarısı da County tarafından atanan 28 üye bulunmaktadır. Statü ve yetki bakımından otorite olmaktan çıkarılan ve “ortak kurul” niteliği kazandırılan kuruluş, toplu taşımacılık, ekonomik gelişmelerin özendirilmesi, alt-bölgesel planlama ve bölge çapındaki dinlenme-eglenme tesisleri faaliyetlerini yürütmektedir. Kentin ve County’nin vergi gelirlerinin sabit bir yüzdesi bu ortak kurula ödenmektedir.<sup>48</sup>

5 BLAİR, s. 162.

7 BLAİR, S. 162; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 22.

8 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 222

## C - İsteğe Bağlı - Gönüllü Metropolitan Kuruluşlar

### 1. Yönetimlerarası Hizmet Anlaşmaları

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları uygulaması, yerel yönetimleri kendi aralarında, eyaletle ya da diğer komşu ve özel kuruluşlarla hizmet alım satımı için yapılan anlaşmalardır. Bu yolla belirli bir yerel hizmeti ya da hizmetleri yerine getiremeyen, pahalıya maleden ya da istenilen nitelikte ve kalitede yapamayan yerel yönetimler bu hizmetleri satın almak üzere anlaşmalar yapmaktadırlar. Böylece yerel yönetim kendi özerkliğini ve yapısını koruduğu gibi, bu tür hizmetlerden yerel halkın yararlanmasını da sağlamış olmaktadır.<sup>49</sup> Ayrıca, kaynak israfını önlenmesine, özel amaçlı metropoliten kuruluşlarının kurulma ihtiyacının ortadan kalkmasına da hizmet etmektedir.<sup>50</sup> Yönetimlerarası hizmet anlaşmalarının bazı sakıncalı yönleri de bulunmaktadır. Yerel topluluklar arasında çıkar anlaşmazlıkları, bu sözleşmeleri metropoliten alanda bulunan bütün yerel yönetimleri bağlayıcı olmasının sağlanmasındaki güçlükler, sözleşmeleri göreceli de olsa kısa süreleri kapsamak zorunda olmaları ve kanunun denetlemesine elverişli bulunmamları başlıca sakıncalarını oluşturmaktadır.<sup>51</sup>

Değişik uygulamaları ile karşılaşılma birlikte, genellikle bu usul üç şekilde kullanılmaktadır. Bir yerel yönetim kendi dışındaki yerel yönetimlerin kentsel hizmetlerini yapmak, yani hizmet satmak üzere anlaşmakta, ya iki veya daha fazla yönetim bu yolla belirli hizmetleri işbirliğine dayalı bir düzenleme içinde birlikte yerine getirmekte ya da olağanüstü durumlarda karşılıklı olarak yardımlaşmak üzere anlaşmaktadırlar. Bu usulün en çok kullanıldığı hizmet alanları polis, itfaiye, eğitim ve kanalizasyon hizmetleridir.<sup>52</sup>

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yoluyla metropoliten yönetim modeline daha çok ABD’de rastlanılmaktadır. Eyaletlerin çoğu yerel yönetimlerini, birbirleriyle hizmet alım-satımı konusunda yetkili kılmaktadır. ABD’de en geniş şekilde hizmet anlaşmalarının uygulandığı county ise *Los Angeles County*’dir (California). County 5 temel konuda koordinatör olarak hareket edebilmektedir. Bunlar, belirli hizmetlerin county çapında gerçekleştirilmesi, county çapında öneme sahip belirli *district*’lerin faaliyetlerinin idare edilmesi, diğer yerel yönetimlerden transfer edilen fonksiyonların yerine getirilmesi, kentler için belediye hizmetlerinin sözleşme bazında gerçekleştirilmesi, büyüklüğünün ve yönetiminin tanınmış kalitesi nedeniyle liderlik etkisinin denetlenmesi konularıdır.<sup>53</sup>

49 EKE (1982), s. 18;

50 KELEŞ (1988), s. 16.

51 KELEŞ (1990), s. 16.

52 EKE (1982), s. 18.

53 BLAİR, s. 157.

Yönetimlerarası hizmet anlaşmalarına örnek olmak üzere, Los Angeles County tarafından 1954 yılında yapılan ve uygulandığı kentin adı ile anılan “*Lakewood Planı*”ndan bahsetmek gerekir. Lakewood, Los Angeles ile Long Beach kentleri arasında 1953 yılında kurulmuş bir yerleşim yeridir. Her iki kent de üst gelir gruplarının burada yer alması nedeniyle burayı kendi yetki sınırları içine almayı istemişlerdir. Ancak, Lakewood kendi özerk yerel yönetimini kurmuştur. Kanunen yerine getirmek zorunda olduğu tüm yerel hizmetlerin tamamını, bunlarla ilgili örgütü kurarak sunmak yerine, “*Lakewood Planı*” adı verilen bir hizmet anlaşması çerçevesinde County’den satın almıştır. Bu uygulama oldukça geniş uygulama alanı bulmuş ve daha sonra pek çok yerel yönetim birimi Los Angeles metropoliten yönetiminden hizmetleri sözleşmelerle satın almaya gitmiştir.<sup>54</sup>

Bir hizmetle ilgili sözleşme yapma uygulamasının rastlandığı başka metropoliten alanlar da bulunmaktadır. Bazı durumlarda bir şirket kurulmakta ve her yerel yönetim birimi dilediği zaman bu şirketten hizmet satın alabilmektedir. Fransa’da “*karma ekonomi şirketleri*” adı altında bu tür kuruluşlar faaliyette bulunmaktadır. Bilgisayar hizmetleri gibi değişik alanlarda uzmanlaşan bu kuruluşlar daha çok metropoliten nitelik taşımayan alanlarda bulunmakla birlikte, bazı bölge çapındaki hizmetlerin yürütülmesi amacıyla metropoliten alanlarda da kullanılmaktadır.<sup>55</sup>

## 2. Yerel Yönetimler Birliği

Yerel yönetimler birliği yerel, sınırları aşan bölgesel sorunların çözümü için, yerel yönetimler arasında işbirliğini sağlamak üzere isteğe bağlı olarak kurulan ve üye yerel yönetimlere değişik hizmetlerde bulunan bölgesel teşkilatlardır. Bölge birlikleri veya kurulları birkaç bölgesel teşkilatı kapsar. Bunlar “Yönetim Meclisleri”, “Bölgesel Planlama Komisyonları”, “Ekonomik veya Yerel Gelişme Bölgeleri”dir. Bölge birliklerinin hizmetlerinde danışmanlık ağır basmaktadır. Genellikle vergi toplama, hukukî düzenleme yapma ve doğrudan doğruya kamu hizmeti yürütme yetkileri yoktur veya sınırlıdır.<sup>56</sup> Bu tip kuruluşlar yerel yönetimlerin ortak sorunlarına çözüm getirmeye çalıştıkları bir forum işlevi görürler. Bir yerel yönetim birliğinin başlıca faaliyet alanı bölgesel planlamadır. Bunun yanında pek çok birlik, üyelerine, planlamanın yanısıra teknik hizmetler de sunmaktadır. Ayrıca merkezî bilgi kaynağı olarak faaliyet göster-

54 BLAİR, s. 158; EKE (1985), s. 47; Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 24.

55 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 24.

