

TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN TARİHSEL GELİŞİMİ VE MEVCUT SİSTEMİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Tarkan OKTAY

M.Ü., Sosyal Bilimler Enstitüsü, Araştırma Görevlisi

ABSTRACT

Authorities worked to solve the problems in large cities in Turkey due to rapid urbanization. Therefore, it is seen that, these problems can only be moved by administrative and fiscal transformations in Turkish Administrative System. These transformations must be based on an active public participational system.

I-GİRİŞ

Ülkemizde göçler ve doğal olarak nüfuslarının artması sonucunda büyükşehirlerimiz de hızlı bir kentleşme yaşamaktadır. Bunun sonucunda idari, hukuki, siyasi, ve ekonomik bir çok sorunlar ortaya çıkmaktadır. Mevcut yerel yönetim yapıları bu gelişmeler karşısında ihtiyaca cevap vermekten uzak kalmıştır. Bunun karşısında devletin çeşitli kurumları ve akademik çevreler, sürekli olarak yeni yönetim modelleri arayışında olmuşlardır. Büyükşehir belediyelerimiz bugün, üzerinde en çok tartışılan kurumlarımızdan birini teşkil etmektedir. Büyükşehir belediye sistemimizi sağlıklı bir şekilde değerlendirebilmek için tarihi arka planını bilinmesine ihtiyaç vardır. Bu çalışmamızda, ülkemizde büyükşehirlerin yönetimi üzerine yapılan çalışmaların tanıtılması hedeflenmiştir.

II.TANZİMAT DÖNEMİNDE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİ ÖRNEĞİ

19. yüzyılda değişmekte olan ekonomik, kültürel ve idari yapı karşısında, klasik dönem Osmanlı şehir kurumları, kendilerini var eden düşüncenin dayanak noktalarını kaybederek işlevlerini yitirmeye başlamışlardı. Bu durum karşısında arayışa giren Osmanlı devlet adamlarının çabaları neticesinde 1854 yılında Şehremâneti belediye teşkilatı kuruldu. Başarılı sonuçlar alınamaması sonucu belediye örgütlenmede değişikliğe gidilerek, 1857 yılında İstanbul 14 belediye dairesine ayrıldı. Numune olmak üzere ilk önce Galata-Beyoğlu bölgesinde Altıncı Dâire-i Belediye kuruldu. Nisbeten alınan başarılı sonuçlar alındı. 1868 yılında yeni bir

örgütlenme yapısına gidilerek Şehremâneti ve belediye dairelerinden oluşan ikili bir yapı oluşturuldu. Bu yapıyı ortaya koyan yöneticilerin görüşünü yansıtan Meclis-i Emanet Mazbatasında[1] Büyükşehir yönetimine ait ipuçları bulmaktayız.

"Belediye daireleri sınırları içinde bütün işlerin yardımsız gerçekleştirilmesini başaracak, gelir ve masraflıyla idare olunabilecek bir halde teşkil etmek lazım gelse belediye dairelerinden çoğu on-onbeş mühendis kullanmak zorunda kalacaklar. Ayrıca hesap işleri ve çeşitli kayıt işleri için çeşitli kalemler açmak gerekecektir. Bu yol ise Altıncı Dâire-i Belediye tecrübesinde görülmüştür ki çok masraflı olmaktadır. Yeni kurulan bu teşkilatta bu ilkeye itibar edilmeyip, dairelerin tamamını ilgilendiren işlerin Şehremaneti tarafından yapılması gerekmektedir. Şehrin bir ucundan diğer ucuna kadar bir yol açmak gerek olsa yolun bir kaç belediye dairesinin hududundan geçmesi gerekeceğinden böyle umumi icraatların bir merkeze alınmadığı durumda hududundan yol geçen belediye dairesi kendi hesabına düşen yeri yapmakla yükümlü kalacaktır. Bu durum yapılan işin masrafları açısından karışık bir durum arz edeceği hesaba gelmez bir durum ortaya çıkaracağı aşikardır. Ayrıca hayırlı eserlerin yapılmasına da olumsuz etkileri olacaktır. Mesela hastahane veya halka açık bir bahçe yapmak gerekse ve bunlar belediye dairelerinin birinin sınırları içine tesadüf etse ve bu eserlerin yapımı o belediye dairesine verilse işin ortaya konulmasına imkanların elvermesi mümkün değildir."

1868 yılın belediye örgütlenmesinde Şehremâneti ve Belediye Daireleri'nin yanında Şehremininin başkanlığında olmak üzere Belediye Daireleri meclisi başkanlarından ve Belediye Daireleri meclislerinin kendi içlerinden seçecekleri 3'er üyenin katılımıyla oluşan Cemiyeti umumiye adında bir kurul oluşturulmuştu.[2] Cemiyeti umumiye her 6 ayda bir Şehremâneti'nin daveti üzerine toplanırdı. Bu toplantılar bir ay boyunca devam ederdi.[2]

Cemiyeti Umumiye Belediye meclislerinin ve Şehremâneti'nin bütçelerini, yıllık gelirlerin harcanacağı

yerleri ve genel mali durumları gösteren defterleri inceleyerek uygulamaya konulmalarına karar verirdi.[2]

Belediye dairelerinin nizamnameler de izin verilen miktarlardan fazla borçlanmaya gidebilmeleri için mutlaka Cemiyeti Umumiye'nin görüşüne ve Padişah'ın onayına ihtiyacı vardı.[2]

Mecliste yolların genişletilmesi ve yeni yolların açılması, halkın gezinti yapması maksadıyla bahçe ve meydanlar yapmak gibi islahat ve estetiğe yönelik işler hakkındaki lahiyalar müzakere edilirdi. Çıkarılması uygun görülen nizamnameler padişahın onayı ile yürürlüğe girerdi.[2]

Bugünkü B.Ş.B. Meclisite benzer bir yapıya tekabül eden bu meclis Büyükşehir yönetiminde ülkemizdeki ilk düşünce ve uygulama örneğini teşkil etmektedir.

