

T.C.
GAZİ ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
KAMU YÖNETİMİ ANABİLİM DALI

**TÜRKİYE’DE ANAKENT BELEDİYESİLİĞİ VE
KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİ**
Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi

DOKTORA TEZİ

Hazırlayan
Hikmet KAVRUK

Tez Danışmanı
Prof.Dr. Burhan AYKAÇ

T 89228

Ankara - 1999

EC. YÜKSEKÖĞRETİM ENSTİTÜSÜ
DOKÜMANTASYON BİRLİĞİ

Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,

Hikmet KAVRUK'a ait "Türkiye'de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi - Yabancı Ülke Örnekleriyle Karşılaştırma ve Bir Model Önerisi" adlı çalışma, Jürimiz tarafından Kamu Yönetimi Anabilim Dalında Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.

Başkan:.....

Prof.Dr. Ömer PEKER

Üye:

Prof.Dr. Burhan AYKAÇ (Danışman)

Üye:.....

Doç.Dr. Kemal GÖRMEZ

ÖZET

Türkiye’de Anakent Belediyeciliği ve Kent Hizmetlerinin Yönetimi isimli bu tez, şu temel düşünce üzerine kurulmuştur: Genel olarak kentleşme süreciyle birlikte anakentlere yönelik kentleşme hareketi (anakentleşme) yaşanmaktadır. Anakentler hem mekan, hem nüfus, hem de kent hizmetleri olarak genişlemektedir. Büyüyen mekanda yoğun bir nüfusa, kent hizmetlerini yetiştirmek için örgütlenme de genişlemiştir. Anakentte kent hizmetlerinin yönetimi ayrı bir yönetim modeli gerektirmiş ve Türkiye’de anakent yönetimi olarak iki kademeli belediyecilik kurulmuştur. Anakent belediye örgütleriyle kent hizmetlerinin sunulması ve hizmet üzerine örgütlenme açısından, kentsel alanda yerel düzeyde bir merkezileşme eğilimi başlamıştır.

Bu genel düşüncelerden hareketle tez beş bölüm halinde planlanmıştır. Tezin ilk bölümünde, kent, kentleşme, anakent kavramları ile ilgili açıklamalar yapılmakta, Türkiye’de kentleşme yapısına ve anakentlerin oluşum süreçlerine ilişkin bilgiler sunulmaktadır. İkinci bölüm İngiltere, Fransa, Japonya ve Kanada yerel yönetim sistemleri ve anakent yönetim biçimlerine ilişkindir. Burada yerel federasyon biçiminde örgütlenmiş olan Londra, Paris, Tokyo ve Toronto Anakent Yönetimleri incelenmektedir. Üçüncü bölüm, Türkiye’de anakent belediyeciliğinin kuruluşu ve gelişimi; yerel yönetim sistemi içerisinde ayrı bir anakent belediye yönetimine ihtiyaç nedeni; anakent belediye yönetimini oluşturan örgütler, konuları üzerine hazırlanmıştır. Dördüncü bölüm, anakent yönetimlerinin oluşumuna temel dayanak olan anakent alanındaki kent hizmetleri üzerine kuruludur. Bu bölümde, kent hizmetleri çeşitli açılardan sınıflandırılmaya ve açıklanmaya çalışılarak, kent hizmetlerinin yönetimi usullerine yer verilmiştir. Beşinci bölümde, yabancı ülke anakent yönetim modelleri ile kıyaslanarak, Türkiye’deki anakent belediyeciliğinin sorunlarının tartışılması yapılmakta ve anakent yönetimi için bir model önerisi sunulmaktadır.

SUMMARY

This thesis, named Metropolitan Municipal Administration and Management of Urban Services in Turkey, is based on the following fundamental idea: In general, a considerable process of greater city urbanization (metropolization) is under way together with the process of urbanization. Greater cities continue to expand both as space, as population and public services. Also organization has expanded in order to provide the dense population living in ever-increasing space with the public services. In a metropolis, the management of public services (urban services) has necessitated a separate management model. In Turkey, a two-level municipal work has been a tendency towards centralization in local level in the urban domain with regard to the provision the urban services through metropolis administration and organization over service.

Departing from these general considerations, the thesis has been prepared in five chapters: The first chapter in the thesis based on the explanations on the terms of city, urbanization and metropolis terms; on the information on the urbanization structure, and the formation processes of metropolises and metropolis administration. Second chapter relates to the structures of local administration and to the forms of local administration in some foreign countries. These are London, Paris, Tokyo and Toronto Metropolitan Governments. The third chapter is on establish the metropolitan administrations and their organizations in Turkey; on the classification of the local corporate bodies which comprise the administration of metropolises; and on the general explanations of the reason why separate metropolis administration is needed. Fourth chapter focuses on the urban public services which provided a basis for the formation of metropolises. In this chapter, a classification and explanation of the urban services in several ways are aimed. Procedures in the administration of urban services are dealt with, and the practices based on such objectives as privatization, partnership, orientation towards associations, are evaluated from the management of urban services. The fifth chapter in the thesis, is on for compare with the metropolitan governments structure in some foreign countries and a approach for the advise a new model for metropolitan administrative organization.

İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa</u>
ÖZET	III
SUMMARY	IV
İÇİNDEKİLER	V
TABLOLAR.....	XII
KISALTMALAR.....	XI
GİRİŞ	1

BİRİNCİ BÖLÜM

KENT, KENTLEŞME VE ANAKENT KAVRAMLARI, TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE ANAKENTLER.....	20
---	-----------

I- KENT, KENTLEŞME VE ANAKENT ÜZERİNE KAVRAMSAL AÇIKLAMALAR	21
A- KENT KAVRAMI	21
1- Kentin Tanımı.....	21
2- Tarihsel Gelişimi İçinde Kent	22
B- KENTLEŞME KAVRAMI	27
1- Kentleşmenin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi	28
a) Kentleşmenin Tanımı	28
b) Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi	31
2- Çağdaş Anlamda Kentleşmenin Özellikleri	34
3- Kentleşme Nedenleri	36
a) Ekonomik Nedenler	36
b) Teknolojik Nedenler	38
c) Siyasal Nedenler	38
d) Sosyo-Psikolojik Nedenler	40
4- Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kentleşme	40
C- ANAKENT KAVRAMI.....	45
1- Anakentin Tanımı.....	45
2- Anakent Yönetimi.....	48
II- TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE ANAKENTLER.....	54
A- TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GENEL GÖRÜNÜMÜ, NEDENLERİ VE ÖZELLİKLERİ.....	54
1- Türkiye'de Kentleşmenin Genel Görünümü	54
2- Türkiye'de Kentleşme Nedenleri.....	56
3- Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri.....	61
B- TÜRKİYE'DE KENTLEŞME POLİTİKALARI	64
1- Kalkınma Planlarında Kentleşme Politikası	65

a) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında	65
b) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında	65
c) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında	66
d) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında	68
e) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında	69
f) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında	69
g) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında	71
2- Hükümet Programlarında Kentleşme Politikaları	74
a) 1960 Yılına Kadar Kurulan Hükümetlerin Programlarında.....	74
b) 1960-1971 Yılları Arasında Kurulan Hükümetlerin Programlarında	74
c) 1971-1980 Yılları Arasında Kurulan Hükümetlerin Programlarında	79
d) 1980 Yılından İtibaren Kurulan Hükümetlerin Programlarında...	85
C-TÜRKİYE'DE ANAKENTLER.....	93
1- Bölgeler İtibariyle Türkiye'de Kentleşme ve Anakentler.....	93
2- Türkiye'de Anakentlerin Başlıca Sorunları.....	97

İKİNCİ BÖLÜM

İNGİLTERE, FRANSA, JAPONYA VE KANADA'DA ANAKENT YÖNETİMİ

I- İNGİLTERE'DE: LONDRA ANAKENT YÖNETİMİ.....	100
A- İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER	100
1- İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	101
2- İngiltere'de Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı	109
a) County	110
b) District	111
c) Parish	112
d) Greater London (Büyük Londra)	113
3- İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Özellikleri	114
B- LONDRA ANAKENT YÖNETİMİ (GREATER LONDON).....	116
1- Büyük Londra Yönetimi Öncesinde Londra'da Anakentsel Yapının Gelişimi	117
2- Büyük Londra Yönetimi'nin Yapısı ve Görevlerin Paylaşımı	119
3- Büyük Londra Yönetimi'nde Üst Kademe Meclisin (GLC'nin) Kaldırılması ve Yeni Düzenlemeler	123
II- FRANSA'DA: PARİS ANAKENT YÖNETİMİ	127
A- FRANSA'DA GENEL OLARAK YEREL YÖNETİMLER	128
1- Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi	128
2- Fransa'da Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı	133
a) Komün	133
b) Département	136
c) Région (Bölge)	138
B- PARİS ANAKENT YÖNETİMİ	140
1- Anakent Yönetimine Geçiş	140
2- Paris Anakent Yönetimi'nin Yapısı ve Görevlerin Paylaşımı.....	142

III- JAPONYA'DA: TOKYO ANAKENT YÖNETİMİ.....	147
A- JAPONYA'DA KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER.....	148
1- Japonya'da Kentleşme.....	148
2- Japonya'da Yerel Yönetimler.....	151
a) Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları.....	151
b) Genel Amaçlı Yerel Yönetim Birimleri.....	156
aa) İller (Prefectures): To, Do, Fu, Ken.....	156
bb) Belediyeler (Municipalities): Shi, Cho, Son.....	159
c) Özel Amaçlı Yerel Örgütler (Special Local Public Entities)	161
B- TOKYO ANAKENT YÖNETİMİ.....	162
1- Anakent Yönetiminin Kuruluşu ve Anakentsel Özellikler.....	162
2- Tokyo Anakent Yönetiminin Üst Kademesi (Tokyo Metropolitan Government) ve Organları.....	165
3- Tokyo Anakent Yönetiminin Alt Kademe Birimleri.....	167
4- Anakentin Üst ve Alt Kademeleri Arasında Gelir ve Görev Paylaşımı.....	168
IV- KANADA'DA: TORONTO ANAKENT YÖNETİMİ.....	170
A- KANADA YEREL YÖNETİMLER.....	171
1- Kanada'da Yerel Yönetim Birimleri, Sayıları ve Eyalet Yönetimiyle İlişkileri.....	171
2- Yerel Yönetim Birimlerinin Temel Organı: Meclis (Council).....	173
3- Yerel Yönetim Birimlerinin Yönetim Sistemleri.....	174
a) Meclis-Başkan Sistemi (Council-Mayor/Chairman System)...	174
b) Daimi Encümen Sistemi (the Standing Committee System)...	175
c) Meclis-Yönetici Sistemi (Council Manager System).....	176
d) Komisyon Sistemi (the Commissioner System).....	176
B- TORONTO ANAKENT YÖNETİMİ.....	177
1- Toronto Anakent Yönetiminin Kurulması ve Gelişimi.....	177
2- Toronto Anakent Yönetiminin Organları.....	181
a) Anakent Meclisi (the Metropolitan Council).....	181
b) Anakent Yöneticisi (the Metropolitan Chairman).....	182
3- Üst ve Alt Kademe Belediyeler Arasında Görev ve Gelir Paylaşımı.....	183

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYESİLİĞİNE GEÇİŞ VE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER..... 188

I- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYESİLİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİ VE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KURULMASI.....	190
A- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYESİLİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİ.....	190
1- Tek Parti Döneminde Anakentler ve Belediyecilik Alanında Gelişmeler.....	191
2- Çok Partili Dönemde Anakentler ve Belediyecilik Alanında Gelişmeler.....	193

a) 1946-1960 Dönemi.....	193
b) 1960-1980 Dönemi.....	195
c) 1980'den Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Kuruluşuna Kadar Olan Dönem.....	197
3- Türkiye'de Anakent Yönetimine Geçiş Nedenleri.....	202
B- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KURULMASI VE KURULUŞ SONRASI DÜZENLEMELER	207
1- 3030 Sayılı Kanun ve Anakent Belediye Yönetimlerinin Kurulması.....	207
2- Anakent Belediye Yönetimlerinin Kurulmasından Sonra Yapılan Düzenlemeler	210
II- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER.....	212
A- BELEDİYE KURUMLARI.....	216
1- Büyükşehir Belediyesi	216
2- İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri.....	218
B- ÖZEL AMAÇLI BELEDİYE ÖRGÜTLERİ.....	220
1- Su ve Kanalizasyon İdareleri	222
2- Kentsel Ulaşım ve Gaz İdareleri	225
C- KOORDİNASYON MERKEZLERİ.....	227
1- Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME).....	227
2- Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME).....	228
D- ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER	230

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAKENTLERDE KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİ... 233

I- GENEL OLARAK KENT HİZMETLERİ	234
A- KENT HİZMETLERİ KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ.....	234
1- Kent Hizmetleri Kavramı	234
2- Kent Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi	238
B- KENT HİZMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ	241
1- Kent Hizmetlerinin Mekana İlişkin Özellikleri	241
2- Demografik Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri	242
3- Ekonomik ve Sosyal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri	246
4- Kurumsal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri	247
5- Kent Hizmetlerinin Sunucularından Kaynaklanan Özellikler	249
D- KENT HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI	250
1- Niteliklerine Göre Kent Hizmetleri	251
a) Altyapı Hizmetleri	252
b) Bayındırlık, İmar ve Planlama Hizmetleri	253
c) Konut Hizmetleri	254
d) Kentsel Ulaşım Hizmetleri	259
e) Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler	263

f) Çevre ve Çevre Sağlığı Hizmetleri	266
g) Sağlık Hizmetleri	268
h) Diğer Kent Hizmetleri	269
2- Hizmeti Sunan Kişilere Göre	270
a) Yerel Yönetimlerin Sunduğu Kent Hizmetleri	270
b) Merkezi Yönetimin Kentlerdeki Hizmetleri	271
c) Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Sunduğu Kent Hizmetleri	273
d) Özel Kişilerin Sunduğu Kent Hizmetleri	274
3- Hizmetlerin İşletiliş Biçimlerine Göre	275
4- Hizmetlerin Sunuldukları Kentsel Mekanlara Göre	278
II- TÜRKİYE'DE ANAKENTLERDE KENT HİZMETLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ VE YÖNETİMİ	279
A- KENT HİZMETLERİNİN ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLERCE YERİNE GETİRİLMESİ	282
1- Kent Hizmetlerinin Belediye Kurumlarınca Yerine Getirilmesi.....	283
a) Kent Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesince Yerine Getirilmesi.....	283
b) Kent Hizmetlerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyelerince Yerine Getirilmesi.....	287
2- Belirli Kent Hizmetlerinin Özel Amaçlı Belediye Örgütlerince Yerine Getirilmesi	289
a) Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde.....	290
b) Kentiçi Ulaşım ve Gaz Hizmetlerinde	292
3- Kent Hizmetlerinin Koordinasyon Birimlerince Yönetimi.....	293
a) Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME).....	294
b) Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME).....	296
B- KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA İŞBİRLİĞİ	299
1- Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Anakent Yönetimini Oluşturan Örgütler Arasında İşbirliği.....	299
2- Kent Hizmetlerinin Yönetimi Açısından Yerel Yönetim Birlikleri...	301
C- KENT HİZMETLERİNİN KARMA EKONOMİ YÖNTEMLERİNE GÖRE ÖZEL KİŞİLERE GÖRDÜRÜLEREK YÖNETİLMESİ	307
1- Kent Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülme Nedenleri.....	307
a) Kent Hizmetlerinin Tamamının Belediye Örgütleri Tarafından Yerine Getirilmesinin Sakıncaları.....	307
b) Özelleştirme Uygulamalarının Kent Hizmetlerinde Yaygınlaşması	310
2- Özel Sektöre Hizmet Gördürme Yöntemleri ve Özel Sektör Gibi Örgütlenme Arayışları.....	315
a) Özel Sektöre Hizmet Gördürme Yöntemleri	315
b) Özel Sektör Gibi Örgütlenme Arayışları: Şirketleşme.....	319

BEŞİNCİ BÖLÜM
YABANCI ÜLKELERİN ANAKENT YÖNETİMLERİYLE
KARŞILAŞTIRMA VE BİR MODEL ÖNERİSİ

I- YABANCI ÜLKELERİN ANAKENT YÖNETİMLERİYLE TÜRKİYE	
UYGULAMASININ KARŞILAŞTIRMASI	329
A- GENEL OLARAK KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİM	
YAPILARININ KARŞILAŞTIRILMASI	329
1- Kentleşme ve Nüfus Özellikleri Açısından	329
2- Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökenleri Açısından	332
3- Bugünkü Yerel Yönetim Sistemi Açısından	333
B- ANAKENT YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI	336
1- Anakentlerin Özellikleri Açısından	336
2- Anakent Yönetimlerinin Örgütsel Yapıları Açısından	338
3- Kent Hizmetlerinin Yönetimi ve Görev Paylaşımı Açısından	342
II- MEVCUT ANAKENT BELEDİYESİ MODELİNİN AKSAYAN	
YÖNLERİ VE YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ	345
A- ANAKENT BELEDİYESİ MODELİNİN AKSAYAN YÖNLERİ ...	346
1- Anakent Belediyesi Modelinin Yerelleşmeyi Değil, Merkezleşmeyi Gerektirmesi.....	346
2- Anakent Belediyesi Modelinin Yeni Anakentler Üretmesi İçin Zorlanması.....	348
3- Anakent Belediyesi Modelinde İlçe Kavramına Bağımlılık...	349
4- Anakent Belediyesi Modelinin Standart Belediyecilik Anlayışına Dayanması.....	353
B- ANAKENT BELEDİYESİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ	354
1- Modelin Genel Çerçevesi	354
2- Modelin Temel İlkeleri	358
3- Modelin Temel Kavramları	360
4- Anakent Belediyesi Kuruluşu ve Örgütü	363
5- Anakent Belediyesi Oluşturan Örgütler Arasında Görevlerin Dağılımı	367
6- Anakent Belediyesi Oluşturan Örgütlerin Organları	374
7- Anakent Belediyesi Gelirleri	376
SONUÇ.....	378
KAYNAKÇA	392

TABLÖLAR

Sayfa

Tablo 1 : Dünyada, Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Belli Yıllar İtibariyle, Kentsel Nüfus, Kentleşme Düzeyi ve Büyüme Oranı..	43
Tablo 2 : Türkiye’de Nüfus Sayımı Yılları İtibariyle Kentlerde Oturan Nüfus Sayısı	56
Tablo 3 : Türkiye’de Coğrafi Bölgeler ve Belli Yıllar İtibariyle Kentleşme Düzeyi	94
Tablo 4 : Türkiye’de Kent Kümelerine Göre Kentli Nüfusun Dağılımı.....	95
Tablo 5 : 1961 Yılında İngiltere’de (İngiltere, Galler ve Londra) Yerel Yönetim Yapısı	104
Tablo 6 : 1974-1986 Yılları Arasında İngiltere ve Galler’de Yerel Yönetimlerin Kademelenmesi	110
Tablo 7 : İngiltere ve Galler’de Yerel yönetim Birimlerinin Kademeleri ve Sayıları.....	114
Tablo 8 : Fransa’da Nüfus Büyüklüklerine Göre Belediyeler	134
Tablo 9 : Japonya’da Kentsel Nüfus Oranı ve Yerleşim Sayısının Kent Gruplarına Dağılışı.....	151
Tablo 10: Japonya’nın En Büyük On Kentinde Nüfus.....	151
Tablo 11: Japonya’da Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları.....	155
Tablo 12: Japonya’da Geleneksel Coğrafi Bölgeler İçindeki İller, Nüfus Sayıları ve Nüfus Yoğunluğu.....	158
Tablo 13: Kanada’nın Önemli Kent ve Anakentlerinde Nüfus.....	172
Tablo 14: Toronto Anakent Yönetiminin Üst ve Alt Kademe Belediyeleri Arasında Kent Hizmetlerinin Paylaşımı.....	185
Tablo 15: Dünyada Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bazı Yıllar İtibariyle, Kırsal, Kentsel ve Kentsel Nüfus İçinde Anakent Nüfusları	204
Tablo 16: Türkiye’de Büyükşehir Belediyesi Kurulmuş Kentlerde Belediye Nüfusu ve 2000 Yılı Tahmini	245
Tablo 17: Yerel Yönetim Birliklerinin, Birlik Üyesi Yerel Yönetim Birimlerine Göre Sayısal Dağılımı	304
Tablo 18: Yerel Yönetim Birliklerinin Amaçlarına Göre Sayısal Dağılımı .	305
Tablo 19: Yerel Yönetim Birliklerinin Kurulduğu Yıllara Göre Beşer Yıllık Periyotlar İçindeki Sayısal Dağılımı	305

Tablo 20: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin İştirak Ettiği veya Kurduğu Şirketler ve Pay Oranı.....	325
Tablo 21: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Ortak Olduğu veya Kurduğu Şirketler ve Pay Oranı.....	252
Tablo 22: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Ortak Olduğu Şirketler ve Pay Oranı.....	327
Tablo 23: İngiltere, Fransa, Japonya, Kanada ve Türkiye'de Nüfus Göstergeleri.....	331
Tablo 24: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları, Yüzölçümleri ve Nüfus Yoğunlukları.....	350
Tablo 25: İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Nüfusları, Yüzölçümleri ve Nüfus Yoğunlukları	352



KISALTMALAR

a.g.e.	: adı geçen eser
a.g.m.	: adı geçen makale
a.g.r.	: adı geçen rapor
a.g.t.	: adı geçen tebliğ
AİD	: Amme İdaresi Dergisi
AİTİA	: Ankara İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi
AÜ SBF	: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi
C.	: Cilt
ÇYYD	: Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi
Çev.	: Çeviren
DMK	: Devlet Memurları Kanunu
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
Ed.	: Editör
Haz.	: Hazırlayan
IULA-EMME	: Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği-Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı
İHİD	: İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi
İÜHF	: İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi
KAYA Projesi:	Kamu Yönetimi Araştırması Projesi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
m.	: madde
MPM	: Milli Prodüktivite Merkezi
Ö.İ.K.	: Özel İhtisas Komisyonu
p.	: page (sayfa)
RG	: Resmi Gazete
S.	: Sayı
s.	: sayfa
SPK	: Sermaye Piyasası Kurulu
TBD	: Türk Belediyecilik Derneği
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TDK	: Türk Dil Kurumu
TİD	: Türk İdare Dergisi
T.K.İ.B.	: Toplu Konut İdaresi Başkanlığı
TOBB	: Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği
TODAİE	: Türkiye ve Orta Doğu Amme İdaresi Enstitüsü
TÜSİAD	: Türk Sanayicileri ve İşadamları Derneği
V.	: Volume (Cilt)
Y.	: Yıl

GİRİŞ

Türk yönetim sisteminin geleneksel olarak merkeziyetçi özellikler taşıdığı bilinmektedir. Batılı anlamda yerel yönetim örgütlenmesi ise belediyeçilik kurumları olarak, Tanzimatla birlikte Türk yönetim yapısı içine girmeye başlamış ve Cumhuriyetle birlikte ülke çapında standart bir biçimde uygulanmaya geçilmiştir. Bu kurumlar Türk yönetim yapısı içerisine sonradan girdiği için merkeziyetçi ve geleneksel yönetim anlayışından ve onun kurallarından etkilenmiş, gelişimi ve olgunlaşması çok yavaş olmuştur. Yerel yönetim geleneğinin(1) eksikliği, merkez-yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde düzensizlik, gelir-görev bölüşümünde dengesizlik, yönetsel ve mali ilişkilerde merkezin ağırlığı, sınırlı özerklik anlayışı gibi nedenler, yerel yönetimleri güçsüz ve merkezi yönetime bağımlı bir konumda tutmuştur(2).