56 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 89.

mekte ve bir de merkezi yönetim nezdinde yerel veya bölgesel çıkarların savunuculuğunu yapmaktadır.<sup>57</sup>

Yerel yönetimler birliği modelinin en güzel örneği San Fransisko Körfez Birliğidir Birlik (The Association of Bay Area Governments - ABAG), körfezin çevre ile iletişim, ulaşım, konut ve ekonomik gelişme konularında üyelerine danışmanlık yapmaktadır. 93 kenti ve 9 county'nin bulunduğu San Francisco Körfez Bölgesi, 1961 yılında, körfezdeki kentler ve county'ler tarafından yerel denetimi sağlamak, planlama yapmak ve bölgesel faaliyetlerde işbirliğini sağlamak için kurulmuştur. ABAG Federal Hükümet ve Eyalet hükümeti tarafından bölgesel planlama kuruluşu olarak kabul edilmiştir. ABAG tarafından yapılan ve yerel olarak kabul edilen bölge planı bölgenin konut, ekonomik gelişme, çevre sağlığı, ulaşım, rekreasyon, sağlık ve güvenlik konularında rehber oluşturmaktadır. San Francisco Körfez Birliğinin önemli fonksiyonlarından bir diğeri de bölgedeki yerel farklılıkların etkili bir uzlaşma ile çözüldüğü bir forum olmasıdır. ABAG etkin kamuoyu yaratma ve halkın katılımını sağlama programı vatandaşların planlama programına katılımını sağlamaktadır.<sup>58</sup>

Almanya'da çoğu eyaletlerde yerel yönetimler planlama yapmak üzere bölgesel teşkilatlar ve kurullar (Planungsgemeinschaften) oluşturmuşlardır. Hollanda'da Ren Bölgesi için kurulan özel bir birlik (The Rijnmond Authority), Fransa'da 1968'de kurulan Lyon - Raubaix - Tourcoing, Bordo ve Strazbourg'da kurulan kentsel birlikler (communautés urbaines) örnek olarak sayılabilir. Ayrıca bu tür birliklere, Almanya'da Ruhr Bölgesi Yerel Yöetimler Birliği, Türkiye'de Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Kanada'da Ontario Belediyeler Birliği, Hollanda Belediyeler Birliği, Alman Kentler Birliği, ABD Ulusal Kentler Birliği, Finlandiya Kentler/Belediyeler Birliği, Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği (IULA) örnek verilebilir.<sup>59</sup> ABD'de metropolitan planlama alanındaki boşlukları doldurmak üzere Metropolitan Planlama Komisyonları kurulmuştur. ABD'de eyaletlerin çoğ bölgesel soruları çözmek üzere yönetimlerarası planlama ve işbirliğini teşvik eden bölgesel birlik ve kurullar kurulmasını kolaylaştıran kanunlar çıkarmışlardır.<sup>60</sup>

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları için geçerli olan eleştiriler yerel yönetim birlikleri için de geçerlidir. Gerçekten, asıl olarak gönüllü katılıma dayanması, görev ve yetkilerinin sınırlı olması gibi nedenlerle birliklerin tüm metropolitan alan için köklü kapsamlı ve bağlayıcı düzenlemeler yapması zordur. Ancak

<sup>57</sup> Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 24.

<sup>58</sup> Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropolitan Yönetimi, s. 89.

<sup>59</sup> Kent ve belediye birlikleri hakkında kısa açıklamalar için bkz: ÜNLÜ, Halil (1993), Yerel Yönetimlerarası İşbirliği, Kent ve Belediye Birlikleri, IULA/T.C. Başbakanlık Toplu Konut İdaresi Başkanlığı, İstanbul, 23-39.

<sup>60</sup> BLAİR, s. 161.



yerel yönetimlerin özerkliklerini ve tüzel yapılarını aynen korumalarına fırsat verirken, sınırlı da olsa bazı metropoliten sorunlarla işbirliğine dayalı çözümler getirmesi nedeniyle birliklerin kullanımı gittikçe artmaktadır.<sup>61</sup>

### 3. Alt Bölge Belediye Birlikleri

Kanada'daki British Columbia'nın alt -bölge belediye birlikleri yerel yönetim işlevinde asgarî bir merkezileşme sağlamaya yöneliktir. Bütünü oluşturan belediyeler belirli görevleri alt bölgesel kademeye devretmektedir. İlin bütünü 1965 yılında alt-bölge niteliği taşıyan birimlere bölünmüştür. Nitelik itibariyle bölgesel sayılan görevler konusunda alt-bölge birimine yavaş yavaş genel veya kısmî sorumluluk devredilmiş bulunmaktadır. Bu gelişme, 1984 tarihli kararlarla getirilen ve il yönetiminin planlamayı bu birimlerin sorumluluk alanından çıkarıp münhasıran üye belediyelere verebilmesi istisnası dışında devam etmiştir.<sup>62</sup>

### D - Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar

Daha çok Anglo-Sakson yönetim geleneğinin egemen olduğu ülkelerde görülen bu modelde metropoliten alanla veya iki veya daha fazla yerel yönetimle ilgili su, ulaşım, kanalizasyon gibi temel hizmetleri, bu alanın tamamında veya bir kısmında yerine getirmek üzere, özel amaçlı (ad hoc) metropoliten kuruluşlar kurulmuştur.<sup>63</sup> Gerçekten, fonksiyonel olarak parçalanmış metropollerde yerel yönetimlerin hizmet sorumlulukları sınırlıdır ve temel bazı fonksiyonlar özerk yapılı yerel kuruluşlara devredilir. ABD'de metropoliten veya bölgesel özel kuruluşlar (metropoliten or regional districts) bu alanlarla ilgili olarak buralarda bulunan yerel yönetimlerin sorunlarının üstesinden gelmek üzere kurulmaktadır. Örneğin, Güney Kaliforniya Sular İdaresi, county'deki belediyelere su sağlamaktadır.<sup>64</sup>

61 EKE 1982, s. 23; KELEŞ (1988), s. 16.

62 Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği, Metropoliten Yönetimi, s. 25.

63 EKE (1985), S. 47; KELEŞ (1990), s. 232; BİRLEŞMİŞ MİLLETLER (1967) Yerinden Yönetim ve Kalkınma, (Çev: YALÇINDAĞ, Selçuk - ULUSAY, Necil), TODAİE, Ankara, s. 56.

64 ABD'de özel amaçlı kuruluşlar çeşitli açılardan sınıflandırılabilir. Birinci grup özel amaçlı kuruluşlar fonksiyonel bazdadır ve sundukları hizmete göre sınıflandırılmaktadır. Bu hizmetler genellikle, su tedariki ve itfaiye, atık su, sel kontrolü gibi birden fazla görevi yürüten bölgeler tarafından yerine getirmektedirler. Özel amaçlı bölgelerin ikinci temel grubu hizmet götürülen aladır. Bu grupta dört tür özel kuruluş ortaya çıkmaktadır: Birincisi, metropoliten veya bölgesel kuruluşlardır. İkincisi, genel amaçlı yerel yönetimlerle aynı sınırlara sahip bölgeler, üçüncüsü, kent-kenar bölgeleridir ve kentlerle çevrili fakat tüzel kişiliği bulunmayan alanlarda yerel halka, su, tedariki, sağlık, cadde aydınlatılması ve itfaiye gibi belediye türü hizmetleri sağlayan kuruluşlardır. Dördüncüsü ise, kırsal özel kuruluşlardır. Bunlartarimsal ihtiyaçları karşılamak ve toprak muhafaza, drenaj ve pis suları atılması gibi hizmetleri sağlamak için kurulmaktadır. Geniş açıklamalar için bkz: BLAIR, s. 141.