III. 1950 SONRASI KENTLEŞMENİN SEYRİ

Türkiye'de 2.Dünya Savaşından sonraki ekonomik, teknolojik, sosyal değişiklikler sonucu kentleşme hızı artmaya başlamıştır. Kentleşme bir yandan kentlerin sayısını artırırken, bir yandan da nüfus ve alanca büyümelerine sebep olmaktadır. Kentleşmenin tarihî seyrine bakacak olursak;1927'de %24 olan şehirli nüfus oranı, 1960'da %31, 1970'de %38, 1980'de %43, 1990'da ise %59 olarak gerçekleşmiştir.[3]

Ülkemizdeki kentleşmenin temel özellikleri :

Birincisi; Kentleşme düzeyleri bakımından coğrafi bölgeler arasında önemli farklar vardır. Marmara Bölgesi kentleşmenin en yoğun olarak yaşandığı bir yer halini almıştır.

İkincisi; Kırsal kesimden göç ülkemizin batı kesimindeki büyük şehirlere yönelmiştir. Kentsel nüfus artışının hemen hemen yarısı en büyük beş kentte, yani İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana'da gerçekleşmiştir. Bu artış sağlıksız bir kentleşmeyi beraberinde getirmiştir.

Üçüncüsü ; Ülkemizin Doğu ve G. Doğu Anadolu Bölgelerinde yaşanmakta olan terör nedeniyle, yörenin büyük şehirlerinin nüfusu 2-3 kat artmıştır. Çukurova yöresi metropolitan alan olma yolunda ilerlemektedir. Bu hızlı ve düzensiz yerleşmeler sonucu beledi hizmetlerde büyük yetersizlikler ortaya çıkmaktadır.

IV. MEVCUT YÖNETİM YAPISININ YETERSİZ KALMASI

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük şehirlerde giderek daha çok yığılması, bunların çevresinde çok sayıda küçük yerleşim yerinin ortaya çıkmasına sebep olmuştur. Örneğin, 1975-1980 yılları arasında, İstanbul'un merkezindeki nüfus artışı %23 olurken, çevredeki artış oranı %80'i bulmuştur.[4] Aynı idari sınırlar içinde yeni yerleşme alanlarının ortaya çıkması, buralarda yeni idari birimlerin kurulmasını zorunlu kılmıştır.

Kentin çevresindeki yerleşim birimleri ile merkezde bulunan belediye arasında, çok karmaşık toplumsal, ekonomik, idari ve siyasal ilişkiler vardır. Küçük yerleşmeler ne merkezdeki belediyenin hizmetlerinden yeterince yararlanabilmekte, ne de yararlandıkları hizmetlerin bedelini ödemeye zorlanabilmektedirler.

Fiziki, Ekonomik ve toplumsal açıdan bütünleşmiş bir alanda, sınır komşusu olarak faaliyet gösteren belediyeler, kamu hizmetlerini etkin bir şekilde halka sunma konusunda çeşitli güçlüklerle karşılaşmaktadırlar. Metropolitan alanın tümünü kapsayan hizmetlere ihtiyaç vardır. Böylesine geniş bir alanda, büyük kaynak gerektiren hizmetlerinin tek bir elden, koordinasyon içinde yürütülmesi zorunluluğu ortaya çıkmaktadır.

V. 1980 ÖNCESİ METROPOL ALAN YÖNETİMİ İLE İLGİLİ YAPILAN ÇALIŞMALAR

Türkiye'de, hızlı kentleşme ile birlikte büyük şehirlerde ortaya çıkan sorunların çözümü için çeşitli kesimlerce çalışmalar yapılmıştır. Araştırmalar sonucu ortaya konan raporlarda, düzenlenen seminerlerde ve konferanslarda ortak olarak, büyük şehirlerin karşılaştıkları problemlerin çözülebilmesi için yeni düzenlemelerin yapılması gerekliliği üzerinde durulmuştur. Metropolitan alanın diğer belediyelerden ayrı olarak kendine has bir yönetim biçimi ile yönetilmesi fikri gittikçe yerleşmeye başlamıştır.

1966 ' yılında Ankara'da DPT-TODAAE tarafında yapılan bir araştırmada ; Büyük şehirlerde yapılacak planlı çalışmaların özel bir yol ve yöntem gerektirdiği üzerinde durulmuş, Büyükşehir belediyelerinin görevlerinin şehircilik ve bölge plancılığı prensibine uygun olarak tayin edilmesi gerekliliği ortaya konmuştur.