Ülkemizde yerel yönetimlerde kırsal alan-kentsel alan ayırımı gözetilmeksizin standart bir örgütlenme yapısı vardır. Türkiye’de üç yerel yönetim birimi mevcuttur; köy, il özel idaresi ve belediye. Merkezi yönetimin taşra teşkilatı olarak bir il kurulması, zorunlu olarak ayrı bir kamu tüzelkişiliğini haiz bir il özel idaresinin kuruluşunu da beraberinde getirmektedir. İl özel idaresi, köy ve belediyelerden farklı olarak belirli ve sınırlı bir coğrafi alanda yerleşmiş topluluğun yerel

(1) Ortaylı, yerel yönetim geleneği için, “demokratik yaşamı ve siyasal katılmayı tek kelimeyle yurttaşlık bilincini yerleştiren bir gelişmedir. Güçlü bir yerel yönetim sadece kentlerin ve köylerin bayındırlığını ve sağlıklı yaşamını sağlayan bir örgüt demek değildir; ön planda sağlam bir demokratik terbiyenin yerleşmesini hazırlayan bir toplumsal süreçtir” demektedir, modern yerel yönetimlerin Türkiye’de demokratik bir amaçla doğmadığını, ama demokrasinin yerel yönetimlerin doğasında var olduğunu ve Türkiye’nin de bu kuralın dışında kalmadığını belirtmektedir. Bakınız: ORTAYLI, İlber: **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985, s.11-12

(2) EKE, Ali Erkan: **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s.VII ve 110-169

yönetimi değil, birden çok yerleşim yerini ve dolayısıyla birden çok köy ve belediyeyi içine alan bir yerel yönetim birimidir(3).

Köyler ve belediyeler, coğrafi sınırları belirli yerleşim yerlerine ilişkin yerel yönetim birimleridir. Köy, nüfusu 2 binden aşağı olan yerleşimlerdir. Belediyeler ise il ve ilçe merkezlerinde(4) ve nüfusu 2 bini geçen yerlerde kuruludur. Fransa'da komünler ise küçük büyük tüm yerleşim birimlerini içine alır(5), yani bizdeki köy ve belediye yerleşim birimlerinin her ikisini birden ifade eder.

Bazı ülkelerde yerel yönetim birimleri kentsel alan- kırsal alan yerel yönetimleri şeklinde gruplandırılmaktadır. Örneğin, İngiltere'de önce kırsal ve kırsal olmayan belediyeler, sonra metropoliten ve metropoliten olmayan belediyeler şeklinde bir örgütlenme yapılmıştır. Hindistan'da da kentsel yerel yönetimler ve kırsal yerel yönetimler farklı örgütsel birimlerden oluşmaktadır. Bazı ülkelerde de örneğin ABD ve Almanya'da her bir eyalette, eyalet yasalarının hükümlerine göre yerel yönetim birimleri birbirinden farklı yapılarda kurulabilmekte, organları, örgütlenme şekilleri, yönetim ve statüleri farklı tesbit edilebilmektedir.

(3) Yerel yönetimler toplumsal ve tarihsel bir olgu olarak komün biçiminde ortaya çıkmıştır. Fransa'da kominler, ülkemizde köy ve belediyeler, İngiltere'deki kent bölgeleri (urban district) ve kırsal bölgeler (rural district) buna örnek olarak verilebilir. Bu yerel yönetim birimleri, belirli ve sınırlı bir coğrafi alanda bir arada ve komşuluk ilişkileri içinde yaşayan insanların ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere oluşmuştur. Ancak ülkemizdeki il özel idareleri, Fransa'daki departmanlar (iller), ABD'ndeki county'ler genellikle bir veya daha çok kamu hizmetine bağlı olarak kurulmuş yönetsel ünitelerdir. Bakınız. NADAROĞLU, Halil: **Mahalli İdareler**, 3. Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986, s.19

(4) Ülkemizde yerel yönetim geleneğinde eksiklik, merkezi yönetim-yerel yönetimler arasında görev bölüşümünde düzensizlik, gelir-görev bölüşümünde dengesizlik, yönetsel ve mali ilişkilerde merkez ağırlığı, sınırlı özerklik gibi nedenler açısından yerel yönetimlerin güçsüz ve merkezi yönetime bağımlı olduğu açıklamalarına ek olarak, hangi yerde hangi yerel yönetim biriminin kurulacağı konusunda dahi merkeze bağımlı olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü yerel yönetim birimlerinin kurulması (nüfus kriteri hariç tutulursa), merkezi yönetimin taşra örgütlenmesine dayandırılmıştır. Birer mülki idare birimi olan il ve ilçenin kurulması, buralarda il özel idaresi ve belediyelerin de zorunlu olarak kurulması açısından belirleyici faktördür. Hükümetlerin yeni il ve ilçe kurma tasarrufları aynı zamanda il özel idaresi ve belediye birimlerinin kurulmasını da belirlemektedir.

(5) TORTOP, Nuri: **Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994, s.144-145

Bu tez çalışmasının konusunu, Türk yerel yönetim sistemi içerisinde 1984 yılından itibaren uygulanmaya başlanan anakent belediye-ciliği ve anakentlerde kent hizmetlerinin yönetimi oluşturmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, kırsal ve kentsel yerel yönetim ayırımının bulunmadığı ülkemizde, sadece anakentlere yönelik özel bir düzenleme ile anakent belediye-ciliğine geçilmiş ve başlangıçta İstanbul, Ankara ve İzmir'de anakent belediye yönetimleri kurulmuştur.

Çalışmanın bütünlüğünü temin açısından, Anakent belediye-ciliği ile kent hizmetleri konusunun birlikte ele alınması düşünülmüştür. Çünkü anakent belediye-ciliği modeli ile kurum oluşturulmasının bir amacı da, kent hizmetlerinin koordineli biçimde yürütülmesi ve kentsel hizmet bütünlüğü için bir kısım hizmetlerin tek elden yönetimidir. Anakent alanındaki mevcut belediye kurumları, tüzelkişiliklerini sürdürmekle birlikte, örgütsel açıdan hiyerarşik bir yapıyla değil, belirli kriterlere göre kent hizmetlerinin paylaşımına dayanan bir üst kademe belediyesi ile çalışmak durumunda kalmıştır.

Batılı anlamda ilk belediye örgütünün kurulma nedenleri açısından değerlendirildiğinde, konu daha ilgi çekici bir hal almaktadır. Çünkü ülkemizde, deniz ticaretinin artışıyla liman kentlerinde, 19. yüzyılda iç ve dış siyaset sebepleri ile özellikle ticari faaliyetlere uygun kent hizmetleri gerçekleştirmek, Batı tipi düzenli kent ve yeni bir kent yönetimi oluşturmak özemleri sonucu belediye örgütü kurma sürecine girilmiştir(6). Bu gelişmelerle birlikte eski kent örgüt ve hizmetlerinde bozulma, ekonomik gelişmeler, Batı ile artan ilişkilerin yarattığı güzel ve düzenli bir kent özlemi, azınlıkların korunması için baskılar gibi nedenler ile Batı tipi belediyeler oluşmuştur(7). Ülkemizde ilk belediye örgütü İstanbul'da kurulmuştur. İstanbul, 19.

(6) ORTAYLI, İlber: Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878, TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s.163, 113 ve devamı

(7) YAYLA, Yıldızhan: "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", Onar Armağanı, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s.958

yüzyılda yarım milyondan fazla insanın yaşadığı dünyanın sayılı anakentlerinden biridir(8). Konu bu yönleriyle değerlendirildiğinde, ülkemizde ilk belediye, anakente düzenli kent ve kent hizmetleri için kurulmuştur. Kademeli örgütlenmesi açısından bakıldığında da 1984 yılında oluşturulan anakent belediyeçiliği, bir asırı aşan bir süre önce kurulan ve başarısız bir kurum olarak değerlendirilen ilk belediye örgütümüz olan “İstanbul Şehremaneti” modelini andırmaktadır(9).

Bir yerel yönetim birimi olarak anakent belediyeçiliği uygulaması ülkemizde henüz yenidir, yasal ve yönetsel temelleri 1982 Anayasası ile ele alınmaya başlanmıştır. 1982 Anayasasının 127. maddesinde, 1961 Anayasasında olduğu gibi, yerel yönetimler, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları, gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişileri olarak tarif edilmektedir. 1982 Anayasası, 1961 Anayasasında mevcut olmayan bir hüküm daha getirmektedir ki bu hüküm, anakent belediyeçiliğinin anayasal temelidir; “Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir” (m.127/c). Bu hüküme dayanılarak çıkarılan 1984 tarihli, 3030 sayılı anakentlerin yönetimine ilişkin yasa

(8)ORTAYLI, İlber: **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, a.g.e., s.119; İstanbul sadece 19.yüzyılda değil, 16.yüzyıldan itibaren bir anakent konumundadır. Bu yüzyıllar için İstanbulun iç ve dış mahallelerinin müslüman ve gayrimüslüm nüfus toplamı 600 bin ile 750 bin arasında tahmin edilmektedir. Bu rakamlar 16. ve 17.yüzyıllarda ve hatta bir yüzyıl sonra da İstanbul’u Avrupa ve Yakın Doğu’nun en büyük kenti haline getirmektedir. Bakınız: MANTRAN, Robert: (Çev. Mehmet Ali KILIÇBAY ve Enver ÖZCAN) **17.Yüzyılın İkinci Yarısında İstanbul-Kurumsal, İktisadi, Toplumsal Tarih Denemesi**, I.Cilt, TTK Yayını, Ankara, 1990, s.45-48

(9) ORTAYLI, İlber: **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, a.g.e., s.208; Bahsedilen sebeplerle Bab-ıali’nin Kent Yönetimini ve günlük hizmetleri yürütecek, İstanbul’u modernleştirecek bir örgüte duyduğu ihtiyaç ile, 16 Ağustos 1854 tarihinde yayınlanan bir resmi tebliğ ile İstanbul Şehremaneti kuruldu. Şehremaneti’nin karar ve yürütme organları Şehremini ve Şehir Meclisinden oluşuyordu. Şehremini, Bab-ıali’nin seçimi ve padişahın iradesi ile tayin ediliyordu. 1857 yılında, Hükümet bir Nizamname-yi Umumi ile, kentin ihtiyacı olan belediye yönetimi için İstanbul’u on dört belediye dairesine ayırdı. Bu on dört belediye dairesinden biri olan Galata-Beyoğlu semtindeki “Altıncı Daire-yi Belediye” ciddi bir şekilde örgütlenmiş, diğer semtlerde eski Şehremaneti bütün düzensizlik ve fakirliği ile devam etmiştir. Bakınız: aynı kaynak, s.120-128

da anakent belediyeciliğinin yasal temelini oluşturmuştur. Ancak anayasal hüküm ve çıkarılan yasa, anakentlerde mevcut yerel yönetim örgütlenmesinin kent hizmetlerinin görülmesinde yetersiz kalmasının, ve bu nedenle koordinasyona ve hizmet bütünlüğüne duyulan ihtiyaçları karşılayacak farklı örgütlenme arayışlarının, sadece hukuki sonuçlarıdır. Bu hukuki düzenlemeler öncesinde, anakentlerin yönetimi konusunda bir çok girişimde bulunulmuş, fakat yasa haline getirilememiştir. Özellikle kent hizmetlerinin görülmesi açısından "hizmet birliğine dayalı anakent yönetimi" önerileri üzerinde durulmuştur(10).

Türkiye'de 1950'li yıllardan sonra belirgin bir hareket olarak başlayan ve hızla süren kentleşmenin yapısı, kentler ve bölgeler itibariyle dengesiz bir görünüm sergilemekte ve genellikle iç göçlere dayalı bir olgu arz etmektedir. Göçlerin belli anakentlere ve belli bölgelere yönelik olması, anakentlerin daha da büyümesine yol açmıştır. Bu gelişmeler karşısında standart belediye örgütlenme yapısı ile anakentlerde hizmet sunmak güçleşmiş ve anakent yönetiminde yeni arayış ve modeller gerekmiş, böylece anakent belediyeciliğine geçilmiş, ve iki kademeli, özel amaçlı örgütleri de beraberinde getiren anakent belediye yönetimi kurulmuştur.

(10) Bakanlıklar ve özel kişiler tarafından hizmet birliğine dayalı anakent yönetimi yasa teklif ve tasarılarının belli başlıları şunlardır: İçişleri Bakanlığı tarafından 1972 yılında hazırlanan "Metropolitan Hizmet Birliği Yasa Tasarısı": Bu tasarıya göre nüfusu 100 bini aşan çekirdek kentler ile çevresindeki yerel yönetimler zorunlu olarak birliğe katılacaklardır; İçişleri ve İmar ve İskan Bakanlıkları ve DPT işbirliği ile 1975 yılında hazırlanan "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı": Bu tasarı sadece İstanbul ve İzmir'i anakent olarak nitelemiştir; Şerif TÜTEN tarafından hazırlanan ve Kasım 1976'da Cumhuriyet Senatosu'na sunulan "Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Teklifi": Bu teklifte İstanbul, Ankara ve İzmir'de anakentsel birlik kurulması istenmiştir; İmar ve İskan Bakanlığı tarafından 1976 yılında "İstanbul Bölgesel Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Örgüt ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (İBSKİ)" ile "Büyük İstanbul Bölgesi Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun Tasarısı (BİBSKİ)": Bu iki tasarı genel amaçlı hizmet birliklerine ek olarak, özel amaçlı (ad hoc) anakentsel örgütler kurma çabalarını da göstermektedir; 1978 yılında İmar ve İskan, İçişleri ve Yerel Yönetimler Bakanlıkları işbirliğiyle "Büyük Kent Birliği Yasa Tasarısı" hazırlanmıştır. Bahsedilen yasa teklif ve tasarılarının bir kısmı Meclis'e sunulabilmiş olmakla beraber hiçbir yasallaşmamıştır. Bu konuda bakınız: EKE, Ali Erkan :a.g.e., s.170-178; Mahalli İdare Birlikleri (Haz. Hasan ÖZHAN ve Enis YETER), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.12-13; GÜLER Birgül: "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", TİD, Y.59, S.374, Mart 1987, s.124

Anakent belediyeciliği modelinde hiyerarşik değil, işbirliği ve iş bölümüne dayalı iki kademeli bir örgütlenme yapısının benimsenmiş olması, yerel yönetim anlayışı açısından önemli ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Yerel yönetim anlayışına fazla uygun olmasa da anakentlerde, bütün hizmetlerin tek elden görülmesi için tek kademeli veya hiyerarşik bağla birbiriyle ilişkilendirilecek iki kademeli bir anakent belediye yönetimine geçilebilirdi ve böyle bir tercih, merkeziyetçi, geleneksel ve hiyerarşik yönetim anlayışı içerisinde değerlendirildiğinde, belkide şaşırtıcı bulunmazdı. Yine de, düzenli kent ve kent hizmetlerinin sağlanması amacıyla Türk yönetim yapısı içine Tanzimatla birlikte giren belediyecilik sistemimiz içinde, anakentlerde hizmet alanının genişliği, örgütlenme, yerel hizmetlerde uzmanlaşma, işbölümü ve koordinasyon gereği yerel örgütlerde çoğalma, örgütlerin personel ve diğer kaynakları ile usul ve yöntemlerde genişleme sonucu, anakent belediyeciliği modeli ile yerel düzeyde bir merkezileşme eğilimi yaratıldığını belirtebiliriz. Anakent belediyeciliği modeliyle, Devlet bürokrasisi kadar geniş ve güçlü olmamakla birlikte, anakent belediye yönetimleri açısından, yerel bürokrasiler haline gelme süreci içine girildiğini söyleyebiliriz.

Bu çalışma Türkiye’de anakent ve kent hizmetlerinin yönetimi üzerine hazırlanmakla birlikte, anakentleri için yerel federasyon biçiminde bir örgütlenme oluşturmuş bazı yabancı ülkelerin anakent yönetim modelleri çalışmanın kapsamına dahil edilmiştir. Bundan amaç, mukayese imkanı yaratarak, Türkiye’de uygulanmakta olan anakent belediyeciliğini, inceleme konusu edilen anakent yönetim modelleri açısından değerlendirebilmektir.

Dünyada anakent yönetim biçimleri “tek kademeli” veya “iki kademeli” olarak ya yetkilerin, bir otoritede toplanması ya da iki otorite arasında paylaşılmasına dayanmaktadır. Tek kademeli anakent yönetimi yaklaşımı, “katılma” (annexation), “yerel otoritenin fiziki hiz-

met sınırlarının genişletilmesi", "görevlerin birleştirilmesi" (functional consolidation) yollarıyla olmaktadır. İki ya da çift kademeli anakent yönetimi yaklaşımı ise "özel amaçlı anakent alanları", "anakentsel federasyon" veya isteğe bağlı "anakentsel birlikler" kurulmasıyla gerçekleşmektedir(11). Anakent sorunlarına yönetsel çözümler üretmek maksadıyla yapılan örgütlenmeler bir başka kaynaktan iki ana kümede toplanmıştır:(12)

- 1- Geçici küçük ölçekli çözümler
 - a) Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları
 - b) Kentsel birlikler ve kurullar
 - c) Özel amaçlı anakentsel örgütler
- 2- Uzun süreli çözümler
 - a) Birleştirmeler
 - b) Yerel federasyonlar

Anakentsel sorunlara yönetsel çözüm biçimlerinin hemen hepsi Türkiye'de uygulama alanı bulmuş(13), 1984 yılından itibaren yerel federasyon biçimi anakent yönetimi benimsenmiştir(14). Ülkemizde uygulanmakta olan anakent yönetimi iki kademeli belediyeçilik temeli

(11) İSBİR, Eyüp G.: **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986, s.202

(12) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.17

(13) Örneğin belediyelerin kendi hizmet sınırlarıyla birlikte mücavir alanlara yönelik faaliyetleri hizmet alanının genişletilmesi ile ilgilidir. Özellikle askeri yönetim dönemlerinde katılma, birleştirme ve fiziki hizmet alanlarının genişletilmesi yöntemlerine sık başvurulmuştur. Bu yöntemle bazı yerel yönetim birimlerinin tüzelkişilikleri kaldırılarak başka bir yerel yönetim birimi ile birleştirilmiş veya yeni bir tüzelkişilik altında toplanmıştır. Özel amaçlı örgüt kurma girişimleri de yaşanmıştır; özel amaçlı bir örgüt olarak kurulan (1981) İSKİ Genel Müdürlüğü, 1984 yılında İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır. Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yapmaya yerel yönetimlerle ilgili mevzuat izin vermektedir. Yerel yönetim birlikleri bütün yerel yönetim birimleri tarafından kurulabilmektedir. Hatta özellikle anakentlerde özel hukuk hükümlerine tabi şirketler dahi oluşturulabilmektedir.

(14) Türkiye'de yerel federasyon biçimi örgütlenme öncesinde, aynı anakentsel alan içerisinde herbiri kendi hizmet alanı içerisinde faaliyet yapan, birbirine sınır birden fazla genel amaçlı özerk yerel yönetim birimi (anakentsel belediyeler) bulunmaktaydı. Bu yerel yönetim birimleri, anakentsel federasyon biçimi örgütlenmeye geçiş ile iki kademeli belediyeçilik yapısının alt kademe belediyeleri (ilçe belediyeleri) haline gelmişlerdir. Mevcut olanlar federasyon biçimi örgütlenmenin alt kademesini oluştururken genellikle eski kamu tüzelkişiliklerini korumuşlardır. Hizmet alanının genişletilmesi ve birleştirme yöntemleri de yaşanarak yeni alt kademe birimleri de teşkil edilmiştir.

üzerine kuruludur. Anakent yönetimini oluşturan tüm örgütler birer belediye kurumu veya bu kurumlarla ilişkilendirilmiş belediye örgütleridir. Bu örgütlere, özel amaçlı örgütler (ad hoc authorities) de dahildir. Çünkü su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım gibi hizmet amaçları üzerine kurulu bu tür uzman örgütler, ülkemizde ayrı ve özerk bir yerel yönetim birimi veya örgütü değildir(15). Bu nedenle ülkemizdeki anakent yönetimini “anakent belediyeciliği”, özel amaçlı örgütleri de “özel amaçlı belediye örgütleri” şeklinde ifade etmeyi uygun bulmaktayız.

İki kademeli yerel federasyon biçimi örgütlenme modelindeki anakent belediyeciliğimizi mukayese etmek için bu çalışmada, yabancı ülkelerin yerel federasyon biçiminde örgütlenmiş anakent yönetimleri de dikkate alınmaktadır. Yerel federasyon biçiminde örgütlenmiş anakent yönetimlerinin belirgin örnekleri arasında Tokyo (1943), Toronto (1953), Miami ve Florida (1957), Winnipeg (1959), Londra (1963) ve Paris (1964) sayılabilir. Sayılan bu yerel federasyon biçimli örgütlenmeler içerisinde Tokyo, Toronto, Londra ve Paris anakent yönetimleri, örnek modeller olarak tezin kapsamına alınmıştır.

Demokratik anakentsel federasyon modelinin ilk örneklerinden olan bu anakent yönetimleri, belli bir tarihsel gelişmenin ürünü olup sürekli devingen görünüme sahiptirler. Ayrıca uygulamada ve literatürde geniş ilgi toplamışlardır(16). Bu dört anakent yönetiminin hepsi gelişmiş ülkeler içerisinde yer almakta ve ayrı kıtalardan birer

(15) Henüz anakent belediyeciliğine geçilmeden önce İstanbul'da su ve kanalizasyon hizmetlerini tek elden planlamak, yatırım yapmak, tarife belirlemek, kısaca hizmeti bütünüyle sunmak üzere belediye kurumlarından bağımsız ve farklı örgütlenen, İstanbul'daki bütün belediyelerin hizmet alanını kapsayan, ayrı bütçeli özel amaçlı bir örgüt olarak 1981 yılında İSKİ Genel müdürlüğü kurulmuştur. 1984 yılında anakent belediyeciliğine geçişle İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmış ve Büyükşehir Belediyesinin bir işletmesi haline gelmiştir. Ali Erkan EKE (a.g.e., s.25), özel amaçlı örgütler ile yerel yönetim işletmelerinin birbirlerine karıştırılmaması gerektiğine dikkat çekerek, “Yerel işletmeler, iç yönetim açısından görece bağımsız işlev yapmakla birlikte, bağlı oldukları yönetimin sınırları içinde hizmet sunarlar. Ayrı bütçeleri, tarifeleri, yatırım programları yerel meclisçe onaylanmak zorundadır. Dolayısıyla, yerel yönetimin organik bir parçasıdır” demektedir.