Özel amaçlı kuruluşlar toprak muhafazası, su temini ve dağıtımı, sağlık, kanalizasyon, her türlü terminal yapım ve işletimi, parklar, konut, elektrik ve toplu taşımacılık gibi her türlü alanda hizmet sunmak amacıyla kurulabilmektedir. Ancak tamamiyle metropoliten nitelik taşıyan itfaiye ve polis gibi temel yerel hizmetlerde bu tür teşkilatlara rastlanılmamaktadır.<sup>65</sup>

Özel amaçlı kuruluşların faydalı yönleri bulunmaktadır. Bir defa hizmetlerin yerine getirilmesinde partizanlıklar (siyasi etkiler) ortadan kaldırılabılır veya en aza indirilebilir. Bunlar genellikle tek bir hizmeti yerine getirmek üzere kurulduklarından, bu hizmette uzmanlaşmaları ve metropoliten alan çapında gereği gibi yerine getirmeleri mümkün olur. Buna karşılık olumsuz yönleri daha çoktur. Bir kere, metropoliten alanda çalışan özel amaçlı bu kuruluşlar ne kadar özerk olurlarsa o kadar metropoliten görevlerde ikilemler, otoritede katlanma potansiyeli o kadar çok olur ve kentin gelişmesi de o kadar zorlaşır.<sup>66</sup> Diğer taraftan, aşırı uzmanlaşmış yöneticiler tarafından yönetildiği için, halkın bunlar üzerinde denetim yapabilmesi imkanlarının sınırlılığı, bu kuruluşları halka kapalı hale getirir. Fonksiyonel uzmanlaşma, karşılıklı bağımlılık içinde bulunan metropoliten sorunların koordineli bir şekilde ele alınmasını zorlaştırır.<sup>67</sup>

### III. TÜRKİYE'DE METROPOLİTEN YÖNETİM SİSTEMLERİ

Metropoliten yönetim modellerinden hangisinin kabul edileceği ve uygulanacağı, her ülkenin yapısına, demokratik gelişme düzeyine, imkânlarına ve ihtiyaçlarına göre değişir. Metropoliten alanların hepsinde, benzer modellerin uygulanmasının zorunlu olmadığı gibi, bir metropoliten yönetim sisteminde modellerden birden fazlası da benimsenebilir. Anayasanın 127 inci maddesinin, 3. fıkrasının son cümlesinde «Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir.» hükmü yer almaktadır. Bu hükme göre kanun koyucunun hangi modeli benimseyeceği konusunda takdir yetkisi bulunmaktadır. Aşağıda yasal çerçevesi kısaca anlatılacağı gibi, Türk Kanun Koyucusu da bu yetkisini iki kademeli metropoliten yönetimlerin bir türü olan federatif model yönünde kullanmıştır.

#### A - Metropolitan Yönetimlerin Tarihi Gelişimi

Ülkemizde metropoliten yönetimi uygulamasına 1984 yılında 3030 sayılı Kanunla başlanmıştır. Ancak, her ne kadar bu tarihe kadar metropol özelliğine sahip kentlerde metropoliten yönetimlerin hukukî yapısı düzenlenememiş ise de, metropoliten yönetim benzeri uygulamalara rastlanmıştır.

<sup>5</sup> EKE (1985), s. 47-48.

<sup>6</sup> BAHL - LİNN, s. 407.

<sup>7</sup> KELEŞ (1988), s. 17; EKE (1982), s. 26.

İlk belediye teşkilatı İstanbul'da 1855 yılında *İstanbul Şehremaneti* adıyla kurulmuştu. Belediyenin başında merkezî yönetimin tayin ettiği bir *şehremini* ve tamamı merkezi yönetimin atadığı kişilerden oluşan *şehir Meclisi* bulunmaktaydı. İstanbul'un hızla büyümesi üzerine özellikle nüfusun yoğun olduğu Galata ve Beyoğlu semtlerinde *Altıca Daire-i Belediye* adıyla bir ilçe belediyesi kurulmuştu. 1869 tarihli *Dersaadet İdare-i Belediye Nizamnamesi* bu modeli geliştirmiş ve bütün İstanbul metropolünü kapsayacak şekilde genişletilmişti. Bu yeni model, İstanbul'da iki düzeyli federal bir yapıya sahip bir yerel yönetim getirmişti. Bu sistemde, alt düzeyde 14 ilçe belediyesi, üst düzeyde ise bir metropoliten meclis (*Cemiyeti Umumiye*) bulunuyordu. 1876 yılında metropoliten alan içinde ilçe belediyeleri sayısı 14'den 20'ye yükseltilmişti. 1912 yılında bir kanunla seçimle oluşmuş ilçe belediyeleri kaldırılmış, yerine seçimle gelen meclisi ve tüzel kişiliği bulunmaya 9 şube müdürlüğü kurulmuştu.

Cumhuriyetten sonra 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmişti. Bu kanunla İstanbul Belediyesi ile İl Özel idaresi birleştirilmişti. ABD'de kent/county birliğine benzer bir kent yönetim sistemi benimsenmişti. İstanbul valisi aynı zamanda İstanbul Belediye Başkanı idi, Bu ortak yönetimin yerel halkın oyu ile oluşan bir meclisi ve hem atanmış hem de seçilmiş üyelerden oluşan karma bir encümeni bulunmaktaydı. 1956 yılında itibaren ise il özel idaresi ve belediyeye, diğer illerde olduğu gibi ayrı ayrı meclise sahip olma hakkı tanınmıştı.

1961 Anayasası, birden çok sayıda yerel yönetimi içinde barındıran metropoliten yönetimlerin kurulmasına elverişli değildi. Zira, Anayasanın 116. maddesine göre, yerel yönetim türleri "*il özel idareleri, belediyeler ve köyler*" şeklinde belirli ve sınırlı sayıda (numerus clausus) olması gerekiyordu. Bu nedenle, 1960 ve 1980 arasında yerel yönetimler görevlerini dahi iyi yürütebilmek için kanuna dayanan zorunlu hizmet birlikleri kurmaya çalışmışlardır.<sup>68</sup> Daha çok, münferit kimi görevlerin yerine getirilmesini amaçlayan bu birlikler metropoliten yönetimine benzememektedir. Zira metropoliten yönetimleri, bu alanlarda her türlü hizmeti yerine getirmekle görevli kuruluşlardır.<sup>69</sup>

Ülkemizde özellikle Toronto Metropoliten Yönetimine benzer bir federatif model kurma fikri 1970'li yıllarda tasarı olarak Meclise götürülmüş fakat kanunlaşamamıştır. Gerçekten ilk tasarı 1972 yılında "Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" adıyla hazırlanmıştır. Bu tasarıda, nüfusu yüz bini aşan yerleşim yerleriyle bunları çevreleyen birimlerin zorunlu olarak katılacakları hizmet bir-

88 AYTAÇ, Fethi (1996) «*Büyükşehirler İle İlçe ve Altkademe Belediyeleri İlişkileri*», Türk İdare Dergisi, Yıl: 68, Sayı: 411, s. 30.