1973 yılında İstanbul Üni. Hukuk fakültesi İdare Hukuku ve İdari İlimleri Enstitüsünce düzenlenen seminerde; Mevcut mevzuatın eksikliği temel problem olarak ortaya konulmuştur. Buna bağlı olarak idarenin

elindeki yaptırımların, mali yardımların ve personelin yetersizliği üzerinde durulmuştur. İstanbul'daki bir çok otoritenin varlığına karşılık, otoritede "teknik ve koordinasyon" eksikliğinin olduğu söylenmiştir. Bunun İstanbul'da, il ve belediye idaresi ile civar ve ilgili öteki idareler ve Ankara arasında iyi işleyen koordinasyonun sağlanamaması sonucu ortaya çıktığı, bunu sağlayacak nazım makam veya kuruluşunda bulunmadığı dile getirilmiştir.

1974 yılında OECD-İmar ve İskan Bakanlığınca ortaklaşa düzenlenen "Büyük İstanbul Bölgesi Kent İşletmesi Uluslararası Seminerinde" mahalli hizmetlerin planlanması, yürütülmesi ve denetlenmesi amacıyla, Anakent alanı içinde, birden çok belediyeyi, birden çok ili kapsayan bir yönetim bütünlüğünün oluşturulması gerekliliği üzerinde durulmuştur.

1975 yılında İ.T.Ü. Mimarlık Fakültesi Şehircilik Enstitüsü gerçekleştirilen "2000" yılında İstanbul" konulu Danışma Toplantısında ; Dünya'da metropol alanların diğer şehirsal alanlardan farklı bir yönetim biçimi ile yönetildiği, ülkemizde ise böyle bir örgütlemeye gidilmediği dile getirilmiştir. Mevcut yönetim biçiminin İstanbul'un sorunlarını çözmeye yeterli olmadığı, Metropolitan alan için ya yeni bir yönetim biçiminin getirilmesi veya mevcut yönetim birimlerinin yeniden düzenlenmesi yolu ile sorunların çözümlenebileceği görüşleri ortaya konmuştur.

1978 yılında İstanbul belediyesi-OECD-INLOGOV'ca ortaklaşa düzenlenen "Belediyenin Hizmet ve Yatırım Etkinliğinin Geliştirilmesi"konulu konferansta yayınlanan tebliğlerde, İstanbul'un büyük ölçüde yönetim sorunu ile karşı karşıya olduğu vurgulanmıştır. Belediyelerin süre gelen geleneksel hizmetler dışında, değişen çevreye etkin bir biçimde hakim olmasını sağlayıcı şekilde, yeniden düzenlenmediği yönünde görüşler bildirilmiştir.[5]

Merkezi idarenin, planlı dönemin ihtiyaçlarına daha iyi cevap verebilmek amacıyla 1962 yılında başlattığı Mehtap Projesi çerçevesinde yerel yönetimlerle ilgili bir araştırma, Belediye yasasının değiştirilerek Anakentlere "ayrı bir statü" tanınmasını önermişti. Bu araştırma verilerinin ışığında belirlenen yeniden düzenleme ilkelerinden biri, "Anakentlerin, şehircilik ve bölge plancılığı ilkelerine uygun olarak yönetileceğini" öngörmektedir.[4]

İçişleri Bakanlığı tarafından 1970'li yıllarda İç düzen araştırması yaptırılmış, "Metropolitan hizmet birliği" adı altında metropol alanların yönetimi ile ilgili öneriler getirilmiştir.

1970'li yıllarda hazırlanmış bulunan bir Belediye yasası tasarısı, belediyeleri büyüklüklerine göre ayırmakta ve 100 binden fazla nüfuslu olanlara "Anakent belediyesi" adını vermekte idi. Tasarı'da "Anakent belediyelerinin çevresindeki diğer mahalli idarelerle işbirliği yapmak sureti ile bölge plancılığı ilke ve hedeflerini göz önünde bulundurlar" hükmü yer almaktaydı.[4]

1971 yılında Bakanlar Kurulu kararı ile Kamu Kesiminin yeniden düzenlenmesi ile ilgili araştırmalarda bulunup çeşitli teklifler artaya koymak için bir kurul oluşturuldu. Bu kurulun Anakent yönetimini ilgilendiren önerisi şu idi: "Hizmetlerin çeşitli belediyeler ve belediye şubeleri arasında paylaşılması nedeniyle, ortak hizmetlerin görülmesinde güçlüklerle karşılaşılacak İstanbul, İzmir ve benzeri bölgelerde, bu yörelerin özel sorunlarına cevap verecek metropol idareleri kurulmalıdır." [6]

Anakent sorunlarına İl Özel Yönetimlerinden yararlanarak çözüm bulmayı önerenlerde vardır. Türkiye'nin yönetim yapısına uygun bir modelin geliştirilmesindeki kolaylık, bu önerilere dayanak olmuştur. Böylece yalnız, demokratik bir çerçeve içinde kalınmış olmayacağı, aynı zamanda Anakent alanında hizmetler açısından bütünlük de sağlayacağı savunulmuştur.[7]

1961 Anayasası il dahilinde birden çok belediyeyi kapsayan Büyükşehir yönetimleri oluşturulması için uygun bir yapıya sahip değildi. 1960-1980 yılları arasında metropol kent alanındaki hizmetleri halka daha iyi sunabilmek için belediyelerin birlikler kurma yoluna gittiklerini görmekteyiz. Bu yıllarda Merkezi yönetim planlama büroları ve koordinasyon kurulları kurarak hizmetlerde etkinliğin artırılması ve eşgüdümün sağlanmasına yönünde çalışmalar yürütmüştür.