(16) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.28

örnek teşkil etmektedir: Avrupa'dan Londra ve Paris Anakentleri, biri merkeziyetçi yapısı ile bilinen Fransa ve diğeri güçlü yerel yönetim geleneğine sahip İngiltere yerel yönetim sistemi içerisinde yer almaktadır; Kuzey Amerika'dan Toronto, kıtanın ilk anakent yönetim modelidir; Uzakdoğu Asya'dan Tokyo, iki kademeli anakent yönetim modelinin ilk uygulamalarındandır ve dünyanın en çok nüfusa sahip anakenti konumundadır.

Bu dört anakent yönetiminden Toronto hariç, diğerlerinin başkent vasıfları da bulunmaktadır. Londra Anakent Yönetiminin üst kademesinin 1984 yılında kaldırılmasına ve yerel federasyon biçimi örgütlenme modelinin artık bulunmamasına rağmen, iki kademeli anakent yönetiminin ilk uygulamaları olarak bir çok ülkeye örnek model oluşturmuş bu yapıyı, uygulamanın gelişimi ve bugünkü yapısı ile de incelemek ve yeni düzenlemeleri değerlendirmek gerekmektedir. Çünkü, farklılıklar arz etmekle birlikte ülkemizde uygulanan anakent belediyeçiliği, "Büyük Londra Yönetimi" modeli ile benzer yönler de taşımaktadır.

Seçilen yabancı ülke anakent yönetim modellerinin her biri iki kademeli anakentsel federasyon örnekleri olarak, üst ve alt kademelerin yapısı, organları, üyeleri, seçilme biçimleri, gelir ve görev bölüşümü, aralarındaki ilişkiler gibi yönlerden farklı özelliklere sahiptirler. Bu özellikler, anakent yönetimlerinin ilgili ülkenin yerel yönetim sistemi içerisindeki yeri ile birlikte düşünüldüğünde konu daha anlamlı hale gelmektedir.

Özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkede kentleşme belirgin bir hareket olarak görülmeye başlamıştır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kentleşme hareketleri farklılıklar göstermektedir. Genel bir ifadeyle gelişmiş ülkelerde kentleşme sanayileşme süreci ile birlikte ve onunla uyumlu olarak gerçekleşirken, azgelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde kentleşme henüz başlanan sanayileşme sürecini geriden takip ederek, sorunlu, iç göçlere dayalı, dengesiz ve sağlıklı

geriden takip ederek, sorunlu, iç göçlere dayalı, dengesiz ve sağlıklı gelişmektedir. Kentleşme hareketleri, ülkelerin ekonomik, sosyal, kültürel ve yönetsel değerleri ile uygulanan sosyo-ekonomik politikalardan bağımsız olarak ele alınamaz. Dolayısıyla kentleşme hareketleri, bu hareketler sonucu oluşan hizmet alanları, kentler ve kentsel sorunlar da o ülkelerin kendi değerlerine, uygulamalarına ve genel politikalarına göre şekillenecek ve ayrı özellikler gösterecektir.

Türkiye’de kentleşme hareketlerinin de belirli özellikleri vardır; 1950’li yıllardan itibaren gelişen kentleşme hareketi, hızlı, bölgelere ve kentlere göre dengesiz, anakentlere ve belli bazı bölgelere yönelik, iç göçlere dayalı olma gibi bir takım özellikler sergiler. Bu özellikleri itibarıyla sorunlu bir kentleşme olduğu söylenebilir. İç göçlere dayalı ve anakentlere yönelik olarak seyreden kentleşme süreci, bir yandan anakentlerde kent hizmetlerinde genişlemeye, nicelik ve nitelik olarak artışa yol açmış, diğer yandan, anakentlere yönelik hızlı kentleşme karşısında, standart belediyeçilik sistemi içerisindeki güçsüz ve bağımlı yerel yönetimler olarak belediyeler, hazırlıksız ve yetersiz kaldığından hizmetlerde karmaşıklık ve sorunlar ortaya çıkarmıştır.

Hizmet alanlarındaki genişlemeler, örgütlenmeye yansımakta ve bir taraftan yeni kent yönetimi biçimi oluşurken, diğer yandan da alternatif hizmet görme yöntemlerine ihtiyaç duyulmaktadır. 1980’li yıllardan itibaren ülkemizde devletin küçültülmesi, özelleştirme, yerelleştirme, özerkleştirme gibi fikirler etrafında geliştirilen politikalar ve uygulamaları, yerel yönetimlere de yansımıştır. Özellikle anakentlerde belediyeler, kent hizmetlerinin yürütülmesinde bir yandan özel kişilerin serbestisi ve gücünden yararlanırken, diğer yandan da özel sektör gibi hareket edebilecek şirketler oluşturmaya veya onlara ortak olmaya başlamıştır(17).

(17) Bu yıllardan itibaren anakentlere siyasal olarak ilginin arttığı görülmektedir. Öyle ki, büyükşehir belediye başkanlığının, milletvekilliğine tercih edilebildiği örnekleri yaşanmıştır. Bunun çok yönlü sebepleri olabilir. Ancak, siyasi partiler için anakentler yerel seçimlerde çok

Merkezi idare, sahip olduğu geniş örgütlenme ile Cumhuriyetin başlangıcından itibaren bir çok kamu hizmetini kentler dahil her alanda bu örgütü ile sunmuş ve örgütlenmenin geniş hali aynen korunmuştur. Yol, su, elektrik, telefon gibi bir çok temel kamu hizmetleri büyük ölçüde çözümlenmiştir. Alternatif üreticileri çıktığı için bir çok alanda KİT'ler atıl ve gereksiz konuma girmiştir. Özelleştirme politikaları, bu durumun bir sonucu olarak değerlendirilebilir. Bu gelişmeler merkezi idareyi kent hizmetlerine ve sorunlarına eğilmeye de yönlendirebilmektedir.

Anakentlerin yönetim biçimleri ile anakent alanında yürütülen kamu hizmetleri birbirlerini önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle, anakent alanındaki hizmetlerin, anakentin yönetim biçimine etkisi büyüktür. Çünkü kent hizmetlerinin yürütülebilmesi için anakent alanında belirli otoritelerin varlığı gerekecektir. Bunlar, özel amaçlı otoriteler (ad hoc authorities) ve genel amaçlı otoriteler (general-purpose authority) ya da tek amaçlı otoriteler (single-purpose authorities) ve çok amaçlı otoriteler (multi-purpose authorities) şeklindedir(18).

Demografik, fiziki mekan ve kent hizmetlerinin sayı ve nitelikleri, sosyal ve ekonomik ilişkiler açılarından farklı bir yerel yönetim modelini gerekli kılacak ölçüde genişleyen anakentlerin, barındırdıkları yoğun nüfusuna yönelik hizmetlerde ve hizmetlerin yönetiminde

önemlidir. Genel seçimlerde de bir anakente hitap etmek, yoğun bir seçmene hitap etmek anlamındadır.

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ve bu alanda reform arayışları hemen her hükümetin programında yer alan bir konu olmuştur. Bu konuda kamu idareleri ve sivil toplum kuruluşları dahi fikir beyan etmekte, araştırmalar ve öneriler geliştirmektedirler. TODAİE tarafından hazırlanan KAYA Projesi bunlardan birisidir. TÜSİAD, TOBB, Türk Belediyecilik Demeği gibi sivil toplum örgütleri de bu konuda öneriler getiren araştırmalar yapmış bulunmaktadır. İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanmış olan ve siyasal iktidarda bulunan Cumhuriyetin 55. Hükümeti tarafından Ekim 1997 itibarıyla TBMM'ne sunulan iki kanun tasarısı bulunmaktadır; "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Belirlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" ve "Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişikliklerin Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı".

(18) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.200

de farklılık oluşmuştur. Kent hizmetleri anakentlerde, hangi idareler eliyle ve hangi usul ile yönetilirse yönetilsin, hizmet alanı, hizmet ihtiyacı ve hizmetten faydalanan açısından kentsel düzeyde yerel kamu hizmetleridir. Ülke nüfusunun yarısından çoğunun kentlerde yaşadığı ve bu kentsel nüfusun da üçte ikisinin az sayıdaki anakentlerde bulunduğu düşünüldüğünde, ülke genelinde sunulan kamu hizmetlerinin büyük bir bölümünün anakentlerde yoğunlaştığı sonucuna varılabilir.

Toplumlar sanayileştikçe, kamu hizmetlerine ayırdıkları kaynaklar milli gelirin bir payı olarak artmakta, düzen, altyapı ve kişilere refah sağlama hizmetleri önem kazanmaktadır(19). Dolayısıyla kamu hizmetleri hem sürekli olarak genişlemekte hem de çeşitlenmektedir. Bunun yanı sıra hizmet talebi, nitelik olarak daha ayrıntılı ve mükemmel hizmete doğru yönelmektedir. Bu istekleri karşılayacak örgütün yapısı da hizmet anlayışına paralel olarak sürekli değişmektedir. “Dışişleri, Milli Savunma, Adalet, Maliye ve İçişleri en eski ve en temel bakanlıklardır. Önceleri uzman bakanlıklar olan ilk dört bakanlıktan geri kalan çoğu işleri İçişleri Bakanlığı yüklenirken, sonradan bu işlerin bir kısmı ayrı bakanlık haline gelmiştir”(20) ifadesi, hizmette önem ve öncelik değiştikçe hizmetin idaresi ve etkinliği için uzmanlaşmaya gidildiğine ve örgütlenmenin de genişlediğine işaret etmektedir.

Mevcut hukuk kurallarında kamu hizmeti kavramının, değişik anlamları ifade ettiğini görmekteyiz. Anayasa ve bazı kanunlarda Kamu Hizmeti kavramı bazen belli bir örgütlenmeyi yani idareyi, bazen de belli bir faaliyeti anlatmak için kullanılmıştır(21). Kullanıldığı yere göre anlamı değişen kamu hizmeti kavramı, esnek bir kavram olarak karşımıza çıkmakta ve bundan dolayı da anlamını kullanıldığı yere

(19) BULUTOĞLU, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş**, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1981, s.217

(20) ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1988, s.97

(21) GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1987, s.7

göre belirlemek uygun olmaktadır(22). Buna rağmen, bazı ortak kriterler esas alınarak kamu hizmeti tanımına gidilebilmektedir. Kamu hizmeti, "Devlet veya diğer kamu tüzelkişileri tarafından veya bunların gözetimleri ve denetimleri altında genel, kollektif ihtiyaçları karşılamak, kamu yararını sağlamak için kamuya sunulmuş devamlı ve muntazam faaliyetlerdir"(23). Kamu hizmetlerinin sürekli olması demek, o faaliyetin gece-gündüz işlemesi anlamına gelmez. Faaliyet ihtiyaçla orantılıdır(24) ve kamu hizmetleri bu ihtiyaçlar üzerine inşaa edilmiş, hizmetlerin özellik ve nitelikleri bu ölçüde oluşturulmuştur.

Kamu hizmeti kavramı organik, maddi ve şekli açılarından da tanımlanmaktadır. Bu tanımlara göre;(25) Organik açıdan kamu hizmeti, bir görevi yürütmek için, bir kamu tüzelkişisi tarafından tahsis edilmiş ajan ve mali araçların bütünü; Maddi veya işlevsel açıdan kamu hizmeti, giderilmesinde "kamu yararı"(26) bulunan, toplumsal bir gereksinmeyi karşılayan faaliyet; Şekil veya statü açısından kamu hizmeti ise, giderilmesinde kamu yararı bulunan bir toplumsal gereksinmeyi karşılamak amacıyla, kamu tüzelkişileri veya onların gözetim ve denetimleri altında özel girişim tarafından özel bir hukuki rejim içinde yürütülen faaliyetler olarak tanımlanmaktadır.

Kamu hizmeti çoğu zaman idarenin, hatta devletin varlık nedeni

(22) BALTA, Tahsin Bekir: *İdare Hukuku I*, Ankara, 1970/72, s.18

(23) ONAR, S.Sami: *İdare Hukukunun Umumi Esasları*, C: I, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1966, s.13

(24) YAYLA, Yıldızhan: *İdare Hukuku*, İstanbul, 1985, s.65; BALTA, T.Bekir: *a.g.e.*, s.21; ÇIRAKMAN, Birsen: *a.g.m.*, s.84; ÖZAY, İl Han: *İkinci Bine Kavuşurken Günışığında Yönetim*, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992, s.119-120

(25) GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun AKGÜNER: *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul, 1987, s.127; ONAR, S.Sami: *a.g.e.*, s.13-14

(26) Kamu hizmeti kavramının açıklanmasında genelde temel alınan ve sık sık başvurulmuş bir başka kavram "Kamu Yararı" kavramıdır. Kamu yararı kavramının belirli ve net bir tanımı olduğu söylenemez. Bazen toplumun, bir grubun veya sınıfın bazen de fertlerin yararı diye açıklanabilen, aslında kendisi belirsiz bir kavram olarak adlandırılan kamu yararı, bu özelliğinden dolayı kamu hizmeti tanımını da güçleştirmektedir. Bakınız: TOPRAK, Zerrin: "İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı", *TİD*, Y. 62, S. 387, s.158; TUNCAY, Aydın H.: *İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları*, Ankara, 1972, s.21; ÇIRAKMAN, Birsen: "Kamu Hizmeti", *AİD*, C. 29, S. 4, Aralık 1976, s.77

olarak görülmüştür. İdarenin faaliyetlerinin esas olarak kamu hizmetlerini yürütmek ve işletmekten ibaret olduğu(27), Devletin de kamu hizmetleri teşkilatının bütünü olduğu(28) ifade edilmektedir. Muğlak bir kavram olan kamu hizmeti ile devleti bu şekilde tarif etmek bugün için çok iddialı bir ifadedir. Eğer devlet kamu hizmeti sunmak için var ise ve varlığı kamu hizmetine dayandırılıyorsa, sunduğu kamu hizmetleri ölçüsünde var olacaktır. Yeterli kamu hizmeti sunamıyorsa yetersiz bir devlet, çok ve etkili hizmet sunabiliyorsa güçlü devlet, niteliksiz ve az hizmet sunabiliyorsa zayıf devlet, sonuçları çıkarılabilir. Bu noktadan hareketle hizmetleri yerine getiremiyorsa da devlet kavramından bahsedilemeyecektir. Diğer taraftan, devlet kamu hizmeti sunmak için varsa veya devletin varlığı kamu hizmeti sunumuna dayalı ise ve sadece devletin sunduğu hizmetler kamu hizmeti sayılıyor ise, hizmetlerin alternatif sunucuları olmaması ya da oluşmasına meydan verilmemesi gerekir. Aksi takdirde devletin onun kadar güçlü alternatifleri oluşmuş demektir(29).

Yüzyılımızın başlarından günümüze kadar olan süreç içerisinde kamu hizmeti anlayışında organik unsurdan maddi unsura doğru bir değişim olduğu belirtilerek, "Endüstriyel ve Ticari Kamu Hizmetlerine" özel hukukun uygulanacağını kabulü ile statü unsurunda, kamu

(27) GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun AKGÜNER: a.g.e., s.126

(28) EROĞLU, Hamza: **İdare Hukuku**, 4.Baskı, Ankara, 1984, s.16; OSTEN, Necmi: **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1968, s.27

(29) Kamu hizmeti tanımlarının diğer unsurlarına tamamen uyan, ancak kamu hizmeti sunucusu sayılmayan kişilerce sunulan, ve bu sebeple adına kamu hizmeti denilmeyen hizmetleri görmemek yanlış bir zorlama olur. Bu hizmetler var ise ya kamu hizmeti kavramının içeriği değişmiştir, ya da kavram artık eskimiştir veyahutta eğer kavram doğru ve anlamı aynen korunuyor ise devlet içinde yeni devletler oluşmaya başlamıştır denilebilir.

Devletin sunduklarından farklı olmayan hizmetler üretebilecek kadar güçlü bir hale gelmiş olan özel sektörü kamu hizmetinin tanımına veya tanımındaki kamu hizmeti anlayışına sadık kalmak pahasına görmemezlikten gelmek ve bu kesimin sunduğu hizmetleri kamu hizmeti saymamak, sadece fiili durum ile ve hukuki düzenlemelerde ve anlayışta gecikmeler yaşandığı, cümleleri ile açıklanabilir. Devletin kamu hizmetleri teşkilatı bütünü olmadığı, varlığının kamu hizmetine bağlı bulunmadığı, şeklinde devletin yeniden tanımlanması, diğer yandan da kamu hizmeti kavramının devlet tekelinden çıkarılması, kavramın eskidiğinin farkına varılması, kavramın devlete ve devletin de kavrama göre tanımlanmasının yanlış sonuçlara yol açtığı kabul edilmesi gerekmektedir.

hizmetlerinin özel kişilerce de yürütülebileceğinin benimsenmesiyle de organik unsurda değişme yaratıldığı ifade edilmektedir(30). Hatta liberal bir devlette özel faaliyetlerin de kamu yararı içerdiği düşüncesinden hareketle, kamu hizmetinin işlevsel (maddi) unsurunun öneminin sarsılabildiği de söylenmektedir(31).

Avrupa Ekonomik Topluluğunu kuran Roma Anlaşması ve Avrupa Birliğini kuran Maastrich Anlaşmasıyla “Serbest Rekabete Dayalı Ortak Pazar” oluşmuş, bu siyasal ve ekonomik anlayış ile klasik kamu hizmeti kavramının bağdaşması güçleşmiştir. Avrupa Yapılanması kamu hizmeti teorisini derinden etkilemiştir(32).

Konu ve kapsam hakkındaki bu genel açıklamalardan anlaşılacağı gibi, tezin konusunu; Türkiye’de anakent belediyeciliği, kent hizmetlerinin yapısı ve hizmetlerin yönetim biçimleri oluşturmaktadır. Bazı yabancı ülkelerdeki anakent yönetim modelleri, konuyu desteklemek ve mukayese imkanı sağlamak amacıyla kapsama dahil edilmiştir. Konunun anahtar kavramları “anakent”, “anakent belediyeciliği” ve “kent hizmetleridir”. Anakent kavramı açısından “kent” ve “kentleşme”; anakent belediyeciliği kavramı açısından “anakent yönetimi”; kent hizmetleri kavramı açısından da “kamu hizmeti” konunun diğer temel kavramlarıdır

Tezde “anakent belediyeciliği” kavramı, hem konuyu anakentlerin haricindeki belediyecilik yapısından ayırmak hem de anakentte birden fazla belediye tüzelkişiliği olduğundan, sadece büyükşehir belediyesini değil, ilçe belediyelerini ve özel amaçlı örgütler olan belediye ile ilişkilendirilmiş yerel kamu tüzelkişiliklerini ve koordinasyon merkezlerini de konunun kapsamına almak açısından seçilmiştir.

(30) ULUSOY, Ali D.: “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, *AİD*, C.31, S.2, Haziran 1998, s.22

(31) ULUSOY, Ali D.: *a.g.m.*, s.22-23

(32) ULUSOY, Ali D.: *a.g.m.*, s.23

Çünkü Türkiye’de anakent yönetimi, örgütsel olarak bütünüyle “belediye kurum ve kuruluşları” olarak gelişmiştir. Özel amaçlı (ad hoc) örgütler dahi belediye kurumuna (büyükşehir belediyesine) bağlanmıştır(33). Koordinasyon merkezleri de, birer yerel yönetim birimi olmayan ancak anakentte kent hizmeti sunan ilgili bazı kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcilerini de bünyelerinde bulundurmaktadır ve büyükşehir belediye başkanlığına bağlıdır.

“Anakent belediyeciliği” ifadesindeki “belediyecilik” kavramı, Türkiye’de anakent yönetiminin birer belediye kurum ve kuruluşu olarak gelişimini ifade edebileceği gibi, anakent yönetiminde üst kademe olan büyükşehir belediyesinden daha geniş bir örgütsel yapıyı da belirtebilecektir. Zaten üst kademe belediye (anakent belediyesi) için mevzuattaki ismlendirme olan “büyükşehir belediyesi” ifadesi kullanılacaktır. Böylece, kavram benzetmesi sonucu anakent belediyeciliğinin doğrudan anakent belediyesi (büyükşehir belediyesi) şeklinde algılanılması yanlışlığı önlenmiş olacaktır. Ayrıca, anakentler büyük yerleşim alanları olarak, belediye yapısı ile yönetilmekle birlikte, yerel yönetimlerin haricinde merkezi idare, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları ve diğer kamu kurum ve kuruluşları da aynı kentsel alanda kamu hizmetleri sunmaktadırlar. Anakent belediyeciliği ifadesiyle, anakentte belediye kurum ve kuruluşlarından başka, kent hizmeti sunan kamu kurum ve kuruluşları da anakent yönetimi açısından kapsam dışı bırakılmış olmaktadır.

Çalışmada, kent, anakent ve kentleşme kavramlarına genel açıklamalar getirilmekte, Türkiye’de kentleşme yapısı, belirli dönemler

(33) İSKİ (İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi) Genel Müdürlüğü, Türkiye’de anakent belediyeciliğine henüz geçilmeden önce, genel amaçlı hizmet birliklerine dayalı anakent yönetimi girişimlerinin olduğu dönemde kurulmuş özel amaçlı bir örgüttür. 1981 yılında İSKİ Kanunu ile belediye kurumları dışında, ayrı bütçeli, özerk, bir kamu tüzelkişisi olarak kurulan özel amaçlı örgüt üç yıl sonra iki kademeli anakent belediyeciliğine geçişle, ayrı bütçeli kamu tüzelkişiliğini haiz bir işletme olarak büyükşehir belediyesine bağlanmıştır.

ve bölgeler itibariyle değerlendirilmekte, kentleşmenin özellikleri ve kentleşme politikaları işlenmektedir. Türkiye’de kentleşme, özellikleri ve anakentlere yönelik olması, anakent hizmetlerine ve yönetimine etkileri bakımından tez konusuna dahil edilmiştir.