89 KELEŞ, Ruşen (1994) *Yerinden Yönetim ve Siyaset*, İkinci Baskı, Cem Yayınevi, İstanbul, s. 250; GÜLER, Büyük Kentler, s. 127.

liklerine dayalı bir metropoliten yönetim öngörülmüştür.<sup>70</sup> 1975 yılında İçişleri ve İmar ve İskân Bakanlıklarınca hazırlanan “Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı”nın diğerlerinden farkı, “Birlik Başkanı”nın “Vali”nin yerine, “Birlik Meclisi”nin kendi üyeleri arasından seçeceği bir üye olmasıdır.<sup>71</sup> 1976 yılında ise Senatör Şerif TÜTEN tarafından “Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” hazırlanmış ve Senatoya sunulmuştur. Bu tasarıda da “Birlik Başkanlığı” vali yerine birlik merkezinin bulunduğu kentin belediye başkanına verilmiş<sup>72</sup> olması nedeniyle daha demokratiktir.<sup>73</sup> 1978 yılında İmar ve İskân Bakanlığı ve 1980 yılında aynı Bakanlık ile İçişleri Bakanlıklarınca “Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı” hazırlanmıştır. Görüldüğü gibi, yerel hizmetlerin etkinliğini sağlamayı amaçlayan metropoliten yönetim tasarılarının hemen hepsi birlik modeline dayandırılmıştır.<sup>74</sup> Bu dönemin bir diğer özelliği, metropoliten sorunların salt bir imar planlaması sorunu olarak ele alınmasıdır.<sup>75</sup>

1973 yılında düzenlenen “İstanbulun İdari Sorunları” seminerinde metropoliten alan yönetimine ilişkin iki öneri ortaya atılmıştı.<sup>76</sup> Birinci öneri, 1961 Anayasası’nın 116. maddesinin sınırları içinde, yerel yönetim birimlerinden birinin yeni yetkilerle donatılarak güçlendirilmesi esasına dayanmaktaydı. Toprak bu birimin “il özel idaresi” olduğunu belirtmektedir.<sup>77</sup>

İstanbul için metropoliten yönetim formülüne karşı iki öneri ortaya atılmıştır.<sup>78</sup> Bunlardan ilki, metropoliten yönetim kurmak yerine, mevcut belediyelerin güçlendirilmesi, diğeri ise “federal yerel yönetim” biçimidir. Belediyelerin güçlendirilmesi önerisinde, Belediye Kanunu kapsamı içerisinde çalışacak bir birlik teşkil edilmesi, bu birliğe katılacak yerel yönetim birimlerinin kanunlarla kendilerine verilen görevlerini bu birliğe devretmeleri, birliğin gelirlerinin birliği oluşturan yerel yönetim birimlerinden aktarılacak kaynaklarla oluşturulması önerilmiştir. Federatif yerel yönetim biçiminde ise, çekirdek kentin çevresindeki yerel yönetimlerin merkez kent yerel yönetimine katmak yerine tüm kent yerel yö-

- 
- 70 Geniş bilgi için bkz: İçişleri Bakanlığı (1972) “Metropoliten Hizmet Birliği Kanun Tasarısı”, Ankara; GÜLER, Büyük Kentler, s. 125.
- 71 TOPRAK, Zerrin (1988) “Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi - Londra Ketü Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 60, Sayı 378, s. 374.
- 72 TOPRAK, Büyük Kent Belediyesi, s. 375; GÜLER, Büyük Kentler, s. 127.
- 73 GÜLER, Büyük Kentler, s. 127.
- 74 TOPRAK, Büyük Kent Belediyesi, s. 375.
- 75 GÜLER, Büyük Kentler, s. 119.
- 76 Bu seminer için bkz: Cumhuriyetin Ellinci Yılında İstanbul’un İdarî Sorunları Semineri (1973) (14-15 Mayıs 1973) İstanbul Üniversitesi Yayını o: 1885, İstanbul.
- 77 TOPRAK, Büyük Kent Belediyesi, s. 375.
- 78 TOPRAK, Büyük Kent Belediyesi, s. 376 vd.

netimlerinden (belediyelerden) ibaret ortak bir yönetim düzeni teşkil edilmesi tvsiye edilmiştir. Ancak, 1961 Anayasasının 115. ve 116. maddeleri karşısında o dönem için iki-kademeli federatif bir metropoliten yönetim kurmak mümkün değildi.

1980 yılında Millî Güvenlik Konseyinin 11.12.1980 gü ve 17187 sayılı RG'de yayımlanan 34 sayılı Kararı ile bir çok illerde sıkıyönetim komutanlıklarınca belediye şubeleri kurulmuştur. Büyük şehirlerin içinde veya civarlarında bulunan belediyelerin tüzel kişilikleri kaldırılarak büyük belediyelerin şubeleri haline getirilmiştir.<sup>79</sup> Daha sonra 4 Aralık 1981 gün ve 2561 sayılı «*Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Ana Belediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun*» çıkarılmış, bu kanunla, son genel nüfus sayımına göre nüfusu 300.000'i aşan kentlerin çevresinde bulunan belediye ve köylerin yakınındaki büyükşehir belediyelerine bağlanmaları öngörülmüştür.<sup>80</sup> Hangi belediyelerin büyükşehir belediyelerine bağlanacağı ise, ilgili belediyenin yetkili organlarının, varsa sıkıyönetim komutanların görüşü üzerine valiliklerce tesbit edilmesi, İçişleri ve İmar İskân Bakanlıklarının görüşleri alındıktan sonra Bakanlar Kurulunca kararlaştırılması belirtilmiştir.

1982 yılında yürürlüğe giren yeni Anayasa ile 1961 Anayasasındaki eksikliği giderilerek, kanunla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebileceği esası benimsenmiştir. Anayasanın 127. maddesi gereği yürürlüğe konulan 2972 sayılı *Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun*'un 4. maddesi belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehrin belediye sınırları içerisinde bir seçim çevresini sayarken, bu sınırlar içindeki belediye başkanı ve belediye meclis üyeleri seçimlerinde ise her ilçeyi bir seçim çevresi olarak kabul etmiştir. Böylece büyük şehirlerde büyükşehir belediye meclisinin yanı sıra, ilçelerde de belediye meclislerinin oluşturulması hükme bağlanmıştır. 2972 sayılı Kanunun geçici 5. maddesi, büyükşehir yönetiminin hukukî statüsünün oy verme günü olan 25 Mart 1984 gününden önce 2680 sayılı Yetki Kanununa göre Kanun Hükmünde Kararname ile düzenlenmesini Hükümete görev olarak vermiştir. 1983 Kasım'ında yapılan milletvekili genel seçimi sonucunda kurulan Hükümet tarafından bu yetki kullanılarak, büyük şehir yönetimlerinin hukukî statüsü, hizmetlerin planlı, programlı etkili ve uyum içinde yürütülmesinin sağlanması ama-

Birleştirmeden sonra eski belediyelerin ya belediye şubesi, ya da mahalle olmaları benimsenmiştir. Eski köyler ise mahalle statüsü kazanmışlardır. Bu şekilde İstanbulda 13, İzmir'de 12 belediye şubesi kurulmuştur. Diğer illerde benzeri uygulamalara gidilmiştir. Şubelerin tam listesi içi bkz: GÖKÇEER, Fikri (1981) *Atatürk Yılında Belediyelerimiz*, Türk Belediyecilik Derneği Yayını, Ankara s. 14.