Anakent'lerde özel yönetim biçimleri oluşturmak maksadıyla, 1965 yılından itibaren, Bakanlar Kurulu kararıyla İstanbul, İzmir ve Ankara kentlerinin nazım planlarının hazırlık çalışmalarını yürütmek üzere, İmar İskan Bakanlığına bağlı "Metropolitan Planlama Büroları" kurulmuştur. Bu bürolar daha sonra gerekli görülen diğer kentlerde yaygınlaştırılmışlardır. Doğrudan İmar İskan Bakanlığına bağlı olarak kurulan bu büroların sayısı 1970 yılların sonunda 10' a varmıştır.

1972'de çıkarılan Bakanlar Kurulu kararı ile, Anakent alanlarındaki imar işleri ile ilgili bütün çalışmalar arasında eşgüdümün sağlanması ve Anakentlerin sorunlarının Anakent'leré uygun yöntemlerle çözülmesi ile görevli bir Bakanlıklar arası "İmar Koordinasyon Kurulu" kurulmuştur. Bu kurulun

amacı İstanbul, Ankara ve İzmir gibi kentlerin doğal, tarihsel değerlerinin korunması, yerleşme ulaşım konularında planlama, uygulama ve yatırımlarla ilgili karar alınması, öngörülen önlemler arasında eşgüdüm sağlanması ve Anakent yönetiminin kurulması için gerekli hazırlıkların yapılmasıdır. Kurulun ilgili bakanlardan oluşan 8 üyesi vardı.[8]

1979 yılında Bakanlıklar arası İmar ve koordinasyon kuruluna benzer "Planlama ve Uygulama Eşgüdüm Kurulu" kurulmuştur. Bu kurulun görevi bölge ölçüsünde yapımına başlanan fiziki planlama çalışmalarının uygulanmasında bütünlük sağlanması, ele alınan bölgelerde planlama, yatırım karar ve önlemlere ilişkin eşgüdümün sağlanmasıdır.

6785 sayılı eski İmar Yasası, İmar İskan Bakanlığına nüfusu 10 binin altında olan yerleşim yerlerinde "birden çok belediyeyi ilgilendiren metropolitan planlar yapmak yada yaptırmak" yetkisini vermiştir.

Bütün bu düzenlemeler, metropolitan alanlarda yaşanmakta olan sorunlara, çözüm bulma çabalarının bir sonucudur. Görüldüğü gibi genellikle imar ve planlama konusunda çalışmalar yapılmıştır. Ancak getirilen bu çözümler, metropolitan alanın kendi özelliğinden kaynaklanan, çok fonksiyonlu yönetim yapısının gereğini karşılamaktan uzak kalmıştır.

VI. 1980-82 DÖNEMİ METROPOLİTEN ALANLARLA İLGİLİ OLARAK YAPILAN ÇALIŞMALAR

Askeri müdahalenin hemen ardından, Büyükşehir'lerde radikal bir takım değişikliklere tanık olduğumuz bir dönemdir. Bu girişimler, Türkiye'de Büyükşehir alanları özel yönetim biçimleri oluşturulması doğrultusunda atılmış önemli adımlar niteliği taşır.

Milli Güvenlik Konseyi'nin 34 sayılı kararı ile Anakentlerdeki, küçük yerel yönetimlerin tüzel kişilikleri kaldırılmış ve bu yerleşim yerleri, yakınında bulunan belediyeler ile birleştirilmiştir. Konseyin bu kararı yerel yönetim birimlerinin sayısını azaltma amacı taşıyordu. Bu karar sıkıyönetim komutanlarının koordinasyonları ve emirleri doğrultusunda hayata geçirilmiştir. Kararın uygulanması sonucu Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980'de 1700'iken 1981'de 1580'e düşmüştür. Ayrıca 150 köyün tüzel kişilikleri kaldırılmıştır. Bu küçük yerel yönetimlerin pek çoğu Anakent alanlarının yakınında bulunmaktaydılar.

Milli Güvenlik Konseyinin kararı, askeri otoritelerce farklı biçimde uygulanıyordu. Ortaya çıkan

bu düzensizliği önleme kamacı ile 1981' yılının Aralık ayında 2651' sayılı, birleştirme yasa çıkarıldı. Yapılan düzenleme, 8 ilimiz ile sınırlı kalmıştır. Bu iller İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa, Adana, Konya, Eskişehir ve Gaziantep idi. Bu yasanın amacı da küçük birimleri Anakent merkezindeki belediyelerle birleştirmek, yerel kamu hizmetlerinin daha etkin olarak görülebilmesini sağlamaktı. Yasa nüfusu 300 bin ve daha yukarı olan kentlerin çevresindeki belediyelerin, ana belediyelere bağlanması için Bakanlar Kuruluna yetki vermişti.[6]

Belediyelerin birleştirilmesinden sonra tüzel kişiliği kaldırılacak olan birimlerin, ya "belediye şubesi" yada "mahalle" olmaları ilkesi benimsenmiştir. Kaldırılmadan önce köy statüsüne sahip olan yerler mahalle birimi haline getirilmişlerdir. Bununla birlikte, yerleşme durumlarına, uzaklıklarına ve nüfuslarına bağlı olarak, bir kaç köyün, belediye şubesi olarak Anakente, bağlanması imkanı da tanınmıştır.