Anakentlerde kentin yerel yönetim örgütlerinin yanında, merkezi yönetimin taşra örgütünün ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının da hizmet sunduğuna dair genel açıklamalar getirilmektedir. Köy ve il özel idareleri gibi yerel yönetim birimleri, kentsel alanlara yönelik bulunmadığı için, tezin kapsamı dışındadır. Ancak, kent yönetimi açısından değil, sadece belirli hizmetleri sunmak üzere kurulmuş yerel yönetim birliklerine, kent hizmetlerinin yönetim biçimleri arasında yer verilmektedir. Aynı şekilde yerel yönetimlerin kurmuş olduğu kentsel alanda faaliyet gösteren belediye şirketleri de bu kısımda olmak üzere genel açıklamalarla kapsama dahil edilmiştir.

Tezin amacı; anakentlerde hizmet alanlarının genişlediği, anakentlere özgü kamu hizmetlerinin oluştuğu, bu hizmetlerin sunulmasının farklı bir örgütlenme gerektirdiği düşünce ve uygulamasını, kentleşme yapısı ve kent hizmetlerinin yönetimi açısından tahlil etmek; anakentlerde kent hizmetlerinin genişlemesinin zorunlu bir sonucu olarak, belli bir büyüklüğe erişen anakent yerel yönetiminin iki kademeli belediyecilik şeklinde örgütlendiği ve böylece yerel düzeyde bir merkezileşme eğilimi oluşturduğu fikrini tartışmak; anakent belediyeciliğinin mevcut yapısı ve getirdiği sorunları tespit edip, yabancı ülkelerin anakent yönetimi uygulamalarıyla mukayese ederek yeni bir model önerisi oluşturmaktır.

Yöntem açısından konu, literatüre ve mevzuata dayalı açıklamalarla ele alınmaktadır. Tezde mevcut yapının işlenmesi genel olarak tanımlayıcı (betimsel) bir yaklaşım, yabancı ülke uygulamaları açısından Türkiye uygulamasının değerlendirilmesi karşılaştırmalı bir yaklaşım, yeni bir model önerisi açısından da çözümsel bir yaklaşım yöntemi kullanılmaktadır.

Kullanılan yabancı kaynakların çevirisinde kavramların Türkçe karşılıklarında hataya düşmemek açısından, genellikle kavramlar İngilizce karşılıklarıyla birlikte kullanılmıştır. Bazen de özellikle Japonya ve Tokyo Anakenti'ne ilişkin açıklamalarda kavramın İngilizce karşılığı ile birlikte orjinal adı da verilmiştir.

Tez, beş bölüm halinde planlanmıştır;

Birinci Bölümde kent, kentleşme ve anakentkent ve anakent yönetimi kavramlarına genel açıklamalar getirilmektedir. Kentleşme kavramı tarihsel gelişimi, tanımı, özellikleri, nedenleri gelişmiş ve azgelişmiş ülkelerdeki durumu açılarından işlenmektedir. Birinci Bölümün ikinci kısmında Türkiye'de kentleşme ve anakentler inceleme konusu edilmektedir. Türkiye'de kentleşme, coğrafi bölgeler ve mevcut anakentler açılarından değerlendirilmektedir. Türkiye'de kentleşmenin özellikleri sıralanarak, kentleşme politikaları, kalkınma planları, hükümet programları açılarından değerlendirilmekte, anakentsel sorunlar ele alınmaktadır.

İkinci Bölümde yabancı ülke örnekleri incelenmektedir. Japonya, Kanada, İngiltere ve Fransa'da yerel yönetim yapıları genel olarak verilerek, bu yerel yönetim sistemi içinde ülkelerin anakentlerinde (Tokyo, Toronto, Londra ve Paris) anakent yönetimi ve kentsel hizmet görevleri ayrı ayrı başlıklar halinde değerlendirilmektedir.

Üçüncü Bölümde Türkiye'de anakent yönetimine geçiş işlenmektedir; Cumhuriyetin ilanından anakent belediyeciliğinin kuruluşuna kadar olan gelişmeler, belirli dönemlere ayrılarak ele alınmakta, anakent belediyeciliğinin kuruluşundan sonraki gelişmeler ise bu kısımda ayrıca değerlendirilmektedir. Anakent yönetimine geçişle oluşturulan belediyecilik modeli, yapısal olarak ele alınmakta ve büyükşehir belediyesi, ilçe ve alt kademe belediyeleri ile özel amaçlı belediye örgütleri anakent yönetimini oluşturan örgütler başlığı altında toplanarak, organları, görevleri ve aralarındaki ilişkiler

amaçlı belediye örgütleri anakent yönetimini oluşturan örgütler başlığı altında toplanarak, organları, görevleri ve aralarındaki ilişkiler açılarından incelenmektedir.

Dördüncü Bölüm, kent hizmetlerinin yönetimi ile ilgilidir. Bu bölümde kent hizmetinin anlamı, gelişimi ve özellikleri ele alınmakta, özelliklerine mekansal, demografik, ekonomik ve sosyal, kurumsal açılardan yaklaşılarak, hizmetin niteliğine, hizmet sunan kişilere, hizmetin işletiliş biçimine ve sunuldukları kentsel mekanlara göre sınıflandırılmaya çalışılmaktadır. Bölümün son kısmında, Türkiye’de anakent hizmetlerinin yönetim biçimleri incelenmektedir. Hizmetin büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyesince doğrudan yönetimi, özel amaçlı belediye örgütlerinin, koordinasyon birimlerinin ve yerel yönetim birliklerinin kentsel hizmet yönetimi, özel sektöre çeşitli yöntemlerle hizmet gördürme biçimleri ile anakent belediyelerinin kurduğu veya ortak olduğu şirketler bu açıdan değerlendirilmektedir.

Beşinci Bölüm iki kısımdan oluşmaktadır; yabancı ülke anakent yönetim modelleri ile Türkiye uygulamasının çeşitli açılardan kıyaslanması ve Türkiye’deki anakent yönetiminin başlıca sorunlarının ortaya konması ilk kısmı meydana getirmektedir. Bölümün ikinci kısmı ise Türkiye’de anakent yönetiminin sorunlarının çözümü açısından düşündüğümüz yeni bir model önerisine dayanmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

KENT, KENTLEŞME VE ANAKENT KAVRAMLARI, TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE ANAKENTLER

Bir kentin anakent haline gelmesi belli bir süreç gerektirmektedir. Bu süreç kentleşme süreci olarak kendini göstermektedir. Gelişmiş ülkelerin anakentlerinin oluşumu, sanayileşme ile başlayan kentleşme süreci içinde kentlerin, genellikle kendi doğal gelişimi sonucu anakentsel yapıya dönüşmesiyle tarif edilebilir. Gelişmekte olan ülkelerin kentleşme süreci genellikle İkinci Dünya Savaşından sonra başlamaktadır. Bu ülkelerde kentleşme süreci, büyük oranda iç göçlere dayanmakta ve kentlere ve bölgelere göre dengeli bir dağılım göstermemektedir. Göçler, çeşitli nedenlerle (kentlin yönetim merkezi olması, tarihi kültürel ve ekonomik değerlerinin yüksek olması, çok sayıda ve nitelikte iş imkanları ve kamu hizmetlerinin bulunması gibi nedenlerle) belli büyüklükteki kentlere yönelik olmakta ve bu kentler yerleşim mekanı, nüfus, sosyo-ekonomik ilişkiler ve kent hizmetleri açısından sürekli genişleyerek anakentler haline gelmektedir. Böylece kent, kentleşme ve anakent kavramlarının iç içe oldukları ve birbirlerini tamamladıkları söylenebilir.

Türkiye'de anakent ve kent hizmetlerinin yönetimine ilişkin bu çalışmada öncelikle ve genel olarak kent, kentleşme ve anakent kavramlarının açıklanması gerekli görülmektedir. Gelişmekte olan diğer ülkelerde olduğu gibi Türkiye'de de kentleşme süreci, göçlere dayalı ve belli kentlere yönelik olduğundan anakentleşme süreci şeklinde kendini göstermektedir. Çalışmanın bu bölümünde kent, kentleşme ve anakente ilişkin kavramsal açıklamalarla birlikte Türkiye'de kentleşme süreci ve anakentler ele alınacaktır.

I- KENT, KENTLEŞME VE ANAKENT KAVRAMLARI

A- KENT KAVRAMI

1- Kentin Tanımı

İnsanların yaşadıkları mekanların farklı özellikleri dikkate alınarak yapılan kent tanımlarının karşıtı olarak köy ya da kırsal mekan kavramının kullanıldığını görmekteyiz. Bu esasta "insanlar ya kentte yaşar ya da köyde" sonucuna varılmakta(1), bu iki mekan arasındaki belirgin farklar ortaya konularak kavramlar tanımlanmaktadır. Ancak, köy ya da kırsal yerleşim biriminden farklı olarak kent, kalabalık bir yerleşim yerini anlatmaz, hatta sadece yeni bir ekonomik teşkilatlanma ve değişmiş bir fiziki çevreyi de belirtmez, aynı zamanda insanın davranış ve düşüncelerine de tesir eden farklı bir sosyal düzeni ifade eder(2) denilmektedir.

Kent kavramının tek bir tanımını ortaya koymak güçtür. Toplumdan topluma ve farklı zaman dilimlerinde kent anlayışı değişebilir. Dolayısıyla kentin evrensel düzeyde nispi bir kavram olduğu(3) bu nedenle de geçerli tek bir tanımının olamayacağı söylenebilir. Ancak, ortak ve temel kriterler etrafında genel kabul görebilecek düzeyde tanımlamaya veya tasvire yönelinebilir.

Kent kavramı tanımlanırken yönetsel sınır, nüfus, ekonomik ve sosyolojik kriterler kullanılmaktadır(4). Nüfus kriterine göre, nüfusu 2000'den aşağı yerleşim birimlerine köy, 2000-20.000 nüfuslu yerlere kasaba ve 20.000 nüfustan yukarı yerleşim yerlerine de kent denilmektedir. Bazen de Devlet İstatistik Enstitüsü'nün kabul ettiği gibi

(1) KELEŞ, Ruşen;: **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.55

(2) HAUSER, Philip: "Problems of Rapid Urbanization", in **Problems of Modern Society** (Ed.Peter WORSLEY), Harmondsworth, 1972, s.36

(3) GÜREL, Sümer: **Kent Planlama Kuramına Doğru**, Ege Üniversitesi Yayını, İzmir, 1978, s.3

(4) KELEŞ, Ruşen: **a.g.e.**, s.55-56

sadece il ve ilçe merkezleri kent olarak kabul edilebilmektedir(5). Ekonomik kriterler esasında kent, nüfusunun daha çok tarım dışı faaliyetlerle uğraştığı mal ve hizmetlerin üretim, dağıtım ve tüketimi sürecinde toplumsal ihtiyaçların mütemadiyen karşılandığı yerleşim mekanları olarak karşımıza çıkmaktadır. Sosyolojik açıdan ise kentler, belli bir nüfus çokluğu, yoğunluk, işbölümü, uzmanlaşma, çeşitli düzeylerde örgütlenme unsurları ve türdeş olmama gibi özellikleri dikkate alınarak tanımlanmaktadır.

2- Tarihsel Gelişimi İçinde Kent

“İnsanların belirli yerleşim alanları kurup, toplum halinde yaşamaya başlamalarının binlerce yıl öteye uzandığını bilmekle birlikte, kentlerin kuruluşlarının tarihsel kökleri hakkında kesin bilgilerden yoksunuz”(6). Ancak medeniyet ölçüleri, topluluk halinden toplum haline gelme ve toplum hayatı içerisindeki ekonomik ve örgütsel yapılar açısından kentlerin kökenleri ve ilk kurulduğu bölgeler hakkında tarihsel araştırmalarla bilgi edinmek mümkün olabilmıştır.

Kentler tarih boyunca kültür ve uygarlıkların doğduğu, geliştiği ve çeşitli uygarlıkları da bu varlığıyla etkilediği bir yerleşim mekanından öte vasıflar taşıyan merkezler olmuştur. Uygarlık tarihini, kentlerin tarihine dayandıranlar(7), kentlerin sadece bir yerleşim mekanları olmadığını da böylece ortaya kaymaktadır. Hatta açıkça “organize edilmiş sosyal hayatı, yerleşme ve yaşama şekli olarak ancak şehirde görmek mümkün olduğuna göre, medeniyeti şehirle başlatmak madalyonun diğer gerçek yüzünü belirtmek olacaktır. Şehir

(5) TEKELİ, İlhan ve GÜLÖKSÜZ, Yiğit: “Kentleşme, Kentleşme ve Türkiye Deneyimi”, **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C: 5, İletişim Yayınları, s.1233

(6) EKE, Ali Erkan: **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s.6

(7) YÖRÜKHAN, Ayda: **Şehir Sosyolojisinin Teorik Özellikleri**, Ankara, 1968,, s.1-4; SEZAL, İhsan: **Şehirleşme**, İstanbul, 1992, s.11-13; GOLDTHORPE, E.J.: **The Sociology of the Third World: Disparity and Involvement**, Cambridge, 1975, s.112

medeniyet kadar eski ise medeniyet de şehir kadar eskidir”(8) denilmektedir.

Binlerce yıl süren ve sanayi devrimiyle birlikte köklü değişikliklerle hızlanan kentsel gelişme serüvenini, yalnızca insanların yoğun olarak yaşadıkları bölgelerde mekana yansıyan mimari ve fiziksel özelliklerle anlatmanın mümkün olmayacağı, konut açısından basit bir barınaktan, konforlu birer yaşama ortamına, ulaşım araçlarının kentsel ve çevre bütününe anlamlı bir parçası olmasına kadar bir çok gelişmenin kentsel düzenin temelinde yatan ekonomik ve toplumsal olayın çözümlenmesiyle anlaşılacağı(9) söylenmektedir.

İlk büyük kent topluluklarının ekolojik açıdan büyük nehirlerin geçtiği verimli ovalarda kuruldukları, ki bunların da Nil, Fırat ve Dicle, İndus nehirleri civarındaki ovalarda ve Akdeniz kıyılarında oldukları, böylece ilk kentlerin M.Ö. 4000’li yıllarda Mezopotamya’da, ardından Çin ve Meso-Amerika’da, daha sonra Mısır ve İndus bölgesinde ortaya çıktığı belirtilmektedir(10). Bu yerleşmeler ilk çağda en önemli askeri, siyasi ve kültürel merkezler olmuş, özellikle Akdeniz kıyılarındaki Finike kentleri bu çağda büyük ticaret merkezleri halinde gelişmeler göstermiştir(11).

Bu gelişmelere göre dünyada büyük kentlerin oluştuğu beş temel bölge sayılmakta ve bu bölgelerde ortaya çıkan uygarlıkların her birinde kentsel oluşum kendine göre farklı yorumlanarak kavramsallaştırıldığı, bu nedenle farklı açıklamaları tek ve herkesçe

(8) SEZAL, İhsan: a.g.e., s.11

(9) SARAN, Mehmet Ulvi: “Yeni Kent Düzeninin Toplumsal Temelleri”, ÇYYD, C: 4, S: 3, Mayıs 1995, s.27

(10) SJOBERG, Gideon: *The Preindustrial City-Past and Present*, New York, 1965, s.26-27; ERTÜRK, Hasan: *Kent Ekonomisi*, Bursa, 1995, s.35; GÖRMEZ, Kemal: *Kent ve Siyaset*, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997, s.8-9

(11) ERTÜRK, Hasan: a.g.e., s.35

kabul edilecek bir kent kavramında toplamanın olanaksız olduğu(12) belirtilmektedir. Bu beş temel bölge şöyle sıralanmıştır:

- 1- Uzakdoğu'da Japonya, Kore, Formoza, Mançurya ve Kıta Çin'i
- 2- Hindistan
- 3- Avrupa (Ural'lara kadarki Rusya dahil)
- 4- Kuzey Amerika ve Meksika ve Kolombiya gibi bazı Güney Amerika Ülkeleri
- 5- Ortadoğu

Tarımsal faaliyetlerin üzerinde zanaat ve ticaret etkinliklerinin filizlenmesi, toplumsal artının toplandığı ve dağıtıldığı merkezlerde tarımsal üreticiler, din adamları, zanaatçılar, tacirler ve askerlerle kalabalık bir nüfusun oluşmasına yol açmıştır. Böylece Dicle ve Fırat Irmaklarının suladığı topraklar üzerinde İ.Ö. 4000-3000 arasında onbeş-yirmi yerleşim yeri nüfusaları artıp, ekonomileri ve toplumsal yapıları karmaşıklaşarak köyden kasabaya, kasabadan kente doğru gelişmişlerdir(13).

Batı'daki kentlerin gelişmesi ise Eski Yunan kentlerinin ortaya çıkışı ile olmuştur. Atina, Korent, Isparta, Sirakuza ve Milet gibi eski Yunan kentleri, Yunan kültür ve uygarlığının gelişmesinde önemli roller oynamıştır(14). Öyle ki, eski Yunan kentleri kendisinde toplumsal, ekonomik ve siyasi bir organizma mahiyeti taşımasıyla ve ayrı ve özerk bir varlık olma sıfatıyla, bugünkü devlet kavramına yakın özellikler göstermekteydi(15).

Kent kavramının, nüfus çokluğu, yoğunlaşma, işbölümü gibi özellikleri etrafında açıklandığında, gerçek anlamını sanayi devrimi ile

(12) FALAY, Nihat: "Kentlerin Kökenlerine Toplu Bir Bakış", İHİD, Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, Yıl: 6, S: 1-3, Aralık 1985, s.95

(13) şENEL, Alaaddin: İlkel Topluluktan Uygur Topluma-Geçiş Aşamasında Ekonomik Toplumsal Düşünsel Yapıların Etkileşimi, Ankara, 1985, s.207-208

(14) ERTÜRK, Hasan: a.g.e., s.35

(15) OKANDAN, Recai G.: Kadim Yunanda Amme Hukuku, İstanbul, 1942, s.16

bulduğunu söylemek yanlış olmayacaktır. "Şehir kavramının gelişme, ilerleme, ekonomik büyüme ve bütün anlamıyla organize edilmiş bir sosyal hayat olarak toplumun kabul ettiği ve tercih ettiği bir hüviyet kazanması, sanayi devrimi ile birlikte olmuştur. Sanayi devrimi ile birlikte şehirleşme en önemli demokratik ve toplumsal hareketlilik odağı olmaya başlamış ve toplum yapıları şehir ağırlığına doğru kaymaya başlamıştır"(16).

Kentlerin mübadeleleri çoğalttığı, insanların hayatını nihayetsiz bir şekilde kavradığı belirtilerek, kentin, işbölümlerinin en eskisinden, en devrimcisinden doğmuş olduğu söylenmektedir(17). Bu halde kentler toplum olmanın ve toplumsal ihtiyaçlar gereği örgütlenmenin beraberinde getirdiği işbölümünün doğal uzantısı ve sonucu olmaktadır.

Kentin canlı bir varlık olmadığına, toplumsal bir varlığın kendi yapısını denetlemek ve ayakta tutmak üzere kullandığı araçlardan biri olduğuna işaret edilmektedir(18). Diğer taraftan sosyolojik açıdan kentleşme, dar mekanlı bir cemaat hayatından geniş mekanlı bir cemiyet hayatına geçiş(19) şeklinde tasvir edilebilmektedir. Kentleri toplum haline gelebilme ve bu özelliğini sürdürebilmenin mekansal aracı olarak görmekle, kırsal yaşamdaki cemaat hali karşısında, kentsel yaşamda cemiyet olma farklılığını yakalamak demektir. Bir başka açıdan bakıldığında, kırsal yaşamdan kentsel yaşama geçiş mekanda bir farklılaşma iken, aynı zamanda topluluk halinden toplum haline geçişin de sosyolojik bir ifadesi olmaktadır.

Kentlerin ortaya çıkışına ilişkin bazı temel teoriler geliştirilmiştir. Artı-ürün kavramıyla açıklama getiren hidrolik teoriler, pazar yeri

(16) SEZAL, İhsan: a.g.e., s.12-13; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.6

(17) BRAUDEL, Fernand: (Çev. Mehmet Ali KILIÇBAY) **Maddi Uygarlık, Ekonomi ve Kapitalizm XV-XVIII. Yüzyıllar**, C: 1, Ankara, 1993, s.421

(18) LABORIT, Henri: (Çev. Bertan ONARAN) **İnsan ve Kent**, İstanbul, 1990, s.27

(19) TOLAN, Barlas: **Toplum Bilimine Giriş**, Ankara, 1983, s.161-162; GOLDTHROPE, E.J.: a.g.e., s.112; SEZAL, İhsan: a.g.e., s.22 ve 26

olarak kenti açıklayan ekonomik teoriler, kuvvet odağı olarak kentlere açıklama getiren askeri teoriler, ibadet merkezi olarak kente açıklama getiren dinsel teoriler gibi(20). Kentlerin, örneğin savunma, ticaret, siyasi ya da dini merkezler olarak bir çok sebeple gelişmiş olabileceğine işaret edilerek, her ne sebeple olursa olsun ekonomik güçlerin, gerçek güdüyü takviye eden temel sebep olduğu(21) belirtilmektedir. Kentler bir ülkenin sanayi ve ticaret işlemlerinin bir çok hizmet sektörünün yoğunlaştığı, sermayenin büyük oranda toplandığı, iş akımının çok süratli olduğu ve ekonomik değerlerin hızlı bir şekilde üretildiği büyük ve karmaşık mekanlar olarak kendini göstermektedir.

Sanayi sistemini anlamak için tarihi gelişimiyle kent yaşamını anlamının büyük önemi olduğunu belirten Galbraith, tek bir kent tipinin olmadığını, çeşitli biçimlerde ve birbiriyle iç içe girerek karışmış kentlerin olduğunu, bunların hepsinin birden Metropol'ü ya da Büyük Kent'i oluşturduğunu söylemektedir(22). Büyük kent tipi olarak dört tip kent saymaktadır: "Siyasal karargahlı kent, tüccar kenti, sanayi kenti ve sayfiye kenti"(23). "Evrensel uygarlığın, tarihsel gelişim içerisinde sadece bir geçiş dönemi niteliği taşıdığı anlaşılan sınaî devirden kentsel devire dönüşümünün sancılarını çektiği"(24) belirtilmekte ve kentsel yaşantı tıpkı sanayi devrimi gibi bir devir olarak nitelendirilmektedir. Bir toplumsal yaşantı dönemi olarak "Kentsel Dönem" de sanayi devri gibi ulaşılan, ulaşılması gereken ya da ister istemez gelinecek ve belki de geçirilmesi gereken bir aşama olarak karşımıza çıkmaktadır.