Bu nedenle, düzenleme sadece 8 kenti kapsamıştır. Bunlar, Ankara, İstanbul, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir kentleri idi. Nüfus ölçütünün dışında, uzaklık, belediye hizmetlerinin bağlanacak yerlere getirilmesi kolaylığı ve fiziki birleşme imkânlarının bulunması gibi ölçütler belirlenmişti. Kanunla ilgili geniş açıklamalar içi bkz: GÜLER, Büyük Kentler, s. 132.

cıyla, 23 Mart 1984 gün ve 195 sayılı “*Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararname*” çıkarılmıştır. Bu kararname, 4 ay sonra 27.6. 1984 gün ve 3030 sayılı<sup>81</sup> “*Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun*”a dönüşmüştür. Böylece bu Kanunla üç büyük şehirde iki kademeli metropolitan yönetim modeli hukuken kurulmuştur. Sözü edilen 3030 sayılı Kanunun 5. maddesine göre büyükşehir sınırları içinde birden fazla bulunan şehirler; ilçe belediyesi de büyükşehir sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler olarak tanımlanmıştır. Büyükşehirlerde, «Büyükşehir belediyesi», büyükşehir sınırı içindeki ilçelerde de ilçenin adını taşıyan «ilçe belediyesi» bulunur. Kanun büyükşehir belediyelerinin sınırlarını, adını aldıkları büyükşehirin belediye sınırları, ilçe belediyelerinin sınırlarını da bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımların sınırı olarak göstermiştir. 25.3.1984’te yapılan yerel yönetimler seçimi ile Ankara, İstanbul ve İzmir Büyükşehir belediyeleri kurulmuş, daha sonra çıkarılan 3306, 3391 ve 3399 sayılı kanunlarla sırasıyla Adana, Bursa, Gaziantep ve Konya’da büyükşehir belediye sistemine geçilmiştir. Daha sora bulara Kayseri eklenmiştir. 1993 yılında 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname<sup>82</sup> ile Antalya, Eskişehir, Mersin, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır illerinde de Büyükşehir belediyesi kurulmuş, böylece sayı 15’e yükselmiştir.

### **B - Büyükşehir Belediyesi Yönetim Sisteminin Metropolitan Modeller İçindeki Yeri ve Yasal Çerçevesi**

1982 Anayasası 127. maddesinin üçüncü fıkrasında «Kanun büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir» denilmektedir. Böylece Anayasa, kanun koyucuya metropolitan alanlar için, diğer kentlerin bağlı oldukları sistemin dışında bir sistemle yönetmeyi öngören düzenlemeyi yapma yetkisini vermiş bulunmaktadır. 127. maddeni gerekçesinde ise, şehirleşmenin hızla geliştiği ülkede, büyük kentlerin sorunlarının yürürlükte bulunan ve yıllarca önce çıkarılmış kanunlarla çözümlemenin imkânsız hale geldiği, büyük kentlerin ulaşım ve kanalizasyon gibi sorunlarının çevredeki belediyelerle birlikte çözümlenmesi zorunluluğunun bunu kanıtladığı belirtilmektedir. Metropolitan hizmetlerin daha iyi görülebilmesini sağlamak amacıyla büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilmesi yetkisinin kanun koyucuya tanındığı; yerel yönetimler arasında birlik kurulması imkânının tanınmasının bu ihtiyacın bir sonucu olduğu vurgulanmaktadır.<sup>83</sup>

81 Resmî Gazete, 9.7. 1984, Sayı 18453.

82 504 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile “ilçe” kaydı kaldırılmış; “alt kademe belediyesi” adı ile yeni türde bir belediye tipi benimsenmiştir.

83 Anayasanın 127. maddesini gerekçesi için bkz: AKAD, Mehmet - DİNÇKOL, Abdullah (1998) 1982 Anayasası Madde Gerekçeleri ve Maddelerle İlgili Anayasa Mahkemesi Kararları, ALKİM, İstanbul 480.

## 1. Türkiye’de Yerel Federasyon Örneği: Büyükşehir Belediyeleri

3030 sayılı kanunla yasal çerçevesi çizilen bugünkü büyükşehir<sup>84</sup> modelinin ana hatları ve temel özellikleri şunlardır:

- Büyük şehirlerde iki kademeli bir yerel yönetim sistemi kurulmuştur. Alt düzeyde büyük şehir içindeki ilçeler ile merkez ilçede kurulan «ilçe belediyeleri», üst kademede ise büyük şehri kapsayan bir «büyük şehir belediyesi» bulunmaktadır (BŞBK. md. 4). İlçe belediyeleri 1580 sayılı kanunla getirilen klasik belediye sisteminin özelliklerini korumaktadırlar. Üst kademe yönetimin de bir takım istisnalar dışında bu klasik belediye sistemine uyduğu görülmektedir. Bu istisnalar şunlardır: İlçe belediye başkanlarının aynı zamanda büyükşehir belediye meclisinin tabî üyesi olması (BŞBK. md. 10/2); büyük şehir belediye encümenlerinin, büyükşehir belediye başkanının veya temsil edeceği kişinin başkanlığında sadece atanmış ve kendine bağlı birim başkanlarından oluşmasıdır (BŞBK. md. 13).

- Büyük şehir belediyesinin orgnları, Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Encümeni ve Büyükşehir Belediye Başkanı’ndan ibarettir. Büyükşehir Belediye Meclisi, Büyükşehir Belediye Başkanı, ilçe belediye başkanları ve ilçe belediye meclis üyelerinin 1/5’inde oluşmaktadır (BŞBK. md. 10). Büyükşehir Belediye Encümeni, Büyükşehir Belediye Başkanı veya görevlendirileceği kişinin başkanlığında, Genel Sekreter, büyükşehir belediyesini imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ile personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur (BŞBK. md. 13). Büyükşehir Belediye Başkanı, büyükşehir belediye surları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süreyle seçilir. Büyükşehir Belediye Başkanı, kanunla kendisine verilen görevler yanında, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla görevlidir (BŞBK. md. 14)

- Büyükşehir belediyesi, yatırım plan ve programları, mazım plan ve buna uygun olarak tatbikat planlarının yapımı ve uygulanması; meydan, cadde, bulvar ve anayolların yapımı, bakımı ve onarımı; yolcu ve yük terminalleri katlı otoparkları yapmak, yaptırmak, çevre sağlığını korumak, su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini toptancı halleri, mezbahaneler yapmak, itfaiye hizmetlerini yürütmek gibi metropoliten hizmetlerde yetkilidir. İlçe belediyeleri ise bu sayılanlar dışındaki görevleri ve diğer kanunlarla belediyelere verilen görevleri yürütmekle yetkilidirler (BŞBK. md. 6).