VII. 1982 ANAYASA'SI SONRASI DÖNEM

1982 Anayasası'nın 127. maddesinde "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir. "hükümünün yer alması ile kurulmak istenen Büyükşehir Belediye sistemi Anayasal bir dayanağa kavuşmuş oldu.

1984 tarihinde çıkarılan "Mahalli idareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkındaki Kanun" da Büyükşehir Belediyelerinin kuruluşuna ilişkin hükümler yer almıştır. Kanunda "Belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan Anakentlerde, Büyükşehir belediye başkanı seçimi için, o şehir hudutları içi bir seçim çevresi" olarak öngörülmüştü.

Adı geçen yasa merkezdeki belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer Anakent meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye meclisi oluşturulması hükmünü getiriyordu. Aynı yasa, hem Anakent için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi öngörüyordu. Yasanın çıkarıldığı tarihte bu şartlara sahip üç kent bulunuyordu. Bunlar; İstanbul, Ankara ve İzmir idi. Her birinde sırasıyla, 14, 5, ve 3 ilçe bulunmaktaydı.

Anakent yönetim yapısı, Mart 1984' de KHK ile yeniden düzenlenmiştir. Daha sonrada Büyükşehir Belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır (Temmuz 1984). 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

3030 sayılı kanun ile, Anakentlerde o kentnin adı ile bir "Büyükşehir Belediyesi" Anakent dahilindeki ilçelerde ise, ilçelerin adını taşıyan "ilçe belediyeleri"

kurulmuştur (3030, md 4/1). Merkez ilçeler kanunun uygulanması bakımından ayrı bir ilçe sayılmaktadır. Ayrıca bu ilçenin Anakent Belediyesi içinde kalan kısmında "Merkez ilçe Belediyesi" adı ile belediye teşkilatı kurulacaktır (3030, md 4/2). Adı geçen kanun ile, ilçe belediyesi hudutları içinde bulunan ve ilçe belediyesi merkezi dışında kalan mevcut belediye şubeleri, hiçbir işleme gerek kalmaksızın ilçe belediyesine bağlı şube müdürlüklerine dönüştürülmüş ve gerekli olmayanlar da kaldırılmıştır (3030, Geçici md 7).

1984 tarihli 2972 sayılı yerel yönetimlerin seçimine ve yine 1984 tarihli Büyükşehir Belediyelerinin yönetimine ilişkin olarak getirilen hukuki düzenlemeler, 1989 yerel seçiminden önce değişikliğe uğramıştır. 2972 sayılı kanun, 1987 tarihli ve 3394 sayılı kanunun 3. maddesiyle değişikliğe uğradığı haliyle; belediye hudutları içinde birden fazla ilçe bulunan Anakentlerde, Büyükşehir Belediye Başkanı ve Büyükşehir İlçe Belediye Başkanları seçimi için, Büyükşehir belediye hudutlarının bir seçim çevresi (md 4/2) ve Büyükşehir belediye hudutları içinde kalan ilçelerin belediye seçimlerinde her ilçenin bir seçim çevresi olduğu (md.4) hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetimlerin demokratikliği yanında hizmet etkinliği açısından da Büyükşehir yönetim sisteminin yapısına aykırı görülen 2972 sayılı kanunun 4. maddesinde değişiklik yapan bu düzenleme Anayasa Mahkemesince iptal edilmiştir (15 Temmuz 1988 tarih ve 19873 sayılı R. G.). Buna bağlı olarak Büyükşehir ve ilçe belediye başkanları ve belediye meclisi üyeleri seçim şekli yeniden düzenlenmiştir. 1988 tarihli ve 3469 sayılı kanunla değişiklikten önceki duruma dönülmüştür.

Ankara, İstanbul ve İzmir'den başlamak üzere uygulamasına geçilen Büyükşehir belediye sistemi için 3030 sayılı yasada gerekli görülen birden fazla ilçe ve bu ilçelerde birden fazla belediye şubesi bulunduğundan kanunun uygulanmasında mevzuat açısından bir zorlukla karşılaşılmamıştır. Buna karşılık, 1993 tarihli ve 3911 sayılı kanunun verdiği yetki ile, Adana, Bursa, Konya, Kayseri ve Gaziantep kentleri tek merkezli ilçe durumunda iken, bu illerin merkez belediyeleri aynı ismi taşıyan Büyükşehir belediyelerine dönüştürülmüştür.

Yine 1993 tarihli ve 504 sayılı KHK ile; Antalya, Samsun, Erzurum, İzmit, Diyarbakır, Eskişehir, ve Mersin olmak üzere 7 ilde daha Büyükşehir Belediyesi oluşturulması öngörülmüştür. Bu kararda; belediye sınırları içinde ayrıca ilçeler oluşturulmayacağı, hangi alt kademe belediyelerinin kurulacağı, bunlara verilecek ad ile, sahip olacakları nüfus ölçüleri ve sınırlarının tesbit esaslarının Bakanlar Kurulunca belirleneceği (507' sayılı KHK, md 1) hükme bağlanmıştır.

25 Temmuz 1995 tarihinde R.G. 'de yayınlanarak yürürlüğe giren Yedinci Beş yıllık Kalkınma planı (1996-2000) 'ında "Mahalli İdarelerin Güçlendirilmesi Reformu" Başlığı altında çeşitli öneriler ortaya konmuştur.