(20) FALAY, Nihat: a.g.m., s.97-104

(21) HARVEY, Jack: **Urban Land Economics**, Fourth Edition, London, 1996, s.229

(22) GALBRAIGHT, J.K.: (Çev. Reşit AŞÇIOĞLU ve Nilgün HİMMETOĞLU) **Kuşku Çağı- Ekonomik Gelişmeler Tarihi**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1989, s.274

(23) GALBRAIGHT, J.K.: a.g.e., s.274-284

(24) TOLAN, Barlas: **Büyükşehir Sorunlarına Toplu Bir Bakış**, ALTİA Yayını, Ankara, 1977, s.95

Çağdaş toplumların refah ve kalkınma özellikleri olarak sanayileşme, demokratikleşme, modernleşme gibi kavramlar sayılmaktadır. Sanayileşen toplumların ana sorunlarından birinin kentleşme olduğu, kentin gelişme paradigmalarının da odak noktasını oluşturduğu, sanayileşme ile kentleşmenin atbaşı gittiği, ve nihayet kentlerin çağdaş toplum mekanını oluşturduğu(25) belirtilmektedir.

B- KENTLEŞME KAVRAMI

Kentleşmeyi bir ülke veya bölge içinde kent ya da kentsel değerlere ve yaşantıya sahip yerleşim yerlerinin sayısal oranı şeklinde açıklamak yanlış sonuçlar verebilir. Kentleşme bir süreçtir, toplumsal ve ekonomik bir hareketliliğin ifadesidir. Tabii ki kent sayısı, kentleşme kavramı için önemli bir unsundur. Ancak, bir ülke ya da bölgedeki bütün yerleşim yerlerinin kent haline geldiğinin düşünülmesi durumunda dahi kentleşmenin tamamlandığı ya da durduğu söylenemez. Başka bir ifade ile kentleşme sürecinin tamamlanması ancak kentsel doygunluğa ulaşılması ile açıklanabilir. Bu doygunluk, kentin gelişme ve genişlemesinin hız olarak yavaşlaması anlamındadır.

Kentleşme hem gelişmiş, hem de gelişmekte olan ülkeler için geçerli olan bir olgudur. Gelişmiş ülkeler için kentleşmesini ya da kentleşme sürecini tamamlamış ülkeler ifadesinin kullanılamayacağını söyleyebiliriz. Gelişmiş ülkelerdeki kentleşme hareketinin mevcut görünümü ile gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşme arasında farklar vardır; farklı boyutlarda yaşanan bir kentleşme sözkonusudur. Gelişmekte olan ülkeler kentleşme sürecinin henüz başlarında iken, gelişmiş ülkelerde bu süreç doğal ortamında gelişmiş ve olgunlaşmıştır. Dolayısıyla kentleşmeyi bir hareket olarak algılamakla, bu

(25) TOPRAK, Zafer: "Dünle Bugünü Örtüştüren Tarihçilik: Kent Tarihçiliği", **Kent Tarihçiliği Sempozyumu**, 5-6 Mart 1994, İstanbul, 1994, s.3-4

hareketliliğin yoğun ve potansiyel bir güç olarak yaşandığı gelişmekte olan ülkelere özgü bir süreç olarak görülüyor olması, hareketin belirgin, hızlı ve gözle görülebilir aktiflikte olmasından kaynaklanmaktadır. O halde gelişmiş ülkeler için kentleşmeyi belli bir doygunluğa eriştiği için kentsel büyüme ya da kentsel gelişme, gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşmeyi ise mevcut kentlere nüfus yığılması bakımından kente yönelme hareketliliği olarak ifade edebiliriz.

Kentleşmeyi gelişmekte olan ülkeler ve gelişmiş ülkeler sınıflandırması ile ele almak, hem bu iki ülke grubunda kentleşmenin farklı boyutlarda cereyan etmekte olduğunu ve hem de kentleşmenin ülkenin gelişmişlik düzeyi ile de ilgili olduğunu gösterir. Kentleşme süreci ifadesinin de bu ayrımlar etrafında ele alınması uygun olacaktır. Zira bir ülkenin gelişmişlik düzeyi ile ilgili kriterlerden birinin de kentleşme olduğunu söyleyebiliriz. Gelişmemiş ülkelerde ise kentsel değerlerle yoğun yerleşim alanlarının az sayıda olduğu, ancak potansiyel kentleşme alanları haline gelebilecekleri de gözönünde bulundurulmalıdır.

1- Kentleşmenin Tanımı ve Tarihsel Gelişimi

a) Kentleşmenin Tanımı

Dar anlamda kentleşme, kent ve kentte yaşayan nüfusun artışını ifade etmektedir(26). Bu anlamda kentleşme kriteri olarak nüfus (demografik) kriterinin esas alındığı açıktır. Nüfus artışı ise ya doğurganlık oranı ile ya da göçler ile sağlanabilir. Ancak tek başına nüfusun kriter alınması doğru sonuçlar vermeyebilecektir. Belli bir anda insanların belli yerleşim yerlerine yığılıyor olması ve o yerin kalabalık bir yer halini alması, kentleştiğini göstermez. Kentleşme bir

(26) YAVUZ, Fehmi-Ruşen KELEŞ, Cevat GERAY: **Şehircilik-Sorunlar-Uygulama ve Politika**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1973, s.21-22; KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.5

süreçtir, ve belli bir zaman boyutu ile bu zaman içerisinde birbirine bağlı çeşitli unsurların birbirlerini tamamlayacak şekilde gelişmesini gerektirecektir. Eğer ki bu kalabalık, yerleşmek üzere mekana dahil oldular ise, bu bir başlangıçtır ve kentleşme için gerekli nüfus verisini oluşturur. Zamanla o mekanın yeni nüfusa hitap edecek ya da barındırabilecek düzeyde iş kollarının, konut, ulaşım, eğitim, sağlık, altyapı, eğlence vs. gibi temel ekonomik ve sosyal unsurlarının harekete geçmesi gerekir. Böylece nüfus-mekan bütünleşmesi, yani kentleşme süreci başlamış olacaktır. Bu süreç zorunlu ve hissedilmeden oluşabilir. Bu sorunlu bir bütünleşme olup, özellikle yerel yönetimler için hazırlıksız bir yakalanıştır ve az gelişmiş ya da gelişmemiş ülkelerde kitle halinde göçler, sözü edilen bu sonuçları doğurabilir. Bu tür kentleşme sürecinin doğal ortamında bir kentleşme olmadığı açıktır.

Örneğin, resmi rakamlara göre nüfusu 500 bin olan Diyarbakır, terör olayları sebebiyle, toplumsal olarak fiili durum, hükümet politikası polisiye-askeri tedbir ve teşviki ile, ani olarak, son 5 yıl içinde civar il ve köylerden yoğun bir göç almıştır. Böylece Diyarbakır'da 2 milyon civarında bir nüfus birikmiştir. Fakat göç hareketleri, kentleşme sürecine katkısı oranında bu kentte yoğun bir kentleşme yaratmamıştır. Ancak göçler kalıcı nitelikte ise, ister istemez kentleşme süreci hızla ve sosyo-ekonomik sorunları ve intibak zorlukları ile başlayacaktır. Aksi takdirde kent olarak tasvir edilen bir mekanı, nüfusunun çok olmasından dolayı aşırı kentleşmiş, ya da nüfusunun azlığından dolayı da az kentleşmiş mekanlar olarak tarif etmek gerekecektir ki bu yanlış sonuçlar doğurur.

Nüfusun kendisi ile birlikte nüfus-mekan ilişkilerinin düzeyi de analiz edilmesi gereklidir. Bu analizin sonuçları ülke içinde kentten kente ve uluslararası düzeyde de ülkeden ülkeye değişebilir. Bu nedenle bir milyon nüfuslu Avrupa kentleri kendi iç kriterlerine göre

metropoliten kent ya da aşırı kentleşmiş kent şeklinde tarif edilebilirken, 10 milyondan fazla nüfuslu bir Hint ya da Çin kenti sıradan bir kent sayılabilir. Öyleyse kentleşmenin sadece bir nüfus hareketi olmadığı, aynı zamanda ülkenin ekonomik ve toplumsal yapısındaki değişimi de ifade etmesi gerektiği belirtilerek şöyle bir kentleşme tanımı yapılmıştır(27): “Kentleşme, sanayileşmeye ve ekonomik gelişmeye koşut olarak kent sayısının artması ve bugünkü kentlerin büyümesi sonucunu doğuran, toplum yapısında, artan oranda örgütlenme, işbölümü ve uzmanlaşma yaratan, insan davranış ve ilişkilerinde kentlere özgü değişikliklere yol açan bir nüfus birikimi sürecidir”. Kentleşme bir nüfus birikimi sürecidir, ancak bu nüfus demokratik bir kriter olarak, matematiksel sayımından öte, ekonomik, sosyal ve kültürel değerleri de barındırmasını, sosyolojik etkilerinin de ölçülmesini gerektirir.

Kentleşmenin olabilmesi ya da kentleşme sürecinin başlaması için, öncelikle kentsel değerler taşıyan bir mekan olması zorunlu mudur? En azından, bir kentleşme sözkonusu olabilmesi için, başlangıçta küçük de olsa bir kentçiğe ihtiyaç var mıdır? Ya da kentleşme süreci ne zaman başlar ve de nüfus artışı başta gerekli midir? Her ne sebeple olursa olsun nüfus birikimi olmaksızın kentleşme sürecinin başlayabileceğinden söz edilemez. Örneğin Ankara, başkent ilan edildiği tarihte 70 bin nüfuslu bir Anadolu kasabası durumunda iken, 50 yılda 2 milyon nüfuslu bir anakent haline gelmiş(28) ve bugün bu nüfus 4 milyonu bulmuştur. Burada kentleşme sürecini başlatan ivme Ankara’nın başkent olarak ilanı değil, bu siyasi kararlarla mekana atfedilen değer nedeniyle nüfus yoğunlaşmasıdır.

(27) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.5; YAVUZ, Fehmi-Ruşen KELEŞ, Cevat GERAY: a.g.e., s.22

(28) KELEŞ, Ruşen: “İdeolojiler, Kent Politikaları ve Üçüncü Dünya”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1972-1992)**, İstanbul, 1993, s.80

Kentleşmenin açıklanması, kent kavramına da dayalıdır. Çünkü “kentleşme, kent denilen yerleşim birimlerinde ortaya çıkan nitel ve nicel değişimler”(29) olarak görüldüğünde, kentleşme için başlangıçta kente ihtiyaç duyulduğu anlamı çıkmaktadır. Bu durumda kentleşme için ihtiyaç duyulan kent nasıl kent haline gelmiştir? Örneğin Ankara, bir kasaba durumundan belli bir kentleşme süreci geçirerek bugünkü anakent durumuna gelmiştir. Bu süreç hala devam etmektedir. Konuya bu açıdan yaklaşıldığında kabaca şu söylenebilir; nüfus birikimi bir yandan o mekana kentsel özellikler kazandırıp, toplumsal ve ekonomik değişiklikler yaratarak kentsel temel yapıyı oluşturur ve sürecin devamı ile kentleşmesini sürdürebilir. Aksi takdirde, insanların kırsal alanlardan mevcut kentlere gelmesi ile kentleşmeyi anlamak ve onu tarif etmek yanlış sonuçlar verebilir; ancak kente göç eden bu insanlar için kentleşme kavramından bahsetmek ve intibak sorunları açısından bu sürece dahil etmek daha doğru olabilecektir(30). Kentleşme ve kentleşme farklılaşmasının, kentleşme sürecinin iki boyutu olan bu iki kavramın ülkemizde eş zamanlı olarak gelişmeyişi zorunlu bir sonucu olduğu(31) ifade edilmektedir.

b) Kentleşmenin Tarihsel Gelişimi

Antik Çağlarda özellikle ~~savunma~~ savunma ve güvenlik gerekçeleriyle insanlar belli merkezlerde toplanarak kent devletlerini oluşturmuşlardır. Orta Çağda ise yine güvenlik gerekçelerinin yanında, ticaret ve ekonomik amaçlarla insanlar kentlerde toplanmış, kentin

(29) KILINÇ, İsmail: “Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri”, AİD, C: 26, S: 2, Haziran 1993, s.154

(30) Kentleşme kavramı, kente dahil olma, kent büyümesi ve kent sayısının artması hususunda kentlilerde gözlenen değişimler ve kentsel değerlere intibak etme gibi daha çok kent sosyolojisini ilgilendiren bir kavramdır. Bu konuda bakınız; KARTAL, Kemal: **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye’de Kentleşme**, Ankara, 1992; KARTAL, Kemal: **Kentleşme ve İnsan**, TODAİE Yayını, Ankara, 1978; ŞENYAPILI, Tansı: **Bütünleşmemiş Kentli Sorunu**, ODTÜ Yayını, Ankara, 1978; YASA, İbrahim: **Ankara’da Gecekondular Aileleri**, Ankara, 1966; GÖRMEZ, Kemal: **Kent ve Siyaset**, Ankara, 1997

(31) TEKELİ, İlhan ve Yiğit GÜLÖKSÜZ: a.g.m., s.1224

ekonomik ve toplumsal örgütlenmesi ile kırsal bölgelerin ekonomik ve toplumsal örgütlenmesi arasındaki farklılık iyice belirginleşmiştir(32). Ancak çağdaş sanayileşme, teknoloji, ulaşım ve yönetim imkanlarının ürünü olan çok işlevli kent olgusunun Ortaçağ kentlerine yabancı olduğu(33) ifade edilmektedir.

Kentsel yaşantının tarihi dörtbin yıl öncesine kadar uzanmasına karşılık, evrensel bir olgu olarak kentleşmenin iki asır önce başladığı görülmektedir. Örneğin 1800'lerde dünya nüfusunun sadece % 1.7'sinin 100.000 nüfuslu (ve üstü) kentlerde yaşadığı saptanmıştır ki, bu tarihte Batı Dünyasında 1 milyon nüfuslu bir kentin henüz olmadığı belirtilmektedir(34). Geçen yüzyılda topluluk demetlerinin yayıldığı merkezler olarak kentler, bu görünümünü aşarak metropoliten alanlar haline gelmiştir. 1900'lerde nüfusu 1 milyonu aşan Berlin, Kalküta, Şikago, Moskova, New York, Filedelfiya, Petersburg, Tokyo ve Viyana dahil 11 metropoliten alanın oluştuğu(35) ve bu metropoliten alanların gelişmesinin her kıtada hızından kaybetmeksizin yirminci yüzyıla doğru devam ettiği ifade edilmektedir(36).

Sanayi devrimi öncesi kentlerin oluşumunda kent soyluları, tüccarlar ve bankacılar başlıca rolü oynayan unsurlar olmuştur. Ancak asıl belirleyici ve kentleşmeyi daha önceki devirlerden ayırıcı dönem, sanayi devrimi dönemi olmuştur. Bu dönemde, makinalaşmanın ve rasyonelleşmenin sistemli bir şekilde uygulanması ve zihniyet ve davranışlarda kapitalist isteklere uyulması sonucu geleneksel kent yapısı sarsılmaya ve değişmeye başlamıştır(37). Böylece sanayi

(32)PIRENNE, Henri: (Çev. Şadan KARADENİZ) **Ortaçağ Kentleri-Kökenleri ve Ticaretin Canlanması**, İletişim Yayınları, İstanbul, 1994, s.104

(33) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.6

(34) MUMFORD, Lewis: **The City in History**, New York, 1961, p.529

(35) MUMFORD, Lewis: **a.g.e.**, s. 529

(36) ROTHBLATT, Donald N.: **Planning the Metropolis-The Multiple Advocacy Approach**, New York, 1982, p.1

(37) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.6

devrimi ile, el yordamıyla atölyelerde kendine yetecek kadar üretimden, makinelerle fabrikalarda kitle üretimi yapılmaya başlanmış, büyük fabrikalar oluşmuş ve fabrikalarda çalışmak üzere sanayi bölgelerinde nüfus yığılması oluşmuştur. Bu süreç içerisinde sanayi kentlerinin oluştuğu görülmektedir.

Dünya nüfusunun hızla yükseldiği günümüzde kentleşmenin etki ve sonuçlarıyla bütün ülkeler karşılaşmaktadır. 1800'lü yıllarda 75 milyon kişi (dünya nüfusunun % 61.7'si) kentlerde yaşarken, bu oran 1970 yılında 1 milyar 311 milyona (dünya nüfusunun % 22'si) ulaşmıştır(38). Birleşmiş Milletlerin tahminine göre 2000 yılında 10 milyondan fazla nüfusa sahip kent sayısının 25'e çıkacağı, bunların 20'sinin kalkınmakta olan ülkelerde yer alacağı(39), içinde bulunduğumuz yüzyılın sonunda dünya nüfusunun 7 milyarı bulacağı, bunun 3.2 milyarının kentlerde yaşayacağı(40) hesaplanmaktadır.

Birleşmiş Milletler istatistiklerindeki bir başka tahmine göre 2000 yılında dünyada nüfusun % 51.1'inin kentsel nüfus olacağı, başka bir ifade ile dünyanın yirmibirinci yüzyıla kentleşmiş olarak gireceği kabul edilmektedir(41). Bu tahmini oranlar ne kadar tartışmalı olursa olsun, şu gerçekleri değiştirmeyeceği belirtilmektedir; "1) Kentsel alanlar, dünya nüfusunun giderek daha büyük bir bölümünü barındıracaktır; 2) Giderek daha yüksek oranda kentleşme, aralarında derece farkı olmasına karşın, tüm ülkelerde gözlenen bir ortak süreçtir; 3) İçinde bulunulan dönemde, ekonomik olarak gelişmiş sayılan, zengin ülkelerin tamamının esas olarak kentleşmiş bir altyapıya sahip olduğu gözlenmektedir; 4) Yüzbin ve daha yukarı nüfuslu

(38) KILINÇ, İsmail: **a.g.m.**, s.148; KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası, a.g.e.**, s.7

(39) PICCIOTTO, R.: "Değişen Kent Gerçekleri: Yeni Çözüm İhtiyaçları", **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, 11-20 Kasım 1985, Altın Yunus Çeşme Seminer Bildirileri, Ankara, 1988, s.3

(40) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası, a.g.e.**, s.7

(41) **KONUT'82**, Kent-Koop Yayınları, Ankara, Tarih Yok, s.44

kentlerde yaşayanların toplam sayısı açısından, yakın zamana kadar Avrupa Kıtası birinci sırayı işgal ederken, şimdi Asya ve Amerika'nın gerisinde kalmıştır.”(42)

2- Çağdaş Anlamda Kentleşmenin Özellikleri

Kentleşme çağında yaşandığı ve önümüzdeki yüzyılın da kentleşme çağı olacağı öngörülürse, kentleşmenin bir çağa isim verebilecek düzeyde belirgin özellikler taşıması ve bu özellikleri ile geçmişteki kentleşme hareket ve olgusundan farklılıklar göstermesi gereklidir. Günümüzde hızlı bir kentleşme vardır. Genel olarak gelişmekte olan ülkelerde bu hız devam etmektedir. Çünkü kentleşmenin hem sebep ve hem de sonuçları olan kitle iletişim ve ulaşımdaki artış (gelişme), günümüz kentleşmesine belli bir özellik kazandırmaktadır. Bu özellik hızlı kentleşmedir.

Günümüzün kentleşme hareketleri geçen yüzyılın kentleşme hareketlerinden birkaç noktada ayrılmaktadır. 19.yüzyılda büyük kentlerden bir çoğu, hammadde kaynakları ve maden havzalarından Avrupa ve Kuzey Amerika'ya dış satım yapıldığı ve oradan da sanayi mallarının getirilip dağıtıldığı transit merkezler olarak karşımıza çıkmaktadır. Bombay, Kalküta, Rio de Janerio, Buenos Aires, Şanghay gibi günümüzün metropoliten kentleri 19.yüzyılın bu nitelikteki kentleridir ve gelişme seyri bakımından bağımlı kentleşme şeklinde nitelendirilmektedir(43). Oysa aynı yüzyılın Avrupa ve Kuzey Amerika kentleri sanayi devriminin yarattığı büyük sanayi yapılanması etrafında oluşmuş kentlerdir(44). Yani ekonomik ve sosyal yapısı ve süreci içinde kentleşme oluşmuştur.

Çağımızdaki nüfus patlaması, günümüz kentleşme hareketlerini

(42) KONUT'82, a.g.e., s.44-45

(43) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.7

(44) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.7

geçen yüzyılın kentleşme hareketlerinden ayıran bir başka özellik olarak karşımıza çıkmaktadır(45). Teknolojik gelişmeler, genel olarak tarımda makineleşme ve ulaşım kolaylıkları, kırsal alandaki nüfusu kente aktarmakta etkili olmuştur.

Çağımızın kentleşme hareketleri gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklı cereyan etmektedir. Gelişmiş ülkelere farklı olarak, gelişmekte olan ülkelere kentleşme iki ayrı kaynaktan beslenmektedir. Birincisi, kentlerdeki kentli nüfus belli bir oranda artmakta; ikincisi, kırdan kente yoğun göç bu artışı yükseltmektedir(46). Diğer taraftan genellikle gelişmiş ülkelere kentleşme hareketi tarihsel gelişim içinde ekonomik kalkınma ile birlikte yürümüştür(47), yani kentleşme doğal süreci içinde yaşanmıştır. Oysa gelişmekte olan ülkelere kentleşme, ekonomik gelişmeden ileride seyretmekte, birbiriyle dengeli seyredememektedir, ki bu da yoğun problemler bir kentleşme demektir. Sanayileşme ile ilişkilendirilen kentleşme sürecinin, gelişmiş ülkelere “dengeli kentleşme”, gelişmekte olan ülkelere ise “dengesiz kentleşme” şeklinde ifade edildiği(48) görülmektedir.

Uygulanan ekonomik politikalar açısından bakıldığında, Batıda kentleşmenin liberal ekonomi düzeni içerisinde başlayıp olgunlaştığı, kentleşme problemlerine bu sistem içinde çözümler oluşturulduğu, gelişmekte olan ülkelere ise kentleşme hareketlerinde ve oluşan problemlerin çözümünde Devlet müdahalesi gerektiren ekonomik sistemlerin yaşandığı(49) ifade edilmektedir.

(45) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.8

(46) KONUT’82, a.g.e., s.44

(47) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.8

(48) ERTÜRK, Hasan: a.g.e. s.24

(49) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.8; GALBRAITH, J.K.: a.g.e., s.289-291; ERTÜRK, Hasan: a.g.e., s.27-32

3- Kentleşme Nedenleri

Toplumsal yaşantı, kırsal ve kentsel yaşam şeklinde iki gruba ayrıldığında ve önce kırsal yaşamın mevcut olduğu düşünüldüğünde, değişim ve gelişmelerin kentleşmeyi teşvik edici bir yapı taşıdığı, çağdaş gelişmelerin insanları kıra değil, kente yönlendirdiği söylenebilir. Aksi takdirde kentleşmenin yanısıra kırsallaşma gibi bir kavrama gerek olacak idi ki, bu da mevcut kent ve kentleşmenin giderek erimesi veya kentten kıra akın olmaya başlaması demektir. Ancak kentleşme bütün toplumlarda içinde bulunduğumuz çağın gelişmeleri olarak, uluslararası ilişkiler ve ticaret, ekonomik ve siyasal politikalar, teknoloji ve sanayi üretimi paylaşımı sebepleriyle ülkeler birbirlerine bağlı, bazen bağımlı veya en azından birbirlerinden etkilenmek durumundadır. Bu etkileşim sürdüğü müddetçe toplumların değişimi kentleşme yönünde olmak ve kalmak durumundadır. Bu etkileşim ve ekonomik, teknik ve siyasi nedenler kentleşmeyi sağlamaktadır.