- Büyükşehir belediyesinin gelirleri, Genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ilçe belediyelerine verilmesi gereken paylardan Bakanlar Kurulunca belirlenecek oranlardan, büyükşehirde toplanacak genel bütçe gelirlerin-

<sup>84</sup> Nadaroğlu, büyükşehir belediyesi uygulamasının bir metropoliten yönetim uygulaması olmadığını belirtmektedir. Çünkü metropoliten alan kavramının içeriğinin ve boyutunun 3030 sayılı Kanunda tanımlanan büyükşehirden çok farklı; çok daha büyük olduğunu ifade etmektedir. Geniş açıklamalar için bkz: NADAROĞLU, s. 208.

den verilen % 3'lük paylardan,<sup>85</sup> Elektrik ve Havagazı Tüketim Vergisi ile Aydınlatma Harcının % 50'sinden, yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma paylarından, devlet yardımlarından, iç ve dış borçlanmalardan, tahvil gelirleri, bağışlar ve taşınır ve taşınmaz gelirlerinden büyükşehir belediyesi iktisadî teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak paylardan meydana gelir. (BŞBK. md. 18). Ayrıca, belediye alanları ve komşu alanların sınırları içinde gerçek ve tüzel kişilerce işletilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin % 40'ının % 75'i büyükşehir belediyelerince ilçe belediyelerine devredilmektedir. Emlak vergisinin, il özel idarelerine verilen % 15 paydan geriye kalan kısmın % 20'si büyükşehir belediyelerine verilmektedir.

- Büyükşehir yönetiminde hizmetlerin başkan adına, onun direktif ve sorumluluğu yürütülmesini sağlamak üzere bir Genel Sekreter ve en çok 4 genel sekreter yardımcısı bulunmaktadır. Genel sekreter Başkanın teklifi ve İçişleri Bakanın onayı ile, Genel sekreter yardımcıları ise büyükşehir belediye başkanınca atanır ( BŞBK. md. 16). Büyükşehir belediyelerinin teşkilatı Genel Sekreterin yönetiminde daire başkanlığı, müdürlük, şeflik ve memurluklardan oluşur. Birimler hizmet gereklerine göre, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve İçişleri Bakanının onayı ile kurulur. Kamu kurum ve kuruluşlarının personeli koordinasyon merkezlerinde ikinci görev verilmek suretiyle çalıştırılır. Büyükşehir yönetiminin hizmet alanlarına giren konularda büyükşehir belediye başkanlığına istişarî nitelikte görüş bildirmek üzere "büyükşehir belediyesi danışma kurulu" kurulabilir. Bu kurulun üye sayısı onu geçemez (BŞBK. md. 17).

- Metropolitan alanlarda büyük şehir belediye başkanlarının başkanlığında ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerinin, ilçe belediye başkanlarının da kendi görev alanlarıyla ilgili olarak, katılmasıyla «Alt Yapı Koordinasyon Merkezi» ile «Ulaşım Kordinasyon Merkezi» kurulmaktadır (BŞBK. md. 7).

- İlçe belediyelerinin kendi aralarında veya büyükşehir belediyeleri ile aralarında ihtilaf çıkması veya ilçe belediyeleri arasında farklı uygulamalar bulunması halinde, bu ihtilaf ve farklı uygulamaları kaldırmak amacıyla yönlendirici ve düzenleyici tedbirleri almaya büyükşehir belediye meclisi, toplantıda değilse, büyükşehir encümeni yetkilidir (BŞBK. md. 24).

- İlçe belediye meclislerinin ve büyükşehir belediye meclisinin aldığı bütün kararlar büyükşehir belediye başkanına gönderilir . Başkan konuların tekrar görüşülmesini isteyebilir. Meclisler eski kararlarında 2/3 çoğunlukla ısrar ederlerse, bu kararlar kesinleşmiş olur (BŞBK. md. 14/3-4).

Bu miktar 195 sayılı Kanu Hükmünde Kararname ile % 1 olarak öngörölmüş iken, 3030 sayılı Kanunda % 3 olarak belirtilmiştir. 1985 yılında, 3030 sayılı Kanunun 18. maddesinin 2. fıkrasının verdiği yetkiye dayanılarak, 95/9382 sayılı Bakanlar Kurulu kararı ile % 5'e çıkarılmıştır. Bk: RG. 27 Nisan 1985, Sayı 18737.



## 2. Belediye Şubeleri

1984 yılında büyük şehirler için özel yönetim usulleri getirilmeden önce, 1580 sayılı Kanunu 7. maddesi gereğince, bir ilin merkez belediyesinin sınırları içinde birden çok ilçenin bulunması halinde bu ilçelerden her biri ayrı ayrı belediyeler halinde değil, belediye şubeleri şeklinde teşkilatlanmıştı. Bugün, büyükşehir statüsüne kavuşturulmuş il merkezlerinde büyükşehir belediye merkezleri içerisinde bulunan ilçelerde ilçe belediyeleri kurulmaktadır. 1580 sayılı Kanunun 7. maddesi gereğince, büyük şehir belediyesi statüsüne kavuşturulmamış il merkezi belediyesi sınırları içinde kurulan ilçelerin merkezlerinde belediye teşkil edilmeyip, bu gibi yerlerde belediye şubeleri kurulması yoluna gidilmektedir.

Bir belediye içinde iki durumda belediye şubeleri kurulması mümkündür: Bunlardan birincisi, nüfusu yoğun olması nedeniyle bir beldenin türlü kümelerden oluşması; ikincisi de nüfusu 80 bini geçmesidir. Bu iki durumda belediye şubelerinin kurulabilmesi için, orada oturan seçmenlerin en az yarıdan fazlasının, ya da belediye meclisinin o yerin en büyük mülkiye amirine başvurması gerekir. Bu başvuru üzerine en büyük mülki âmirin ilçe seçim kurulu tarafından seçmelerin oyuna başvurulur. Halkoyu sonucunun vali aracılığıyla İl idare kuruluna sunulması, Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulu kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye şubesi kurulmuş olur. (1580 sayılı Kanun md. 10).

Ülkemizde uygulaması bulunan belediye şubeleri uygulaması, yerinde yönetim esasına dayalı tek kademeli metropoliten yönetim modeline benzemektedir. Gerçekten, yerel düzeyde karar oluşturma ve yerel hizmetleri sunma sorumluluğu öncelikle merkez belediye idaresindedir. Daha sonra bir yerinde yönetim misali, görev ve yetkilerin bir kısmı belediye şubelerine devredilmektedir.

## 3. Özel Amaçlı Metropoliten Kuruluşlar

Yerel yönetim yasaları, özel bir yasa olmadan birlik kurulmasına imkân vermekle birlikte, bu tür girişimlerin başarılı olamayacağını görülmesi üzerine, belirli kentsel hizmetleri görmek üzere, özel yasa ile birlikler kurmak ve işletmek görüşleri ortaya atılmıştır.<sup>86</sup> Dünya Bankasının sağlayacağı malî yardımın, tek bir sorumlu birim kurulması şartına bağlanması üzerine, 1975 yılında İmar ve İskân Bakanlığı tarafından "*İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı*" hazırlanmış, ancak Yasama organına gönderilememiştir. 1976 yılında yine aynı bakanlık tarafından aynı isimle bir başka tasarı hazırlanmış, Yasama organına gönderilmiş olmasına rağmen kesinleşmemiştir.