Planda 2000 yılında Büyükşehir belediye sınırları içindeki nüfusun Belediyeli nüfus içindeki oranı % 43'e ulaşacağı tahmin edilmektedir.

İl yönetiminde yeni yapılanmaya gidilerek "İlin hizmet ihtiyaçlarını ve kaynaklarını planlayan, il içindeki mahalli idare birimleri ile bağlantısı olan, bu birimler arasında işbirliği ve koordinasyonu sağlayarak Kamu Hizmetlerinin sağlıklı olarak yürütülmesini amaçlayan il yerel yönetimi ve bu görevleri ilçe düzeyinde örgütleyen ilçe Yerel Yönetimi" Oluşturulması öngörülmüştür.

Mahalli İdare modeline ve Çerçeve Kanunu'na uygun olarak köy, belediye ve İl özel İdaresi'nin yeniden teşkilatlandırılması öngörülmüştür. Bu kapsamda Büyükşehir Belediye uygulaması'nın da gözden geçirileceği belirtilmektedir.

Plan'da öngörülen "il yerel yönetimi ve ilçe Yerel Yönetimi" modelinin içeriği yeterince açık değildir. Anlaşıldığı kadarı ile, var olan Belediye ve İl özel İdaresi yönetimlerine, ilave olarak üçüncü bir yönetim yapısı getirilmek istenmektedir. Büyükşehirlerde ise dördüncü bir yönetim yapısı oluşturulacaktır. Bu düzenlemenin mevcut hantallığı artırıcı bir etki doğurması kuvvetle muhtemeldir. Yeni bir yönetim yapısı ihdas edilmesi yerine, mevcut yönetim birimlerinin görev karmaşıklığına ve yetersiz mali kaynak sorununa çözüm getirilerek kamu hizmetlerinin daha etkin bir biçimde görülmesi sağlanabilir.

VIII.MEVcut BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE YÖNETİMİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ

Büyükşehir Belediye sistemimiz, çağdaş girişimler içinde en gerçekçi ve uygun seçenek olarak kabul edilen "İki kademeli" yeni bir yerel yönetim yapısına kavuşturulması olumlu bir düzenlemedir. Büyükşehir Belediyeleri'nin toplam yatırımlarında önemli büyümeler gözlenmiş ve büyük projeler (baraj, metro, vb.) devreye sokulmuştur.[9]

3030 sayılı yasa ile güçlü başkan ve karşısında güçsüz meclis sistemi oluşturulmuştur. Büyükşehir Belediye Başkanı'nın Büyükşehir Belediye Meclisi ile İlçe Belediye meclislerinin kararlarını Veto yetkisi, aynen veya değiştirerek onaylama yetkisi, Başkanı güçlü bir konuma getirirken, meclisin yetkilerini de önemli ölçüde kısıtlamıştır. Bu yetki 3030 sayılı yasanın

uygulanmasına dayanmaktadır. Bu bir idari vesayet yetkisidir. Anayasa gereği idari vesayet yetkisi mutlaka kanuna dayanması lazımdır. Ayrıca bu yetkinin merkezi yönetimce kullanılması gerekir. Merkezi yönetim bir takım yetkilerinden vazgeçmiş, fakat bu yetkileri Büyükşehir Belediye Başkanı'na devretmiş gözükmektedir. Sonuçta İlçe Belediyeleri hem merkezi yönetimin hem de Büyükşehir Belediye'sinin idari ve mali vesayeti altında kalmışlardır.

Başkanı güçlü kılan diğer düzenlemeler; Encümenin yapısı ve Genel Sekreterlik makamı'dır. Encümen tamamen atanmışlardan meydana gelmektedir. Güçlü başkan-zayıf meclis sisteminde bu düzenleme uygun düşmektedir. Ancak Encümen'in Meclis toplantıda olmadığı zaman onun yerine geçerek karar alması yerel demokrasi açısından kabul edilebilir bir düzenleme değildir. Genel Sekreter atama ile gelmekte ve meclis önünde hiçbir sorumluluğu bulunmamaktadır. Başkandan sonra en yetkili kişidir. Mevcut güçlü başkan sisteminde, meclisten daha fazla iktidara sahiptir.

Büyükşehir Belediye Meclisi'nde, Büyükşehir dahilinde bütünlüğü sağlamak için, İlçe Belediye Başkanlarına ve İlçe Belediye Meclis üyelerine yer verilmiştir. İlçeden gelen temsilciler, doğal olarak kendi ilçelerinin durumunu göz önüne alarak, karar vermektedirler. Bunun sonucunda meclis içinde uyumsuzluklar ortaya çıkmaktadır.

Büyükşehir Belediye meclisleri siyasal konuları görüşür veya siyasi temennide bulunmaları halinde fesh edilmeleri öngörülmüştür. Belediyeler herşeyden önce siyasal birer kurum olduklarından, genel karar organlarında siyasal nitelikteki sorunların görüşülmesini yasaklamak gerçeklerle bağdaşmaz. Yasanın dar anlamda aradığı partizanca davranışlara dayanan kararlar olmakla beraber, bunları nesnel ölçütlerini bulmak imkansız denebilecek ölçüde güçtür. Bu konulara ilişkin kararların yerindeliği, toplum yararına uygunluğu, toplumun siyasal kültür düzeyi ile yakından ilgilidir.