Genellikle kentleşme nedenleri olarak idari, teknik, ekonomik, siyasi ve mali sebepler genel kabul görmekle beraber(50), buna ek olarak, tarım tekniklerinin gelişmesi, iş imkanları, ulaşım tekniklerinin gelişmesi, coğrafi, hukuki nedenler ve göç etme eğilimi klasik kentleşme nedenleri olarak sıralanırken, ekonomik işbirliği toplulukları, yabancı işçiler ve kitle ulaşım imkanlarının artması çağdaş kentleşme nedenleri(51) olarak kabul edilmektedir.

a) Ekonomik Nedenler

Kentleşmenin nedenleri sayılırken, genelde ve en başta ekonomik nedenlere başvurulmaktadır. Belki de bu, kentlerin en önemli özelliğinin ekonomik temellere dayanıyor olmasındandır.

(50) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.8

(51) İSBİR, Eyüp G.: **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986, s.20

Kentleşme hareketinin ekonomik nedeni, genellikle kentin ekonomik açıdan kıra ya da köye üstün özellikler taşımasından kaynaklanmaktadır. Geniş bir kentsel alanın özel girişime daha çok imkan sunması, kente özgü iş kolları ve pazarın oluşması, büyük ölçekli üretimin ve faaliyetler arasında tamamlayıcılığın bulunması, dış ekonomilerin yoğunlaşması, iç ve dış ticaretin canlanması, kamu hizmetlerinin görülmesinde ekonomik sektörlere yeni alanlar sağlaması, kentleşmenin yarattığı ekonomik avantajlar olarak belirtilmektedir. Kentlerin sunduğu bu avantajlar kentlerin çekici özellikleri olduğu, kıran da itici özellikleri taşıdığı biçiminde açıklanmaktadır. Genelde kıran itici özellikleri, kentin çekici özelliklerine tekabül etmektedir, çünkü bu bir kıyaslamadır(52).

Ekonomik nedenlerden bir kısmı, köylü nüfusu köyünden iten tarım kesiminin içinde bulunduğu durumdan ileri gelen nedenlerdir(53). Tarımda makineleşme ile bir işgücü fazlası oluşması, emeğin değerinin düşük olması, özellikle az gelişmiş ülkelerde tarım kesiminde gelirin azalması, toprak mülkiyetinde dengesiz dağılım ve toprakların giderek küçük parçalara bölünmesi, toprak sabit kaldığı halde nüfusun hızla artması, gibi sebepler kıran itici özelliklerini oluşturup kentleşme hareketinin ekonomik temele dayalı sebeplerinden bir kısmını oluşturur.

Kentte iş imkanlarının daha hızlı çoğalması, gelir arttıkça kentsel mal ve hizmetlere talebin artması, üretimde uzmanlaşmaya dayanılması sonucu, çok sayıda iş alanlarının görülmesi, üretimde birbirini tamamlayıcı işlerin bir arada olma gereksinimleri, kolay ve ucuz ulaşım sistemi, sendikalaşma gibi örgütlenmeler sayesinde de emeğin değerinin yüksek olması, kentlerdeki gelirin, tarım kesimine oranla yüksek oluşu, kentin kıra ekonomik açıdan üstün olduğu

(52) HARVEY, Jack: a.g.e., s.239

(53) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.8

özellikleri olup, kentleşme hareketlerinde çekici gücü oluşturmaktadır.

b) Teknolojik Nedenler

Teknolojik nedenler olarak enerji, ulaşım ve iletişim alanında, sanayi ve ulaşım araç ve makinelerindeki hızlı gelişme kentleşmeyi doğrudan ve dolaylı olarak etkilemiştir. Tarım kesimine de makine ve özellikle traktörün girmesi ile işgücüne talep azalmıştır. Fazla işgücünün kentlere taşınması gerekmiştir.

Ulaşım ağının teknoloji ile kolaylaşmış olması, hem yeni ucuz ve güvenli kara, hava, demir ve deniz yollarının oluşturulması ve hem de bu yollarda hizmet sunacak ulaşım araçlarındaki gelişmenin sunduğu ulaşım kolaylığı kentleşmeyi artırıcı rol oynamıştır. Özellikle otomobil sayesinde hızlı ve rahat ulaşımındaki bu gelişmeler kentleşmeyi doğrudan etkilemiştir(54). Kara, deniz ve hava ulaşım araçlarındaki gelişmelerin, yayalar çağının ihtiyaçlarına göre kurulmuş kentleri, işlevlerini yerine getiremez duruma soktuğu, banliyöleşme (yörekentleşme) ve metropolitenleşme (anakentleşme) gibi olayların otomobil çağının ürünleri olduğu belirtilmektedir(55).

Özellikle elektrik enerjisindeki gelişmeler, kentsel yaşamı kolaylaştırırken, sanayileşmede de bu enerji bir girdi olarak geniş ölçüde kullanılmaya ve kitle üretiminde etkili bir faktör olmaya başlamıştır. Aynı şekilde ısınma, aydınlanma ve ulaşım için gerekli katı, sıvı, gaz yakıt ve elektrik enerjisindeki gelişmeler dolaylı etkileri ile kentleşmeyi hızlandırıcı roller oynamıştır.

c) Siyasal Nedenler

Ülkede hakim olacak sosyal ve ekonomik politikalar, ve bu politikaların hukuk kurallarıyla desteklenmesi, kentleşme hareket-

(54) HARVEY, Jack: a.g.e., s.229

(55) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.10; ERTÜRK, Hasan: a.g.e., s.22-23

lerinde diğerk bir nedeni oluşturmaktadır. Ekonomik ve siyasal sistemin uluslararası ilişki ve ticarete sağladığı kolaylıklar, turizm, mülkiyet ve özel girişime kolaylıkların sağlanması gibi siyasal tercihlerin oluşması ve yasalaşması gibi politikalar kentleşme hareketleri açısından önemlidir.

Gelişmekte olan ülkelerde kalkınma çabalarının düzeyi ve düzeni, bölge kalkınması, taşra teşkilatlanmasına getirilen yeni idari ve siyasal düzenlemeler de önemlidir. Örneğin dengeli kalkınma ve gelişme politikalarının izlendiği ülkelerde bölge planlaması, serbest bölge uygulaması gibi ekonomik ve siyasal yatırım karar ve uygulamalarına verilen önem, o bölgelerin uzun vadede kalkınma ve kentleşmesi anlamına gelecektir. Seyahat ve turizme ilişkin yasalar, toprak mülkiyeti ve uluslararası ilişkileri düzenleyen hukuk kuralları ve bunlara ilişkin politikalar kuşkusuz kentleşme hareketlerini etkileyici unsurlardır(56).

Belli bir yerleşim yerine yeni imkan ve değerler getirecek siyasal kararlar da, o yerleşim alanlarının kentleşmesinde önemli bir faktördür. İlçelerin il haline getirilmesi uygulaması, başkent ilan edilmesi gibi siyasal nitelikli kararlar kentleşme sonuçlu kararlar olarak düşünülebilir. Örneğin Ankara'nın kentleşmesinde başkent olma tercihinin önemi büyüktür. Sadece Ankara'nın değil İç Anadolu'nun da bu siyasal tercihten kentleşme açısından etkilendiği açıktır(57).

İç güvenlik ve özellikle güneydoğu sınır komşularımızla ilişkiler bakımından stratejik öneminin yanında, sulama ve enerji üretimi sayesinde bölgesel bir proje olan Güneydoğu Anadolu Projesi (GAP), bölgenin ekonomik ve toplumsal açıdan yeniden yapılanmasında önemli bir yatırım olarak görünmektedir. GAP'nin bölge kalkınmasında

(56) ERTÜRK, Hasan: a.g.e., s.23

(57) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikaları**, a.g.e., s.11

ve bölgede oluşacak ekonomik ortamda bölge kentlerinde uzun vadede canlı bir kentleşme hareketi yaratacağı beklenmektedir. Dolayısıyla bölgeden, bu bölge dışındaki kentlere göçün bir ölçüde azalabileceği de söylenebilir.

d) Sosyo-Psikolojik Nedenler

Sosyo-psikolojik nedenler, köydeki insanın kafasındaki kent imajı ile ilgilidir. Bu imajın da genellikle kente karşı özlem, kentli olma istek ve prestiji ile yüklü olduğunu söyleyebiliriz.

Sosyo-psikolojik nedenler köy ve kent ortamının sunduğu hayat tarz ve imkanları dolayısı ile belirlemektedir. Köyde bulunamayan bu imkanlar kentlerde olduğundan, kentin bir çekiş nedeni olmaktadır. Kentin özgür havası, bir çok sosyal, kültürel, sanat, spor, sağlık, eğitim, eğlence gibi hizmet imkanları kamu imkanlarından daha farklı yararlanma talepleri de sosyo-psikolojik nedenler arasında sayılabilir. Özellikle eğitim ve sağlık gibi temel kamu hizmetlerinin sayı ve kalite olarak kentlerde yoğunlaşıyor olması, ve hizmetlerin tek tek var olması bir yana birbirlerini tamamlayıcı özellikleri ile beliren güven ve kültür ortamı insanlara kentleşme açısından cazip gelebilmektedir(58).

4- Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Kentleşme

Günümüzde gelişmiş, azgelişmiş veya gelişmekte olan ülkeler sınıflandırması yapılırken, çeşitli kriterler esas alınmaktadır. Kriterlerden bir tanesi de yerleşme alanlarının durumudur. İnsanların belli yerlerde yerleşmelerine sebep olan kentleşme, aynı zamanda ülkelerin gelişmişlik düzeylerini belirlemede baz alınan bir faktördür(59).

Gelişmiş ve azgelişmiş ülke ayrımı esasında, kent ve kentleşme özellikleri de farklılıklar arzedeabilmektedir. En başta ve genel olarak

(58) ERTÜRK , Hasan: a.g.e., s.23; KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.11-12

(59) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.3

söylenilecek bir değerlendirme ile, gelişmiş ülkelerde kentleşmenin daha düzenli-dengeli ve az sorunlu olduğu, azgelişmiş ya da gelişmekte olan ülkelerde ise dengesiz, belli kutuplarda yoğunlaşan, düzensiz ve çok sorunlu olduğudur.

Gelişmiş ülkelerin kentleşme yapısındaki denge ve düzenlilik, ülkenin gelişme süreci içinde kentleşmenin de yaşanmasından kaynaklanır. Yani kentleşmenin getirdiği sorunların çözülebilir nitelikte olması, ülkenin gelişmiş bir ülke olduğu bu nedenle sorunları çözmek için gerekli yatırımları yaptığı anlamından ziyade, kentleşmenin de ülkenin gelişme seyri ve doğal ortamı ve süreci içinde yaşanmış olmasındandır. Dolayısıyla bu ülkelerde sorunlar çıktıkça çözüme kavuşturulmuş, sorunlar biriktirilmemiş çünkü hızlı bir kentleşme yerine ekonomik kalkınma ile birlikte kentleşme yaşanmıştır.

Azgelişmiş ülkelerde kentleşmenin ekonomik kalkınmanın bir adım önünden gitmesi, kentleşmenin ortaya çıkardığı problemlerin çözümünde güçsüz kalınması, sorunların yığılıp karmaşık bir hal alması ve bu karmaşıklığın kentin özelliği haline gelmesi kaçınılmaz olmuştur. O halde ister gelişmiş, isterse gelişmekte olan ülkelere, “kapitalist, sosyalist ya da karma ekonomilerde günümüzde yaşanan anakent olgusu, yirminci yüzyılın uluslararası bir olayı haline gelmiştir”(60) ki ülkelerin farklı yapılarına göre de farklı problemler taşımaktadır.

Azgelişmiş ülkelerin kentleşmelerini anlatmak için “hızlı”, “çarpık”, “aşırı”, “sahte”, “dengesiz” ve “tek yönlü” gibi terimlere sıkça başvurulduğuna işaret edilerek azgelişmiş ülkelere kentleşmenin özellikleri şu şekilde belirtilmektedir(61):

(60) ANGOTTI, Thomas: **Metropolis 2000-Planning, Poverty and Politics**, New York, 1993, s.3

(61) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.14

- Kentleşme demografik bir süreç olarak, sanayileşmiş ülkelerdeki kentleşme yapısına kıyasla sürekli artar, en azından eksilmeyen bir yol izler.
- Büyük ve çok büyük kentler orta büyüklükteki ve küçük kentlere oranla daha hızlı büyür.
- Kentleşme kimi bölgelerdeki kentlere yönelik bir hareket şeklinde olup, kentleşme oranı açısından bölgeler arasında farklılıklar gelişir ve genişler.
- Kent nüfusunun artan kentsel hizmetlere ve diğer kamu hizmetlerine talebinin karşılanmasında yetersizlikler başgösterir.
- Kentleşen nüfusun istihdamına imkan verecek sanayi yatırımları yetersiz olduğundan işgücü marjinal mesleklere ve türlü hizmet dallarına yığılır.

Genel anlamda bir ülkenin gelişmişlik düzeyi kentleri ve kentleşme hareketini etkileyecektir, ancak diğer yandan, kentleşmenin ve kentlerin de gelişme ve kalkınma üzerine doğrudan etkileri büyüktür. Özellikle azgelişmiş ülkelerde, ülke ekonomisi mevcut birkaç anakentin üzerinde gelişmekte ve faaliyet göstermektedir. Son yıllarda üçüncü dünya toplumlarında, değişme ve kalkınma sürecinde kentsel mekanların oynadığı rol üzerine sahip olunan düşüncede köklü değişimler gözlenmekte olduğu, özellikle kalkınma ve modernleşmenin jeneratörü olarak büyük kentlerin taşıdıkları fonksiyonlar üzerine yeni yaklaşımlarla çok yönlü eğilindiği ve kentlerin giderek artan oranda kalkınmayı global ekonomiden tek tek yerel düzeye kadar her aşamada etkileyen faktörler dizisine sahip olduğu ifade edilmektedir(62).

(62) POTTER, Robert B.: "Cities, Convergence Divergence and Third World Development", in **Cities and Development in the Third World** (Ed. Robert B. POTTER and Ademola T. SALAU), Mansell Publishing, London, 1990, p.1

Tablo 1: Dünyada, Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Belli Yıllar İtibariyle, Kentsel Nüfus, Kentleşme Düzeyi ve Büyüme Oranı

	Kentsel Nüfus (Milyon)			Kentleşme Düzeyi (%)		
Yıllar	Dünya	G.Ü.	G.O.Ü	Dünya	G.Ü.	G.O.Ü.
1800	(75)	29,5	(45,5)	(7,9)	13,2	(6,2)
1850	(116,3)	58,6	(57,6)	(9,6)	17,6	(6,5)
1900	274,3	184,3	(90,0)	17,2	33,5	8,6
1910	334,6	243,6	100,0	19,1	37,5	8,9
1930	466,4	322,5	143,9	22,6	43,1	10,9
1950	680,6	429,6	251,0	27,2	50,8	15,1
1970	1311,4	687,0	624,4	36,3	64,1	24,6
Bu yıllar arasında kentsel nüfus ve kentleşme düzeyinde ortalama büyüme oranı (%)						
1800-1850	(0,9)	1,4	(0,5)	(0,4)	0,5	(0,1)
1850-1900	(1,7)	2,3	(0,9)	1,2	1,3	(0,6)
1900-1910	2,0	2,4	1,1	1,1	1,1	0,3
1910-1930	1,7	1,6	1,8	0,8	0,7	1,0
1930-1950	1,9	1,4	2,8	0,9	0,8	1,6
1950-1970	3,3	2,4	4,7	1,5	1,2	2,5

NOT: 5000 ve daha fazla nüfuslu yerler kent olarak ele alınmıştır. Parantez içindeki sayılarda hata payı bulunabilir.

KAYNAK: Paul BAIROCH: **Emploi et Grandes Villes: Problèmes de Développement Economique**, Lib. TOUZOT, Paris 1982, s.15
(KILINÇ, İsmail: a.g.m., s.149'dan naklen)

Tablodan görüldüğü üzere, 1800 yılında dünyada 75 milyon kişi kentlerde yaşarken, 1970'de bu rakam 1.311 milyona ulaşmıştır. Yine 1800 yılında gelişmiş ülkelerde 29.5 milyon kişi kentlerde yaşarken, gelişmekte olan ülkelerde 45.5 milyon kişi kentlerde yaşamaktadır. 1850'lerde ise gelişmiş ülkelerde kent nüfusu (58.6 milyon) gelişmekte olan ülkelerdeki kent nüfusunu (57.6 milyon) geçmiştir. Bugünün gelişmiş ülkelerindeki 1800-1850 yılları arasındaki 50 yıllık sürede bu hızlı kentleşme daha sonraki yıllarda da hızını sürdürmüştür. Bu hızlı kentleşme "1800-1900 yılları arasında, bu ülkelerde gelişen sanayi devrimi nedeniyle olmuş" bu nedenle de sanayisel kentleşme

denilmiştir(63).

Dünya genelinde gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkelerde kentsel büyüme 19.yüzyılda sürdürdüğü bu hız ile insanların yaşam mekanlarını kent düzeyine taşımaktadır. Bu kentsel büyüme gerçeğinin önümüzdeki asırda da süreceği, 2000 yılında gelişmiş ülkelerde nüfusun çok büyük kesiminin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir. Gelişmekte olan ülkelerde ise önümüzdeki yıllarda kentsel nüfusun hızla artacağı, örneğin 2025 yılında Güney Asya'da nüfusun % 50'sinin, Afrika'da 2015 yılında nüfusun % 50'sinin kentlerde yaşayacağı tahmin edilmektedir(64). Bu ülkelerin dünya nüfusu içinde kalabalık bir görünümü olduğu da hesaba katılmalıdır.

Birleşmiş Milletler'in tahminine göre, dünya nüfusunun çoğunluğu 2005 yılına kadar kentleşecek, azgelişmiş bölgelerde ise bu eşik 2015 yılından önce aşılabacaktır. Birleşmiş Milletler'in 1995 yılı rakamlarına göre, dünyada kentsel bölgelerde yaşayan 2.6 milyar insanın 1.6 milyardan fazlası, daha azgelişmiş bölgelerde bulunmaktadır. Bu bölgeler, 2015 yılında 4.1 milyar olan dünya kent sakininin 3.6 milyarını, 2025 yılında ise 5.1 milyar dünya kentli nüfusunun 4 milyarını barındıracaktır(65).

Tablo 1'de 1970 yılında gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kentli nüfus sayısının hemen hemen aynı olduğunu görmekteyiz. Günümüzde bu oran ikiye bir olmuştur. Yani gelişmekte olan ülkelerde, gelişmiş ülkelerin kentli nüfusunun iki katı kadar kent nüfusu bulunmaktadır. Bu oranın 2015 yılına kadar üçte bir ve 2025 yılına kadar da dörtte bir şeklinde gelişeceği tahmin edilmektedir(66).

(63) KILINÇ, İsmail: a.g.m., s.148

(64) KILINÇ, İsmail: a.g.m., s.150

(65) Dünya Nüfusunun Durumu 1996, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Yayını, Ankara, 1996, s.24

(66) Dünya Nüfusunun Durumu 1996, a.g.e., s.24

Dünyada kent nüfusu her yıl % 2.5, yani 61 milyon artmaktadır. Bu yıllık kentsel nüfus artışının büyük bir kısmı gelişmekte olan ülkelerde olmaktadır. Kentsel nüfus artışıdaki bu gelişme üç temel unsura dayandırılmaktadır. Bunlar(67); doğal nüfus artışı (doğumların ölümlerden fazla olması), kırsal alandan kentsel alanlara göç ve idari sınırların yeniden tanımlanması (kırsal alan ile kentsel alanın birleşme süreci).

C- ANAKENT KAVRAMI

1- Anakent Tanımı

Anakent ya da büyük kent deyimi Türkçe'de batı dillerindeki metropol, metropolis karşılığında kullanılmaktadır(68). "Metro" ana, esas manasını; "polis" de bilinen kent, şehir manasını taşımakta, böylece metropolis anakent anlamında kullanılmaktadır(69). Metropolis, belirli bir coğrafi, ekonomik, toplumsal, kültürel, yönetsel, siyasal organizasyon ve kontrol sisteminin mekanda odaklaşma noktasıdır(70). Metropolis ya da Türkçeye girdiği haliyle metropol karşılığı olarak anakent, bir ülke ya da bölgenin çevresindeki tüm kentsel ve kırsal topluluklara (yerleşim yerlerine) ekonomik ve toplumsal yönlerden egemen bulunan ve genellikle ülkenin diğer ülkelerle olan sosyo-ekonomik ilişkilerinin sağlandığı en büyük kenti ya da bu anlamda ve ülke ölçeğinde ülkedeki büyük kentlerden herhangi biri(71) şeklinde tanımlanabilmektedir. Genel bir ifade ile anakent, nüfusun yoğun olduğu ekonomik, sosyal ve idari açılardan o bölgelerin merkezi durumunda olan merkez şehri veya kentlerin çevre kentleriyle birlikte

(67) Dünya Nüfusunun Durumu 1996, a.g.e., s.26

(68) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.6; TOLAN, Barlas: Toplum ..., a.g.e., s.162

(69) TÜTEN, Şerif: "Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Araştırma", Türkiye'de Metropolitan İdareler-Tebliğler ve Tartışmalar, 19-21 Nisan 1969, TBD Yayını, Ankara, 1969, s.25

(70) TOLAN, Barlas: Toplum ..., a.g.e., s.162

(71) KELEŞ, Ruşen: Kentbilim Terimleri Sözlüğü, TDK Yayını, Ankara, 1980, s.19

oluşturduğu bir birim olarak tarif edilebilmektedir(72).

İlkin Antik Çağların kent devletlerini tanımlamak için kullanılan megapolis, daha sonraları Londra, Paris, Tokyo, New York gibi büyük ve yoğun nüfuslu yerleşim merkezlerini belirtmek için kullanılır olmuştur(73). Son kullanım şekli itibariyle anakent çağdaş bir kavram olarak karşımıza çıkmaktadır. Çünkü anakentler, sanayi devrimi sonrası kentlere yoğun bir nüfus akımının başlamasıyla oluşmuştur(74). Diğer taraftan, aşırı kentleşmiş bölgeler ve bazen de bir dizi kenti ve anakenti içeren bölgeleri ifade etmek için Türkçeye “enginkent”(75) olarak çevrilmiş olan “megapolis” ya da “megalopolis” kavramları kullanılmaktadır.