86 GÜLER, Büyük Kentler, s. 128.

Nihayet, 1981 yılında 2560 sayılı Kanunla<sup>87</sup> “*İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü*” kurulmuş, böylece İstanbul Belediyesinin su ve kanalizasyon işleri, bağımsız bütçeli ve kamu tüzel kişiliğine sahip bir özel amaçlı kuruluşa bırakılmıştır. Gerçi, hizmet alanı İstanbul Belediyesinin sınırlarını kapsamakta ise de, 34 sayılı Millî Güvenlik Kurulu kararı ile çevre belediyeler ve köylerle bir metropoliten kent haline getirilmişti. Böyle bir düzenleme olmasa idi yine, 2560 sayılı Kanunun 1/2. maddesine göre, İçişleri ve İmar Bakanlıklarının önerisi üzerine başka belediye ve köylerin su ve kanalizasyon işlerini de, Bakanlar Kurulu kararı ile bu kuruluşa verilebilmesi mümkündür.

18.11.1983 gün ve 2960 sayılı Boğaziçi Kanunu<sup>88</sup> ile getirilen düzenlemelerin de özel amaçlı metropoliten yönetim modellerinde saymak gerekir. Şöyle ki: 2960 sayılı Kanun Boğaziçi alanında, koruma ve planlama görevini İstanbul Belediyesi dışında bir teşkilata bırakmıştı. Bu kanunla, İstanbul Boğaziçi alanının kültürel, tarihî değerlerini ve tabî güzelliklerini kamu yararı gözetilerek korumak, geliştirmek ve bu alandaki üfus yoğunluğunu artıracak yapılaşmayı sınırlamak amacıyla bir “*Boğaziçi İmar Yüksek Koordinasyon Kurulu,*” “*Boğaziçi İmar Müdürlüğü*” ve “*Boğaziçi İmar İdare Heyeti*” oluşturmuştu. Kapsam yönünden sadece Boğaziçi alanını içine almakla birlikte, kanundaki amaçları gerçekleştirmek için yapılan her türlü planlama ve uygulama hizmetleri belediyeden alınarak yeni oluşturulan bu teşkilata bırakılmıştı. Ancak, Boğaziçi Kanunu ile getirilen bu teşkilatların varlığına, 3194 sayılı *İmar Kanunu*<sup>89</sup> ile son verilmiş, Boğaziçi İmar Müdürlüğünün görev ve yetkileri İstanbul Büyük şehir ile ilçe belediyeleri arasında bölüştürülmüştür.

#### 4. Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel yönetim birlikleri, mahallî sorunları daha doğru teşhis edebilme gücüne kavuşmak için, yerel yönetimlerin biraraya gelmeleri, güçlerini birleştirmeleri ve belirli bölgesel ve kentsel sorunların çözümünde fiziksel ağırlığa sahip olmaları ihtiyacından doğmuştur. Bu nedenle, birlikler, sadece birlikten doğan gücün somutlaştığı kuruluşlar değil, fakat aynı zamanda yerel yönetim olgusunun ülke ve bölge düzeyinde canlı tutulmasını sağlayabilecek kamu tüzel kişileridir.<sup>90</sup>

Yerel yönetim birlikleriyle ilgili esas hükümler 1580 sayılı Belediye Kanunu'nda bulunmaktadır. Ancak bu hükümler, belediyelerin kendi aralarında kuracakları birlikleri değil, aynı zamanda köyler ve il özel idarelerinin katılacakları

87 Resmî Gazete: 23 Kasım 1981, Sayı: 17523.

88 Resmî Gazete, 22 Kasım 1983, Sayı: 18229

89 Resmî Gazete: 8 Mayıs 1985, Sayı: 18749.

90 KAZANCI, Metin, (1982) «1973 Sonrası Belediyeler ve Belediyelere İlişkin Sorunlar,» Ergun Türkcan (ed.), Yeni Bir Belediyeciliğe Doğru, Belediyecilik Araştırma Projesi, Türk İdareciler Derneği, Bilimsel Araştırma Dizisi-2, Ankara, s. 261

birlikleri de ilgilendirmektedir. Belediye Kanunu'nun 133. maddesine göre, «Belde ve köyler, vilayet idare-i hususiyeleri kendilerine kanunlarla verilen mecburi ve ihtiyari vazifelerin bir veya birkaçını müşterek tesisat ve idare ile ifa için birlik tesis edebilirler.»

İl belediye ya da köy idarelerinin kanunlarla kendilerine verilmiş zorunlu ya da isteğe bağlı görevlerini yerine getirebilmeleri için bir ya da birden fazla konuda, imkânlarını yeni bir kamu tüzel kişiliği içinde ve bir zorlama olmadan, süreli ya da süresiz teşkilatlanmalarından doğan<sup>91</sup> yerel yönetim birlikleri, Belediye Kanunu gereğince, daha önce belediyelere bırakılmış konularda faaliyet gösterebilecek ve fakat belediyelerin yerini kesinlikle alamayacak kuruluşlardır.<sup>92</sup>

Belediye Kanunu, birliklerin teşkilat yapılarının, organlarının, faaliyetlerinin, gelir-gider durumlarının, hak ve yetkilerinin "birlik tüzüğü"nde yer almasını öngörmektedir. Birliğin kurulması için, belediye meclisi, köy ihtiyar meclisi ve il genel meclisi üyelerinin birlik tüzüğünü ittifakla kabul etmiş olmaları gerekir. Bundan sonra, tüzük idari vesayet makamının onayıyla yürürlüğe girer. Vesayet makamı, birlik kuran yerel yönetim birimlerinin aynı il içinde olmaları durumunda vali, ayrı illere bağlı olmaları durumunda ise İçişleri Bakanlığıdır. 1982 Anayasasının 127. maddesinin son fıkrasına göre ayrıca, Bakanlar Kurulunun izni gerekir.

Birliğin organları, birlik meclisi, encümen ve birlik başkanıdır. Birlik meclisinin üyeleri, birliği oluşturan yerel yönetim meclislerinin, meclis üyeliği için aranan özelliklere sahip olanlar arasından beş yıl için seçilirler (BK. md. 140). Her birinden en az iki üyenin birlik meclisine gönderilmesi gerekir. Kanun, ayrıca, birliğin, içinde yer aldığı illerin valilerinin, belediye başkanlarının ve köylerin muhtarlarının da meclisin doğan üyeleri olmalarını öngörmektedir (BK. md. 144/2). Birlik encümeni, birlik başkanı ile, birlik meclisinin kendi üyeleri arasından seçeceği dört üyeden oluşur. Belediye meclis ve encümenlerinin yetki ve görevleri hakkındaki hükümler, birlik tüzüğü ile verilen yetki, görev ve hukuk dışına çıkmamak şartıyla, birlik meclis ve encümenleri hakkında da uygulanır (BK. md. 146, 148).