Büyükşehir Belediye meclislerini oluşturan üyelerin niteliği yetersiz düzeydedir. Üniversite Öğretim Üyeleri, doktor, Mühendis, Öğrenen gibi toplumu yönlendirme konumunda olan kişiler meclislerde yeterince yer almamaktadır. Bu gibi kesimlere görevlerinden istifa etmeden seçilebilme hakkı verilmelidir.

Büyükşehir Belediye Meclisinin toplantılarının hepsi hâlka açık değildir. Bu vatandaşların bilgi edinme hakkına getirilmiş bir kısıtlamadır. Hemşehri denetiminin sağlıklı işleyebilmesi için bilgi edinme yollarının açık olması lazımdır.

Büyükşehir Belediye Genel Sekreterinin İçişleri Bakanlığı'nın onayı ile atanması ağır bir vesayet denetimidir.

Büyükşehir Belediyesi personeli ile ilgili mevzuata baktığımızda, bu alanın merkezi yönetimin kontrolünde olduğunu görürüz. Bir meruru belediyeye alabilmek için devlet personel kurulunun kararı ve İçişleri Bakanlığı'nın onayı gerekmektedir. Belediye memurlarının 657 sayılı DMK 'na tabi olmaları kalifiye eleman istihdamında güçlüklerle neden olmaktadır. Bunun sonucu olarak, trilyonluk yatırımları yönetecek uzman eleman bulmakta sıkıntı çekilmektedir.

Büyükşehir Belediyesi yönetimi oluşturulurken, yerel yönetimlerin siyasal işlevleri olan kurumlar olduğu göz ardı edilmiştir. İşlevleri sadece kamu hizmetlerini üretmekten ibaret olan yapılar olarak algılanmışlardır. 3030 sayılı yasa'nın getirdiği düzende demokratik katılım etmenini ikinci planda kaldığı görülmektedir. Oy verme dışında, vatandaşların demokratik katılım mekanizmasının içinde yer aldığı düzenlemelere ihtiyaç vardır.[4]

Büyükşehir Yönetimi altındaki yerlerde vatandaşın siyasal katılımını etkileyen düzenlemelerden biride, ilçe belediyelerinin büyüklüğü konusudur. İlçe belediyeleri hem nüfus hemde alan olarak optimal büyüklükte değildirler. Özellikle belli bir nüfus sınırı aşıldıktan sonra, hemşehriler arasına giren toplumsal uzaklık, yüz yüze ilişkilerin yerini anonim ilişkilerin almasına yol açmaktadır.

Büyükşehir yönetimlerindeki siyasal katılma ile ilgili diğer bir sorun, olağan koşullarda sesini duyurma imkanına sahip olmayan dar gelirli ve yoksul kesimlerin bu temel hakka kavuşturulmalarıdır. Halk, yapısal düzenlemelerin şu yada bu biçimde olmasından ayrı olarak, yerel yönetimlerin uygulamalarından yakınmalarını her hangi bir biçimde duyurabilmek, yaptırımlar uygulanmasını isteyebilmek hakkına sahip olmalıdır.

Büyükşehir Belediyesi ile İlçe belediyeleri arasında hizmet paylaşımı henüz oturmuş değildir. Büyükşehir Belediyesi asıl belediye, İlçe belediyesi ise ikincil önemde belediye sayılmıştır. Bu konuda ilçe belediyelerinin halkın eliyle seçtiği organlarca yönetildiği, buna rağmen gerçekte özerk olmadığı, Büyükşehir belediyesine bağımlı olduğu ve nerede ise, tüzel kişiliklerinin ortadan kaldırıldığı şeklinde yorumlar yapılmaktadır.

Büyükşehir alanı için Nazım plan yapma, onaylama ve uygulama yetkisi Büyükşehir Belediyesine

bırakılmıştır. Büyükşehir Belediyesi sınırları tüm metropolitan alanı kapsamadığından, planlardaki amaçlara ulaşmak mümkün olamamaktadır. Bugünkü biçimi ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi Gebze, Yarımca ve Silivri gibi yerleşim yerlerini, fiziki ve ekonomik açıdan Büyükşehir'in parçası oldukları halde, Nazım planının dışında bırakmak zorundadır.

Genel Bütçe Vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden Büyükşehir Belediyelerine verilen %5'lik pay yetersiz kalmaktadır. Verilecek payların miktarı, Anayasa'nın öngördüğü şekilde görevlerle orantılı belirlenmemektedir. Ayrıca verilen payların Bakanlar Kurulunca belirlenmesi keyfiliklere yol açmaktadır.

Büyükşehir Belediye sınırları içinde Emlak vergisi İlçe belediyelerince toplanmaktadır. Toplanan bu paranın %20'si Büyükşehir Belediyesine aktarmak zorunludur. Ancak payın verilmemesi durumunda İlçe belediyelerine uygulanacak bir yaptırım yoktur. Aynı sorun çevre vergisinde de yaşanmaktadır.

Büyükşehir Belediyeleri 3030 ' sayılı kanunun 7. maddesi uyarınca mali durumu yetersiz ilçe belediyelerine mali yardım yapabilmektedir. Yardımın yapılmasında gözönüne alınacak kriterlerde belirginlik yoktur. Siyasi kayırmalara neden olabilmektedir. Ayrıca mali sıkıntı içinde bulunan Büyükşehir Belediye'lerinin ilçe belediyelerine nasıl yardım edeceği de ayrı bir tartışma konusudur.