Yirminci yüzyılın devrimleri arasında en çok cazibesi olan ve çok az anlaşılmış olanı metropoliten devrimdir, ki bu geniş kentlerde dinamik bir büyümeyi ifade eder(76). Bu büyük kentlerin durumu “megacities” veya “megalopolis” (enginkent) şeklinde isimlendirilebilmektedir. Bunlar günümüzün dev şehirleri olan New York, Moskova, Londra, Meksiko City, Bombay, Tokyo gibi on milyonun üzerinde nüfusu barındıran kentleşmiş alanlardır ve herhangi bir kentten ekonomik ve politik değerler ve uluslararası güç açısından üstün değerlere sahip yerleşme alanlarıdır(77).

Anakentler için yapılan açıklamalarda, belli bir merkez ya da çekirdek kentin olduğu, bu merkez etrafında çok sayıda yerleşim alanlarının olduğu, çevre yerleşim alanlarındaki nüfusun çekirdek kentte çalıştığı ve çekirdek kentin hemen her türlü hizmetlerinden

(72) İSBLR, Eyüp G.: a.g.e., Ankara, 1986, s.167

(73) TÜTEN, Şerif: a.g.t., s.26-28; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.6

(74) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.6

(75) KELEŞ, Ruşen: Kentbilim Terimleri Sözlüğü, a.g.e., s.45; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.7

(76) ANGOTTI, Thomas: a.g.e., s.1

(77) ANGOTTI, Thomas: a.g.e., s.1

yararlanıldığı(78), böylece merkez kentler etrafında “uydu kentler”in oluştuğu bu oluşumları büyük ölçüde sanayileşme ve teknik gelişmelerin sonucu olarak köyden kente göçün yarattığı söylenebilir.

Anakentler için şu tesbitler yapılmıştır(79):

- 1) Anakentler, endüstriyel gelişimini tamamlamış ya da tamamlamamış bütün ülkelerde toplumsal bir olgu olarak karşımıza çıkmaktadır.
- 2) Anakentlerin geleneksel olarak tanımlanmış, sınırları belli kent kavramından ayrı, kendilerine özgü durumları vardır.
- 3) Anakentlerin sorunları ağırdır ve mevcut yönetsel yapıları ve teknik ve ekonomik imkanları ile çözülecek türden değildir. Yeni yönetsel düzenlemelere ihtiyaç vardır.

Dünyanın 15 anakenti sıralamasında, 1950 sonrasında değişmelerin olduğu, 1950’li yıllarda anakentler gelişmiş ülkelerde yer almakta iken, günümüzde bu sıralamaya gelişmekte olan ülkelerin anakentlerinin girdiğini görmekteyiz. Ayrıca anakent sıralamasında nüfus sayısı da 10 milyonlarla anılmaya başlanmıştır.

1950’de dünyanın onbeş anakentinin 11 tanesi gelişmiş ülkelerde bulunmaktadır. Bu kentlerden sadece bir tanesinin (New York) nüfusu 10 milyonun üzerindedir; 1970’de nüfusu on milyonu aşan üç anakent vardır (New York, Tokyo ve Şanghay). 1970 yılının 15 anakentinin yedisi gelişmekte olan ülkelerde yer almaktadır; 1994’de ise en büyük 15 kentten 14’ünün nüfusu 10 milyon üzerindedir. Bu kentlerin en büyüğü ise, yirmi milyondan fazla nüfuslu tek şehir olan Tokyo’dur (nüfusu 26.5 milyon). Onbeşinci kentin nüfusu da on milyona çok yakındır. Bahsedilen 15 anakentin onbir tanesi gelişmekte olan ülkelerde bulunmaktadır. Bunlar Tokyo, New York,

(78) JONES, Victor: “Urban and Metropolitan Counties”, **Municipal Year Book**, Chicago, 1962, s.2 (EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.8’den naklen)

(79) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.5

Şanghai, Mexico City, Sao Paulo, Bombay, Jakarta, Seoul, Pekin, Osaka, Los Angeles, Kalküta, Rio de Janerio, Buenos Aires ve Tianjin'dir. 2015 yılında 7 anakentin nüfusunun 20 milyonu geçeceği ve 15 büyük kent sıralamasında, 13 kentin gelişmekte olan ülkelerde yer alacağı tahmin edilmektedir(80).

2- Anakent Yönetimi

Anakent yönetimi kavramı, bir bütünlük gösteren ekonomik ve toplumsal alt sistemlerin faaliyet yaptığı kentsel alanda, aynı sınırlara sahip kamu örgütleri eliyle yerel kamusal kararların alınması ve uygulanmasıyla ilgili siyasal ve yönetsel süreçleri anlatmaktadır(81). Bir başka anlatımla anakent yönetimi, "anakentsel yöredeki özerk yerel yönetimlerin sayıca azaltılarak güçlendirilmesi ve işlevsel eşgüdüm sağlanması ya da tüm kentsel yöreyi içeren alanda kamu kararları almak ve uygulamak üzere yeni düzeyde veya biçimde yönetimler kurulması anlamını taşır"(82).

Anakentlerin yönetsel sorunlarını çözümlmek için 19. yüzyıldan itibaren çalışmalar yapıldığı, uzun yıllar "yönetsel reform geleneği"nin benimsendiği, sonra bu yaklaşımın yerini "hizmet anlaşmaları", "birlikler" gibi kısa ve küçük ölçekli çözümlerin aldığı belirtilmektedir. Yönetsel reform geleneği, anakentlerin sorunlarının hatalı yönetim yapısından kaynaklandığı ve yönetsel düzenlemeler ile bu sorunların üstesinden gelinebileceği temel varsayımı ile açıklanmaktadır(83). Yönetsel reform geleneği, yerel yönetim

(80) Dünya Nüfusunun Durumu 1996, a.g.e., s.29

(81) WOOD, R.C.: "Metropolitan Government", *International Encyclopedia of Social Science II*, p.469; EKE, Ali Erkan: a.g.e.,s.13

(82) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.13

(83)EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.13-14; "Yönetsel Reform Geleneği" için bakınız: BISH, R.L.:*The Public Economy of Metropolitan Areas*, Markham Publishing Company, Chicago, 1971; STUDENSKI, Paul: *The Government of Metropolitan Areas in United States*, National Municipal League, New York, 1930; BOLLENS, John C.: *Special District Governments in the United States*, University of California Press, Berkeley, 1957; BOLLENS, John C. and SCHMANDT, H. J.: *The Metropolis: Its People, Politics and*

birimlerinin birleştirilmesi, anakentsel hizmetlere yönelik özel amaçlı örgütlerin kurulması, anakentlere özgü genel amaçlı yönetim örgütü oluşturulması gibi yasal hükümler ile yönetimin yeniden düzenlenmesini öngörmektedir.

“Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları”, anakentsel sorunlara yönetsel çözümlerden biri olarak değerlendirilmekte, geçici ve küçük ölçekli çözümler arasında sayılmaktadır. Yerel yönetim birimlerinin anakentsel hizmetleri etkin bir biçimde yapabilmek için, kendi aralarında veya başka kamu kurum ve kuruluşlarıyla belirli hizmetleri görmek üzere hizmet alım satımı için yaptığı anlaşmalardır. Belirli bir veya birkaç hizmeti, sunamayan veya pahalıya mal eden ya da istenilen nitelikte sunamayan yerel yönetimler, hizmet satın almak üzere anlaşma yapabilmektedir. Bu yöntem ile yerel yönetim kendi varlığını ve özerkliğini koruyarak hizmeti sunabilme imkanına sahip olabilmektedir(84).

Anakentlerin sorunlarına geçici ve küçük ölçekli yönetsel çözümlerden biri de “kentsel birlikler”dir. Yerel yönetimler kendi aralarında genellikle gönüllü katılım ilkelerine dayalı olarak, belli bir veya birkaç anakentsel hizmet amacı üzerine işbirliği sağlamak üzere “birlik” kurabilmektedirler. Kentsel birlikler bir yasaya dayanılarak yerel yönetimler tarafından kurulur ve birliğe katılım genellikle isteğe bağlıdır. Daha çok bölgesel planlama ve altyapı gibi teknik konular üzerine kurulan kentsel birlikler, ülkemizde olduğu gibi, Avrupa

Economic Life, Harper and Row, New York, 1965; WILLBERN, York: **The Withering Away of the City**, The Free Press of Glencoe, New York, 1962; ZIMMERMAN, J.F.: “Metropolitan Reform in U.S.: An Overview”, **Public Administration Review**, Vol. 30, Nu.5, September-October 1970, pp.531-543

(84) Yerel yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yöntemi, Amerika Birleşik Devletleri'nde geniş uygulama sahası bulmuştur. Bu yöntem hakkında ayrıntılı bilgi için bakınız: EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.17-21; ZIMMERMAN, J.F.: “The Metropolitan Area Problem”, **The Annals of the American Academy of Political and Social Science**, Nu.416, November 1974, p.133-147; WARREN, R.O.: **Government in Metropolitan Regions**, University of California Press, Davis, 1966; BOLLENS, J.C. and SCHMANDT, H.J.: **a.g.e.**, s.360-361

lkelerinin ounda, Amerika Birleşik Devletleri'nde ve Japonya'da sk başvurulan bir yöntemdir. Anakentsel alanda mevcut yerel yönetim birim ya da birimleri ile birlikte kentsel birliklere de yer verilmesi ile bir nevi iki kademeli yönetsel bir yapı oluşur. Ancak bu yapı yerel federasyon biçimi örgütlenmeden büyük ölçüde farklıdır. Birlik yesi yerel yönetim birimleri, alt kademe yerel birimler haline gelmez, yapılarını ve özerkliklerini korur ve yetkilerini kendi ellerinde tutmaya devam ederler; sadece ortak anlama ve birlik sözleşmesi ile bazı bölgesel nitelikli anakentsel hizmetler (bölgesel planlama, altyapı yatırımları, konut, ulaşım, sağlık gibi) kentsel birliğe görev konusu olarak aktarılır(85).

Yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yönteminde olduğu gibi kentsel birlikler yoluyla anakentsel sorunlara yönetsel çözüm üretmek, geçici ve küçük ölçekli yöntemlerdir. Kentsel birliklerin, gönüllü katılıma dayanması, görev ve yetkilerinin sınırlı olması gibi nedenlerle tüm anakent için köklü çözüm üretmesi ve bağlayıcı düzenlemeler getirmesi olanaklı değildir. Ancak yerel yönetimlerin özerkliklerini aynen koruması, sınırlı da olsa anakentsel sorunlara ibirliine dayalı çözümler getirmesi açısından birlikler sıkça kullanılan bir yönetsel örgütlenme biçimi olarak görülmektedir(86).

(85) Birlikler ile ilgili ayrıntılı bilgi için bakınız: **Mahalli İdare Birlikleri** (Haz. ÖZHAN, Hasan ve Enis YETER), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1995; GÖNÜL, Mustafa: **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1977; GÜLER, Birgül: "Büyük Kentler için Yönetim Arayışları", **TİD**, Y.59, S.374, Mart 1987; YÜKSEL, Alaaddin: "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", **YYD**, C.5, S.1, Ocak 1996; **Yerel Yönetimler Arası İbirlii - Kent ve Belediye Birlikleri** (Haz. Halil ÜNLÜ), Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Elkitapları Dizisi, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993; KAZANCI, Metin: "Yerel Yönetim Birlikleri", **Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, XII. İkan ve ehircilik Haftası Konferansları**, A SBF Yayını, Ankara, 1981; EKE Ali Erkan : **a.g.e.**, s.21-23; LEEMANS, A.F.: **Changing Patterns of Local Government**, IULA, The Hague, 1970; HUMES, Samuel and E. MARTIN: **The Structure of Local Government**, 2nd Edition, IULA, The Hague, 1969; ZIMMERMAN, J.F.: "The Metropolitan Area..." **a.g.m.**, s.133-147; HUMES, Samuel: "The Organization for Metropolitan Cooperation", **Public Management**, Nu.44, May 1962, pp. 105-110; SEYLER, W.C.: "Interlocal Relations: Cooperation", **The Annals of the American Academy of Political Science**, Nu.416, November 1974, pp.158-169

(86) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.23

Ülkemizde, iki kademeli anakent belediyeciliğine geçilmeden önce, anakentsel sorunlara yönetsel çözüm arayışları içerisinde hizmet birliklerine dayalı anakent yönetimleri kurma girişimlerinde bulunulmuştur. Birlikler, ve yönetimlerarası hizmet anlaşmaları yöntemleri, bu Tezin kent hizmetleriyle ilgili bölümünde, kent hizmetlerinin yönetim biçimleri başlığı altında ayrıca ele alınmaktadır.

Anakentsel sorunlara yönetsel çözüm aramada başvurulmuş bir örgütlenme biçimi de özel amaçlı (ad hoc) örgütlerdir. Bu tür örgütler, genellikle anakent alanına yaygın, teknik özellikleri ağır basan, uzmanlık alanı gerektiren anakentsel hizmetlerden biri üzerine kuruludurlar. Su, kanalizasyon ve kentiçi ulaşım hizmetleri üzerine kurulanlar çoğunluktadır. Örgütlenme yapısı ve çalışma usulü tek tip değildir, çünkü hizmetin nitelikleri üzerine örgütlenme yapılmıştır. Bazı ülkelerde güvenlik ve itfaiye hizmetleri de özel amaçlı örgütler eliyle yönetilmektedir. Amerika Birleşik Devletleri'nde çok sayıda hizmet alanında birer özel amaçlı örgütün kurulduğu bilinmektedir(87).

Özel amaçlı örgütlerin yaygın kullanılmasının nedenleri arasında, bir işletme gibi etkin çalışabileceği inancı; mevcut yerel yönetimlerin yapıları, mali ve teknik imkanları ve kapsadıkları alanda bazı hizmetler için yetersiz kalmaları; genel amaçlı yönetimden ayrı, sadece belirli bir hizmetle uğraşan ve sorumluluğu bu hizmet alanıyla sınırlanan örgütlenmenin bürokratik engellerden uzak olacağı; sadece bu hizmet alanında kurulu olduğundan uzmanlaşabileceği gibi nedenler sayılmaktadır(88).

Özel amaçlı örgütler, coğrafi ve fonksiyonel açılardan geniş bir alanı kapsamaları, ilke olarak tek bir hizmet amacı üzerine kurulu olmaları, kapsadığı alanın geniş ve değişebilir olması gibi özelliklere

(87) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.24; KELEŞ, Ruşen: Yerinden Yönetim ve...a.g.e., s.221-223

(88) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.25

sahiptirler(89). Anakentlere özgü bu tür örgütler, Anglo-Sakson kültürün egemen olduğu ülkelerde (İngiltere, Amerika Birleşik Devletleri, Kanada gibi) sıkça yer almaktadır(90).

Anakentlerin sorunlarına uzun süreli ve kalıcı yönetsel çözümler olarak “birleştirme” ve “yerel federasyon” uygulamaları da yaygınlaşmıştır. Birleştirme fiziki hizmet alanının genişlemesine, görevlerin birleştirilmesine ve katılmaya yönelik uygulamaları da beraberinde getirir. Genellikle yerel tüzelkişiliğin ortadan kalkması ve yeni daha geniş bir alanı kapsayan tüzelkişiliğin oluşumu ile sonuçlanmaktadır(91).

Yerel Federasyon biçimi örgütlenme ile kurulan anakent yönetimi, sözkonusu anakent alanının bütününde yürütülen hizmetlerin sorumluluğunu taşıyan anakent üst kademe yönetimi ile yönetsel yapısını devam ettiren ve ancak anakent üst yönetiminin sorumluluğu dışında kalan yerel hizmetleri görmekle yükümlü alt kademe yerel yönetim birimlerinden oluşur(92). Anakent Federasyon modeli sorunları çözmek üzere, yerel yönetim birimlerinin tüzelkişiliğini kaldırarak birleştirilmesi yerine, mevcut yerel birimler ile merkezi yönetim (eyalet veya ulusal yönetimler) arasına bölgesel nitelikli bir yönetim kurulmasını öngörür(93).

(89) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.206-207

(90) Özel amaçlı örgütler hakkında bilgi için bakınız: BOLLENS, John C.'nin üç ayrı eseri: **The Problems of Social Districts in American Government**, Washington, 1964; **Special District Governments in the United States**, Berkeley, 1957; **The States and the Metropolitan Problem**, Chicago, 1956; ROBSON, William: **The Great Cities of the World**, George Allen and Unwin Publishing, London, 1954; BOLLENS, John.C. ve H.J. SCHMANDT: a.g.e., s.440 ve devamı

(91) Birleştirme, katılma ve fiziki alanın genişletilmesi konuları için bakınız: İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.203-205; KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve...**a.g.e., s.225-226; BABOOCK, Robert S: **State and Local Government and Politics**, Second Edition, Random House, New York, 1962; GOODALL, Leonard E.: **The American Metropolis**, Charles E. Merrill Publishing, Ohio, 1968; WALSH, Annmarie H.: **The Urban Challenge to Government**, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1969

(92) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.207

(93) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.27

Anakentsel federasyon biçimi örgütlenmenin belirgin örnekleri arasında Tokyo (1943), Toronto (1953), Miami ve Florida (1957), Winnipeg (1959), Londra (1963) ve Paris (1964) sayılabilir. Türkiye’de bu tür anakente özgü iki kademeli yönetsel örgütlenme ilk kez 1984 yılında kurulmuştur. Yerel federasyon biçimi örgütlenmiş bu örneklerden Tokyo, Toronto, Londra ve Paris anakent yönetimleri, bu Tezin yabancı ülkelerde anakent yönetim modelleriyle ilgili bölümünde işlenmektedir.

Yerel federasyon modelinde anakentsel sorunlar ve bunlarla ilgili yetki ve sorumluluklar iki kademeli bir yönetsel yapı arasında paylaşılmıştır. Üst kademe yönetimi yeni kurulmuş tek bir yapıdır. Alt kademe birimler ise, genellikle eski yerel yönetim birimlerinden oluşur veya birleştirme, katılma ve hizmet alanının genişletilmesi yollarıyla yeni kurulmuş birimlerdir. Anakentsel federasyonun oluşumu, merkezi yönetimin yasal bir düzenlemesi ile, tüm kentsel bölgeyi ilgilendiren stratejik hizmet konularından sorumlu üst kademe genel amaçlı bir yerel yönetim biriminin kurulması, ve aynı anakentsel alanda yer alan diğer yerel yönetim birimleriyle ilişkitendirilmesi ile kurulmuş olmaktadır. Böylece üst kademe yönetimi, anakentsel hizmetlerden planlama, eğitim, altyapı gibi stratejik ve teknik ama bölgesel olanları üstlenmekte, buna karşılık alt kademe yerel birimler ise tali yollar ve kanallar, sokak temizliği, aydınlatma, çöp toplama gibi hizmetleri görmektedirler(94).

(94) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.27-28; İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.207; KELEŞ, Ruşen: Yerel Yönetim ve...a.g.e., s.226-227

II- TÜRKİYE'DE KENTLEŞME VE ANAKENTLER

A-TÜRKİYE'DE KENTLEŞMENİN GENEL GÖRÜNÜMÜ, NEDENLERİ VE ÖZELLİKLERİ

1- Türkiye'de Kentleşmenin Genel Görünümü

Orta Çağın etkisiyle Avrupa kentlerinin gelişimi gölgelenirken, bu dönemde dünyada en büyük, en zengin, en gösterişli ve en toleranslı kent olarak İstanbul'un gösterilmesi(95), diğer yandan bu kentin kesintisiz en az 2500 yıldır yerinde olması, bu konuda Antik döneminin ve Akdeniz uygarlığının çeşitli zamanlardaki metropolleri olan Roma, Atina, İskenderiye ve Antakya ile birlikte anılması, onaltı yüzyıl kadar sürekli başkent kalması(96) gibi önemli özellikleri olan bir kente sahip olunması Türkiye'de kent, kent kültürü kentleşme ve anakent kavramlarının tarihsel kökenlerine bir bakış açısı kazandırılabilir.

Kentleşme süreci, gelişmiş Batı ülkelerinde 19.yüzyılda en hızlı dönemini yaşarken, gelişmekte olan ülkelerde ve bu arada Türkiye'de ise bu süreç özellikle İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra hız kazanmıştır(97). Bu açıdan Cumhuriyet döneminde Türkiye'de kentleşmeyi kabaca İkinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrası olmak üzere iki döneme ayırmak mümkündür. Savaş öncesi Türkiye'de ölüm ve doğum oranları olarak her iki oran da yüksek olup, nüfus artış hızı yüzde 1-1,5 düzeylerindedir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında ise ölüm oranlarındaki düşmeye paralel olarak nüfus artışı yüzde 2,5'lerin üzerinde olmuş, 1950'den sonra yaşanan iç göçler ile kentlerdeki nüfus artışı yüzde 5,5-6,5 düzeyine çıkmış, bu artış hızı Türkiye nüfus artış hızının iki katından daha yüksek olmuştur(98).

(95) PICCIOTTO, R.: a.g.t., s.3

(96) KILIÇBAY, Mehmet Ali: *Şehirler ve Kentler*, Ankara, 1993, s.35

(97) KARTAL, Kemal: *Kentleşme ve İnsan*, a.g.e., s.4

(98) TEKELİ, İlhan ve Yiğit GÜLÖKSÜZ: a.g.m., s.1233

Siyasal hayattaki dönüşüm açısından, bu iki dönem (İkinci Dünya Savaşı öncesi ve sonrası), tek parti dönemi ve çok partili dönem olarak da isimlendirilebilir. Tek parti dönemi, ülkenin temel reformlarının gerçekleştirilmeye çalışıldığı, yeni devlet ve rejimin kurumlarının oluşturulduğu, ekonomide devletçilik ve karma ekonomi politikalarının uygulandığı bir dönemdir. Radyonun yaygınlaşması, ekonomiye dış kredinin girmesi ve özellikle Amerikan Marshall yardımları ile tarımda traktör kullanımı ve makineleşme çok partili dönemin gelişmeleridir. Çok partili dönem bu gelişmelerin yanında liberal politikaların uygulandığı, siyaset olarak halka yakınlığı, köye hizmetin ağırlık kazandığı dönem olmuştur. Bu gelişmeler kentleşmenin çekici, itici ve iletilici nedenlerinin oluşmasında önemli rol oynamış ve 1950'li yıllardan itibaren hızlı bir kentleşme hareketi başlamıştır.

Sanayileşme oranlarıyla ilgili olarak, kentleşme olgusunun 1950-1960 döneminden, 1960-1970 dönemine bir niteliksel değişmeye uğradığı, böylece 1950-1960 döneminde kentleşmenin büyük ölçüde sanayileşmenin bir sonucu olduğu; 1960-1970 döneminde ise demografik kentleşme olgusunun daha ağır bastığı(99) ifade edilmiştir. 1950-1960 döneminde kentleşmenin sanayileşmeyi izlediği ve bir ölçüde onun (sanayileşmenin) sonucu olduğu yargısına, Ankara ve bir ölçüde de Adana'nın istisna olduğu, çünkü başkent, hizmet sektöründe işgücü talebinin artmasıyla ve nüfusun bu kentte yığılması şeklinde bir kentleşme süreci yaşadığı(100) belirtilmektedir.