Uygulamada, birlik kurma önceliğinin, genellikle, birliğe katılan makamlardan değil, şu veya bu sebeplerle bucak ve ilçe gibi merkezî idarenin taşra kuruluşlarının başaramadığı bazı görevlerin ifası için birliği bir araç olarak kullanan mahallindeki merkezî idare temsilcilerinden çıktığı görülmektedir.<sup>93</sup>

91 GÖNÜL, Mustafa, (1982)Yerel Yönetim Birlikleri, TODAİE Yayınları No:159, Ankara, s. 15.

92 KAZANCI, s. 260.

93 HANSON, A. H., (1955), «Türkiye'de Bağımsız Mahalli İdare Hakkında», A. H. Hanson (ed.), Mahalli İdareler Hakkında Etütler, TODAİE- Ankara, s. 155.

## DEĞERLENDİRME, SONUÇ VE ÖNERİLER

1984 yılında 3030 sayılı Kanunla hukukumuzda giren ve 1970' yıllardan beri yapılan çalışmaların bir ürünü olan "büyükşehir yönetimi" ile, metropoliten yönetim modelleri içinde federasyon tipi (iki kademeli) bir yapının benimsendiği görülmektedir. İki kademeli yapı içerisinde kuruluş bakımından farklı bir statüde olmakla birlikte, büyükşehir belediyeleri içerisinde bulunan ilçe belediyelerince 1580 sayılı Kanuna göre oluşturulan<sup>94</sup> "belediye şubeleri"ne üçüncü bir basamak gözüyle de bakılabilir.<sup>95</sup> Diğer iki kademeli metropol yönetimlerle karşılaştırıldığında, büyükşehir yönetim sisteminin, kendi kamu yönetimi yapımızdan kaynaklanan bazı özellikleri bulunmaktadır.

Büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında gerek görevler, gerekse yetki ve kaynaklar itibarıyla bir denge sağlanması yerine büyük şehir belediyesinin üstünlüğü esas alınmıştır. Toronto metropoliten yönetiminin esas alındığı intibamı vermesine rağmen, bu özelliğiyle daha çok Tokyo örneğine benzemektedir. İlçe belediyelerinin büyükşehir nazım imar planlarına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylaması ve uygulamasını denetlemesi; ilçe belediyeleri arasında ihtilafları çözmek, zabıta ve diğer hizmetlerde koordinasyonu sağlamak; ilçe belediye meclislerinin aldığı kararların büyükşehir belediye başkanının onayına tabi olması, Başkanın bunları tekrar görüşülmesi amacıyla geri gönderebilmesi bu üstünlüklere örnek olarak verilebilir. Bunlar da gösteriyor ki, büyükşehir belediye kademesi ile ilçe belediye kademesi arasında bir tür hiyerarşi vardır. Halbuki her iki düzey yerel yönetim birimi de kamu tüzelkişiliğine sahiptir. Birini diğerini üzerinde farzetmek iki kademeli yönetim sisteminin özüne aykırıdır. Bu nedenle, büyükşehir belediyeleri ile ilçe ve alt kademe belediyelerinin görev ve yetki paylaşımı bakımından daha açık bir nitelik kazandırılmalıdır. Büyükşehir belediye başkanları ile ilçe ve alt kademe belediye başkanları arasındaki anlaşmazlıklar böyle bir düzenlemeyi zorunlu kılmaktadır. Ancak ağırlığın bu kademelerden hangisine verileceği hususu bir siyasi tercih konusudur. Bu alanda eğilim büyükşehirlerin görev ve yetkilerini, özellikle imar alanında, biraz daha artırma yönündedir. Nitekim, halen yürürlükte bulunan *7. Beş Yıllık Kalkınma Planı* ön hazırlık çalışmaları sırasında oluşturulan *Mahalli İdareler ve Büyükşehirler Yönetimi Özel İhtisas Komisyonu Raporu*'nda bu tavsiye yer

94

1580 sayılı Kanununun 10. maddesine göre, nüfusun yoğun olması nedeniyle bir bir beldenin çeşitli kümelerden oluşması veya belde nüfusunun 80 bini geçmesi hallerinde, belediye şubesi kurulabilmesi içi orada oturan halkın en az yarısından bir fazlasının ya da belediye meclisinin o yeri en büyük mülkî âmirie başvurması zorunludur. Bunu üzerine, en büyük mülkî amirin ilçe idare kurulundan karar alması, sonucun valiye bildirilmesi üzerine valinin il idare kurulunda karar alması, Danıştay'ın görüşü, Bakanlar Kurulunun kararı ve Cumhurbaşkanının onayı ile belediye şubeleri kurulur.

95

GÜLER, Birgül (1988), "Planlama İşlevi Örneğinde Büyükkent İle İlçe Belediyeleri İlişkileri" *Türk İdare Dergisi*, Yıl 60, Sayı 378, s. 397.

almış,<sup>96</sup> bu tavsiye adı geçen plana yansımış ve Planın 1996 Yılı Kalkınma Programı'nda da yer almıştır.

Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri arasında görev ve yetki dağılımı açısından büyükşehir belediyesini esas alan bir sistem ortaya çıkmıştır. Bu sonuca, Kanunda her iki kademenin görevlerini inceleyen herkes varabilir. Halbuki, yerel demokrasinin gerçekleşmesi bakımından ilçe belediyelerinin esas alınması, metropoliten alan çapındaki hizmetlerin koordinasyonunu sağlanmasında büyükşehir belediyelerinin sorumlu olması gerekirdi.

3030 sayılı Kanun ile kurulması sağlanan büyükşehir ve ilçe belediyeleri kurumunun, Anayasada (md. 127/3) belirtilen “*özel yönetim biçimi*” olup olmadığı tartışılabilir. Ayrıca, Anayasada, “büyük yerleşim merkezleri” deyiminin, “*sınırları içinde ilçe bulunan*” kentleri karşılayıp karşılamadığı da sorulabilir.<sup>97</sup> Metropoliten ve büyükşehir özelliği taşımayan yerleşim yerleri, siyasilerce, oy kaygısı ile meydanlarda söz verilmekte ve daha sonra bu yerler büyükşehir belediyesi haline getirilmektedir. Diğer taraftan, pek çok kent büyükşehir statüsüne sokulmak istemektedir. Bu yöndeki taleplerin esas nedeni merkezî idareden büyükşehirler verilen ek gelirlerdir.<sup>98</sup> Mevcut büyükşehir belediyelerinin incelenmesi halinde, bunları büyük bir kısmının büyükşehir özelliği taşımadığı görülecektir. O nedenle, büyükşehir özelliği taşımayan yerlerde, tek kademeli belediye yapısına dönülmesi, nüfusu dağılımı itibariyle kümelerden oluşa böyle beldelerde tek kademeli belediye içinde belediye subelerinin kurulması ile kentsel hizmetler daha rasyonel bir şekilde yürütülebilir ve bu hizmetler bakımından koordinasyon sağlanabilir.

96 Devlet Planlama Teşkilatı (1994) Mahallî İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, s. 114.

97 AYDIN, Ahmet Sezai (1986), “Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Organları Üzerine Bazı Düşünceler”, Türk İdare Dergisi, Yıl: 58, Sayı: 373, s. 52.

98 Devlet Planlama Teşkilatı (1994) Mahallî İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu, DPT Yayını, Ankara, s. 116.