İlçe belediye meclislerince kabul edilen ilçe belediye bütçeleri, altyapı plan ve programları, bütçe bölümleri arasında aktarma, kesin hesap raporları Büyükşehir Belediye Meclisince olduğu gibi yada değiştirilerek onaylanmaktadır. Sonra ilçe ve Büyükşehir Belediye'sini bütçesi tek bir bütçe gibi bastırılıp Valinin onayına sunulmaktadır. Vali'nin yapacağı değişikliklere karşı sadece Büyükşehir Belediye Başkanını 20 gün içinde İdari Yargı'ya itiraz hakkı vardır. İlçe belediyeleri ise kendi bütçeleri konusunda taraf dahi olamamaktadırlar.

Büyükşehir Belediyesi, giriştiği yatırım projelerini hayata geçirmede bazı kısıtlamalarla karşılaşmaktadır. Muayyen büyüklükteki projelerin önce devlet yatırım programına alınması, kendi öz kaynaklarından ödenecek dış krediler için dahi Hazine ve Dış Ticaret Müsteşarlığından izin alınması zorunluluğu vardır. Devlet İhale Kanun'u ihtiyaca cevap verememektedir. 1993'den itibaren sözleşmeler Sayıştayın vize denetimine tabi kılınmıştır. Bütün bunlar planlanan işlerin zamanında hayata geçirilmesini engellemektedir.

1980 sonrası ülkemizde artan özelleştirme eğilimlerine karşı belediyeler devletçilik politikası izlemektedirler. Bunu sonucu olarak BİT'ler ortaya çıkmıştır. Ayrıca BİT'ler piyasada haksız rekabete yol açabilmekte, siyasi kayırma ve istihdam aracı olmaktadır.

AYKOME-UKOME gibi koordinasyon amacı ile oluşturulmuş kurullar yeterince etkin olamamaktadır. Bunun başlıca sebeplerine baktığımızda; Kurulu oluşturan merkez ve yerel yönetim temsilcileri arasında gerekli uyum sağlanamamıştır. Büyükşehir 'deki yerel hizmetlerin birçoğu hala merkezi yönetimin insiyatifindedir.

IX-SONUÇ

Tanzimat'tan bugüne büyükşehirlerin kendilerine özgü problemlerinin, diğer yerel yönetim birimlerinin yapılanmalarından ayrı olarak ele alınmasının gerekliliği konusunda genel kanaatin oluştuğunu görmekteyiz.

Türkiye'nin yerel yönetimler konusundaki temel problemi merkezîyetçi devlet geleneğine sahip olmasıdır. Yerel yönetim sistemimizin ilk örnekleri, Tanzimat döneminde merkezi hükümeti güçlendirmeye çalışan bir anlayışın ürünü olarak kurulmuştur. Bu anlayışın Cumhuriyet döneminde önemli bir değişikliğe uğramadan devam ettiğini görmekteyiz. Yerel yönetimler ilk ihdas edildikleri tarihten bugüne, merkezi hükümetin bir hizmet birimi, sadece kamu hizmeti gören kurumlar olarak algılandılar ve bu çerçevede yapılan düzenlemelere konu oldular.

Yerel yönetim organlarının salt seçimle oluşması bu kurumlara demokratik bir özellik kazandırmaya yetmemektedir. Yönetimin her kademesinde halkın katılımının sağlanacağı düzenlemelere ihtiyaç vardır. Halkta çevresinin oluşumuna ve yönetimine katılım konusunda bir bilinç oluşmadığı sürece yerel demokrasi ve yerel özerklik suni özeliğini devam ettirecektir.

Halkın söz sahibi olmadığı modellerle Büyükşehirlerimizi yönetmek, 1868 yılında İstanbul'da oluşturulan Cemiyeti Umumiye ile başlayan Büyükşehir yönetimindeki model arayışlarının, yeniden yapılanma çerçevesinde yürütülen çalışmaların, gündemdeki yerini daimi muhafaza etmesiyle sonuçlanacaktır.

KAYNAKÇA

- [1]- ERGİN Osman Nuri. **Mecelle-i Umuru Belediye**, 1.bası.
İstanbul: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Yayını,
1997. sh 1351-1359
- [2]- "Dersââdet İdare-i Belediye Nizamnamesi". **Dustur**, cilt 2,
Md 15. sh 454
- [3]- Türkiye İstatistik Yıllığı. DİE. Ankara .1996
- [4]- KELEŞ Ruşen. **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, İstanbul:
Cem yay. 1994. sh 231
- [5]- Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği. **Dünyada ve
Türkiyede Metropolitan İdare**, İstanbul, 1987.
sh.185
- [6]- KELEŞ Ruşen. **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar**, IULA-
EMME. sh.130
- [7]- YILDIZHAN Yayla. **Şehir Planlamasının Başlıca Hukuki
Meseleleri ve İstanbul Örneği**. İÜ Hukuk Fak.
1975
- [8]- KELEŞ Ruşen. "Türkiye'de Anakent yönetimi". **Amme
İdaresi Dergisi**, C. 18. no.1. Haziran 1985,
sh.75
- [9]- **Dünya'da ve Türkiye'de Metropolitan Yönetim**, sh. 157