Türkiye'de ilk nüfus sayımının yapıldığı 1927 yılından itibaren nüfus sayımı yıllarına göre ülke nüfusu ve bu nüfusun kentsel merkezlerdeki dağılımı Tablo 2'de gösterilmiştir. 1950'li yıllardan

(99) HOŞGÖR, Tülin: "Türkiye'de Büyük Kentler İtibariyle Kentleşme-Sanayileşme İlişkisi", *AİTİA Dergisi*, Prof.Dr.Orhan M. Kürkçüer'e Armağan, C: 7, S: 1-2, 1975, s.221

(100) HOŞGÖR, Tülin: a.g.m., s.221

itibaren kentsel merkezlerde yaşayan nüfusun hızla arttığı görülmektedir. Yine bu yıllardan itibaren doğduğu ilin dışında oturan nüfusun da hızla artması göçlere dayalı bir kentleşme olgusuna işaret etmektedir.

Tablo 2: Türkiye'de Nüfus Sayımı Yılları İtibarıyla Kentlerde Oturan Nüfus Sayısı (1000 Olarak)									
		İl ve İlçe Merkezleri Nüfusu		Nüfusu 10.000'i Aşan Merkezlerin Nüfus Sayısı.		Belediyelerde Oturan Nüfus Sayısı		Doğduğu İlin Dışında Oturanların Sayısı	
Yıllar	Toplam Nüfus	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%
1927	13.648	3.305	24.2	2.234	16.4	-	-	-	-
1935	16.158	3.802	23.5	2.685	16.6	4.128	25.4	1.104	6.8
1940	17.820	4.346	24.4	3.234	18.1	4.781	26.8	-	-
1945	18.790	4.687	24.9	3.441	18.3	5.204	27.7	1.347	9.3
1950	20.947	5.244	25.0	3.883	18.5	5.912	28.2	1.692	8.3
1955	24.064	6.927	28.8	5.329	22.1	8.160	33.9	2.505	10.4
1960	27.754	8.859	31.9	6.999	25.2	10.523	37.9	3.178	11.0
1965	31.391	10.805	34.4	9.343	29.8	13.156	41.9	4.018	11.8
1970	35.605	13.691	38.5	12.735	35.8	16.942	47.6	5.789	16.3
1975	40.347	16.869	41.8	16.706	41.4	21.585	53.7	7.542	18.8
1980	44.736	19.645	43.9	20.330	45.4	25.523	57.1	-	-
1985	50.664	26.865	53.0	26.418	51.1	31.323	61.6	-	-
1990	56.473	33.326	59.0	31.804	56.3	37.884	67.1	-	-

KAYNAK: TEKELİ, İlhan ve Yiğit GÜLÖKSÜZ: a.g.m., s.1232'deki Tablo ve bu tabloya 1980 sonrası için eklediğimiz DİE istatistikleri

2- Türkiye'de Kentleşme Nedenleri

Kentleşme nedenleri ülkeden ülkeye farklılıklar arz edebilir. Çünkü bu nedenler kentsel yaşantı ve kültürü ile kent dışı yerleşim alanlarının birbirinden farklılık derecesi ve toplumun genel anlayış, gelenek ve ekonomik bir çok değerleri ile yakından ilgilidir. Ancak, bir çok ülkede sanayileşme döneminden itibaren ve özellikle de az gelişmiş ülkelerde İkinci Dünya Savaşından sonra başlayan kentleşme

hareketlerinin ortak özellikleri dikkate alınarak bazı sınıflamalar yapılabilmektedir. Bu sınıflamalardan biri kentleşme nedenlerini klasik ve çağdaş sebepler olarak ele almaktadır(101). Buna göre tarım ve ulaşım tekniklerinde gelişme ve çalışma imkanları coğrafi, hukuki ve siyasi sebepler ile göç etme temayülü klasik nedenler arasında; ekonomik işbirliği toplulukları, yabancı işçiler ve toplu taşımacılıkta ilerlemeler ise çağdaş kentleşme nedenleri arasında sayılmaktadır.

Ülkemizde kentleşme, genel olarak nüfus hareketlerine, yani iç göçlere dayalı olarak gelişmektedir. Bu nüfus hareketliliğine sebep olan etmenler klasik bir sınıflandırma ile itici, çekici ve iletilici güçler olarak belirtilmektedir(102). Bu ayırımı sadık kalarak, Türkiye’de itici, çekici ve iletilici faktörlerin gelişimi şöyle açıklanabilir: Yerleşim mekanları, insanların yaşadıkları, ortak ihtiyaçlarını karşıladıkları, çalıştıkları iş alanları ve elde ettikleri gelir ve geleceğe dönük amaç ve umutları ile bağlantılı alanlardır. Bu alanlar köy ve kent ya da kırsal alan, kentsel alan şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu sınıflamada daha çok nüfus ve yerleşim alanının nitelikleri esas alınmaktadır.

Kırsal ve kentsel yerleşim alanları arasındaki belirgin farklılıkların, teknolojiye, kitle iletişim ve ulaşımında uygulanan sosyo-ekonomik politikalardaki gelişme ve anlayış sayesinde giderek azalmakta olduğunu söyleyebiliriz. Köy ya da kırsal alanların da kentlerdeki gibi kamu hizmetlerine ve sosyal yaşam açısından da kentsel değerlere giderek yaklaştıklarını söylemek yanlış olmayacaktır. Diğer taraftan kentsel alanlar içinde de bazı alanlarda geçici de olsa kırsal değer ve geleneksel yaşantı görülebilmektedir. Bu nedenle sınıflandırmanın kent merkezli bir tarifle kentsel alan ve kentsel alan dışı yerleşim yerleri ya da kent ve kent dışı yerleşim mekanları gibi bir ayırımla yapılması daha doğru olacak ve geleceğe yönelik olarak

(101) İSİR, Eyüp G.: a.g.e., s.20-24

(102) KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, a.g.e., s.31

muhtemel gelişmeleri de içerecektir.

Kent ile kent dışı yerleşim alanlarında belirgin farklılık çalışma ve geçim sahasındadır. Kent dışı yerleşim alanlarında tarım ve hayvancılık, yani toprağa bağlılık esastır. Tarımsal amaçla kullanılan toprak ise, her türlü gelişme karşısında sabit kalan iş sahasıdır. Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında, tarıma çok sayıda traktör girmesiyle başlayan tarımda makinalaşma ile insan emeğine duyulan ihtiyacın azalması, kırsal alanlardaki geleneksel yaşantıyı değiştirmiştir. Öncelikle toprağı olmayan ve başkalarının topraklarını işleyerek çalışan işgücü, büyük ölçüde işsiz kalmış, topraklı ailelerde dahi işgücü fazlalığı olmuş, başka yatırım ve iş sahalarına yönelmek zorunda kalmışlardır.

Toprak sabit olduğundan, miras yoluyla paylaşıldığından küçüle küçüle tatmin edici gelir getirme özelliğini de yitirmiştir. Nüfusun büyük çoğunluğunun geçimini sağlamakta olduğu tarım alanlarında verimin düşüklüğü, tarımsal gelirin azlığı, gelir ve toprak sahipliğinin dengesiz dağıtılması, tarım topraklarının çok parçalanmış olması ve tarımsal makinalaşma 1950'lerden beri Türk tarımının belirgin özellikleri olmuştur(103).

Bu özellikleri ile kırsal hayatın, açığa çıkan işgücü ve ailelerinin geçimi esasında tarım merkezli yaşantı kırsal yerleşim mekanlarının itici gücünü oluşturmuştur. Diğer yandan kentler için sözü edilen çeşitli imkan ve fırsatlar çok sayıdaki sosyal, kültürel, sağlık, eğitim hizmetleri gibi çekici güçler kent dışı yerleşim alanlarında az ya da yeterli olmadığından da kent dışı yerleşim yerlerinin itici güçlerini ortaya koyar.

Kent dışı yerleşim alanlarının itici güçleri ile birlikte değerlendirildiğinde, kentlerin kamu hizmetleri açısından daha rahat

(103) KELEş, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.31-32

imkanlara sahip olması, özellikle eğitim, sağlık, kültür ve sosyal avantajlarının bulunması kentsel mekanları çekici kılmaktadır.

Elektrik, telefon, yol gibi temel aydınlanma, haberleşme ve ulaşım hizmetleri bugün için tüm ülke genelinde yaygınlaşmıştır. Kentleşme hareketlerinin başladığı 1950'li yıllarda ise bu tür hizmetler kent dışı yerleşim alanlarında oldukça az olup, kentlere göçün çekici sebepleri olmuştur. Günümüzde ise büyük sağlık tesislerinin, üniversite ve eğitim komplekslerinin, diğer kültürel ve sosyal hizmetlerin özellikle anakentlerde yoğunlaşması, bu kentlere ilgiyi artırmaktadır.

Kent büyüdükçe yeni hizmet alanları doğmakta ve hizmetler genişledikçe de yeni çalışma imkanları oluşmaktadır. Anakentlerde, bu ilişki sonucu sorunlar da ortaya çıkmasına rağmen, kent dışı yerleşim alanlarının itici nedenleriyle birlikte ele alındığında yeni çalışma alanlarında istihdam imkanları sayesinde kentler hala göç çekim merkezleri konumundadır.

Anakentlerde genel olarak, kent dışı mekanlardakinin aksine, mesken ile işyeri, işyeri sahipliği ile yöneticilik farklılaşmış; ihtiyaç oranında üretimden kütle ya da kitle üretimine; küçük atölyelerde üretimden, fabrikasyon tipi seri üretime yönelinmiş; yeni meslekler doğmuş; bunların yanında ara ve vasıfsız insangücüne de ihtiyaç duyulur olmuştur. Dolayısıyla iş bulma imkanının sürekli varlığı konusunda edinilen kanaat da çekici sebeplerdendir. Ayrıca kentlerde çeşitli iş imkanları yanında, iş ile birlikte sosyal sigorta uygulamaları da zorunludur. Çalışma hayatındaki riskler ve emeklilik açısından sigortalı ve sendikalı çalışma özendirici niteliktedir.

Nüfusun anakentlerde toplanmasını açıklayan görüşler, bu kentlerin aynı zamanda sanayi merkezleri olduğu varsayımına

dayanmaktadır(104). Türkiye’de sanayi kuruluşlarının hemen hepsi kentlerde ve civarlarında kurulmuş olup, kurulu bulundukları mekanları kentsel dokuya katmıştır. Bununla birlikte İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa gibi kentlerde iş imkanlarının sanayinin yanında, hizmet sektöründe de yoğunlaştığı görülmektedir. Nüfus yoğunluğunun yüksek olduğu kentsel mekanlarda, o nüfusun beraberinde getireceği yeni ihtiyaçlara yönelik hizmet sektörünün gelişmesi de doğaldır.

Ulaşım araçlarında ve yollardaki gelişmeler ile kitle haberleşme teknikleriyle sağlanan kolaylıklar, kentin çekiciliğini tanımada ve kırsal yaşantı ile kıyaslamada önemli olmuştur. Kentin düzenli ve canlı yaşantısının çekiciliğinin yanında ilk başlarda ara işler ve niteliksiz işgücü gerektiren diğer iş alanlarında iş bulma olanakları göç kararını kolaylaştırabildiği söylenebilir. Diğer yandan her nüfus hareketi bir sonraki göçer için emsal ve örnek teşkil etmiştir.

Siyasi yapıdaki gelişmelerin de kentleşmede ve kentlere göçte etkileri olduğu söylenebilir. İkinci Dünya Savaşı sonrasında diğer gelişmelerle birlikte çok partili hayata geçişin etkileri, o yıllarda başlayan kentleşme hareketlerinde de kendini göstermiştir; Vergi memuru, öğretmen ve jandarması düzeyinde muhatap olduğu ve devletle özdeşleştirdiği, uzun yıllar kendini yöneten hükümeti, halk, artık kendi huzurunda görmeye başlamıştır. Genel başkanı dahil iktidar partisinin kendilerinden oy istemek için ayaklarına geldiklerini görmüşlerdir(105). Siyasetle tanışmak ve merkezden, büyük kentten siyasi dostluk edinmek de kentte, devletle ilişkilerde bir güvence olmuştur denebilir.

(104) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.35-36

(105) GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Ankara, 1997, s.120; MARDİN, Şerif: “Centre-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics”, **Political Participation in Turkey**, İstanbul,1975, s.28-30; TEKELİ, İlhan ve İLBER ORTAYLI: (Ed. Ergun TÜRKCAN) **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, 1978, s.123

3- Türkiye’de Kentleşmenin Özellikleri

Türkiye’de kentleşme genel olarak gelişmekte olan ülkelerin kentleşme özelliklerini taşımaktadır. Kentleşme hareketlerinin Cumhuriyetten sonra özellikle 1950’li yıllardan itibaren ve aniden başladığı, hızlı bir kentleşme hareketi yaşandığı görülmektedir. Bu yıllar genel olarak diğer gelişmekte olan ülkelerle benzer kentleşme hareket ve hızının yaşandığı dönemdir. Türkiye’de kentleşmenin genel özellikleri şöyle belirtilebilir:

1- Türkiye’de kentleşme hareketi genel olarak gelişmekte olan ülkelerin kentleşme hareketlerinin izlediği süreci taşımaktadır. Dolayısıyla gelişmiş ülkelerin sanayileşerek kentleşme çizgisinden farklılaşır.

2- Kentleşme hareketleri aniden başlamıştır. Ani kentleşme hareketinin başlaması ülkede uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar ile uluslararası işbirliği ve ilişkilerin ve dışa açılmanın başlamasıyla da doğru orantılıdır.

3- Kentleşme hızı yüksektir. Ani başlayan kentleşme hareketleri, kentleşmeyi teşvik edici ve kolaylaştırıcı sebepler ve ülke politikaları ile tırmandırılmıştır. Ülkemiz için hızlı kentleşmenin bazı karakteristik özellikler taşıdığı belirtilmektedir(106); Bu özelliklerin başında sanayileşme hızı ile kentleşme arasında olan doğru orantının, hızlı kentleşme lehine ağır basması, sanayileşme düzeyi ile kirlilik düzeyi arasında yine kirlilik lehine oranın ağır basması, hızlı kentleşme sonucu köylerin kentleşmesi yerine kentlerin köyleşmesi özellikleri dikkat çekmektedir.

4- Türkiye’de kentleşme hareketleri genel olarak iç göçlere

(106) AYKAÇ, Burhan: "Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yolları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Onüçüncü Kongre Özel Sayısı, Y. 41, S. 475-476, Mayıs-Haziran 1985, s.273

dayanır. Kırdan kente nüfus akışı şeklindedir. Hızlı bir kentleşme ve ani başlayan bir kentleşme hareketi başka türlü sebeplerle (kentlerdeki nüfusun doğurganlık oranında artış ya da ölüm oranında azalış gibi) açıklanamaz.

5- Türkiye’de kentleşme hareketleri bölgeler itibariyle dengesiz gelişmektedir. Göç alan ve göç veren bölgeler ayrımı yapmak bu konuda oldukça kolaydır. Doğu ve Güneydoğu Anadolu Bölgeleri genellikle göç veren bölgeler olup, Marmara, İç Anadolu ve Ege Bölgeleri göç alan bölgeler şeklindedir.

6- Türkiye’de kentleşme hareketleri belli büyük kentlere ve batıdaki illere yönelik olmasıyla belirgin bir özellik arzeder(107); Ankara, İstanbul ve İzmir kendi bölgesinden ve diğer illerden büyük oranda göç alan kentler olmuştur. Diğer kentlere olan göçler azdır ve genellikle kentin etrafındaki köy ve ilçelerden merkezi gelme şeklinde olup, kent merkezinin nüfusunu artırırken, il nüfusunda büyük değişiklikler oluşturmaz.

7- Dengesiz kalkınma, dengesiz kentleşmeyi de beraberinde getirmektedir. Bölgeler ve kentler itibariyle dengesiz ekonomik yatırım ve iş imkanları kentleşmeyi doğrudan etkilemiştir.

8- Kentleşme hızı, gelişme hızından önce seyretmektedir. Kentleşme, ekonomik gelişmenin bir uzantısı ya da sonucu değildir. Ancak kentsel gelişmenin dengesiz de olsa ekonomik gelişmeyi desteklediği açıktır.

9- Türkiye’de kentleşme sorunlu bir kentleşmedir. Çünkü kentleşme sürecinin yapısı, bu sorunları beraberinde taşımıştır. Hazırlıksız bir kentleşmedir. Sorunlar ortaya çıktıktan sonra çözüm aranmaya başlanır. Önceden önlem almak mümkün olmamıştır. Bu

(107) KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 1992, s.214

durumu, ÷lkedeki ekonomik gelişmenin kentleşmeden daha yavaş hızda olmasının ani ve hızlı bir kentleşme yapısının, bölgelere ve kentlere göre dengesiz kentleşmenin yarattığı hazırlıksızlığın ürünü şeklinde değerlendirmek mümkündür.

10- Kentleşme hareketlerinin bu yapısıyla (göçlere dayanması büyük kentlere ve belli bölgelere akın olması), kentleşmiş bölgelerin aşırı kentleşmesi, diğer bölge ve kentlerin kentleşme imkanlarından giderek yoksun kalması pahasına gerçekleşmektedir.

11- Kentleşme politikasında, kent planlamasında ve kent yönetimindeki eksiklik veya mevcut sonuçlara göre yapılaşmada gecikme, kentleşmenin sorunlarını iyice karmaşık bir hale getirmektedir. Örneğin, 1980'li yılların ortalarına kadar büyük kentlerde standart ve klasik belediyeçilik anlayış ve örgütlenmesi sürmüş, 1984 yılından itibaren büyükşehir belediyeçiliğı oluşturulmuştur

12- Bazı kentlerde serbest bölgelerin tesisi, GAP, yeni üniversiteler kurulması, yeni illerin oluşturulması, üç büyük kent dışında da büyük şehir belediye yönetimine geçilmesi, Marmara-Çukurova metropoliten alan araştırmaları gibi, kentleşme politikalarının doğrudan ve dolaylı olarak etkiler doğurabilecek yeni uygulamalarıdır.

13- Ankara'nın başkent statüsü ile kıymetlendirilerek ilk baştaki kırsal yapısı üzerine kentleşmiş olması, Doğı ve Güneydoğı Anadolu'daki toplumsal huzursuzluk ve terör sebebiyle, güvenlik kaygılarıyla Diyarbakır gibi bölgedeki bazı il merkezlerinde nüfus yığılması, temel anlamda Türkiye'de kentleşme hareketlerinin taşıdığı genel özelliklerin dışında bir özellik arzeder.

14- Genel bir değerlendirme ile, Türkiye'de kentleşme doğal ortamı ve süreci içinde değil, göçlere dayalı ani ve hızlı nüfus

hareketlerine bağı ve dayalı olmuş, bu nedenle de bölge ve kentlere göre dengesiz, ekonomik gelişme yönetim ve politikalarında gecikme ile de sorunlu bir kentleşme yapısı gösterir.

B- TÜRKİYE'DE KENTLEŞME POLİTİKALARI

Kentleşme politikaları ülke düzeyinde merkezi idare tarafından belirlenmeli, ancak bu konuda belediyeler ve onların doğrudan veya dolaylı faaliyetleri sonucu oluşan kentleşme politikaları dikkate alınmalıdır. Çünkü bu konuda belediyelere büyük görevler ve yetkiler verilmiştir.

Örnek olarak gecekonduproblemi ile günlük uğraşı belediyeye bırakılmışken, belediye yönetimi görevi gereği ve düzenli bir kentleşme için imar dışı plansız ve yasaya aykırı yapılaşma ile mücadele ederken, diğer yandan nüfus artırmak, seçmene hoş görünmek, nüfus artışı dolayısıyla gelir artırmak gibi kaygılar ve esnek politikalar içine de girebilmektedir. Aynı şekilde merkezi yönetim de siyasal gerekçelerle gecekondu affı getirebilerek, mevcut yapılaşmayı veri ve meşru sayabilmektedir. Bu nedenlerle görevli uygulamacı birimler olan belediyelerin de kendi hizmet alanları içinde kentleşme seyrini ve kentsel gelişimi yönlendirici tutarlı politikalar gerçekleştirmeleri de kente bağlılığın ve kente hizmet yöneticisi olarak siyasal adaylığın gereklerinden sayılacaktır.

Ülke düzeyinde bir kentleşme politikasının varlığı ya da belli ve tutarlı bir politikanın izlenip izlenmediği mevcut kalkınma planlarından, hükümet programlarından ve siyasal iktidara aday olurken vaad edilen siyasal parti programlarından anlaşılabilecektir. Bu politikalara zemin olacak anayasal hüküm ise Anayasanın yerleşme özgürlüğü ile ilgili maddesinde kendini bulmaktadır; Bu hükme göre, yerleşme özgürlüğü “sosyal ve ekonomik gelişmeyi sağlamak, sağlıklı ve düzenli kentleşmeyi gerçekleştirmek amacıyla ve yasayla sınırlanabilir”. Bu hüküm ile

kentleşmenin kırdan kente göç esasına dayandığı kabul edilmiş ve bu kaygı ile yasal düzenlemelere ve politika oluşturmaya zemin hazırlanmıştır.

Bu kısımda Türkiye’de kentleşme politikaları, DPT’nin 1963 yılından itibaren hazırladığı ve 7. Plan döneminin yaşandığı beş yıllık kalkınma planları ve hükümet programları açısından değerlendirilecektir. Hükümetlerin kısa ömürlü olmaları ve çok sayıda koalisyon hükümeti kurulması sebepleriyle, çeşitli siyasal partiler hükümette yer alma şansı bulmuş olduğundan, Türkiye’de kentleşme politikaları siyasi parti programları açısından değerlendirilmeyecek, bu konuda hükümet programları ile yetinilecektir.

1- Kalkınma Planlarında Kentleşme Politikası

a) Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

1963-1967 I. Beş Yıllık Kalkınma Planında, ülkemizde kentleşme süreci 1950’li yıllardan itibaren başlamış olmasına rağmen, açık ve belirgin bir şekilde büyümesinin istenmediği, kentin büyümesinin sunulan iş imkanlarıyla orantılı olmasının önerildiği görülmektedir. Bölgelerarası denge ilkesine sadık kalınarak bu denge açısından yatırımların dengeli yapılması gereği vurgulanarak, coğrafi dağılışı bakımından ve dolaylı olarak kentleşmeye işaret edilmiştir(108).

b) İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

1968-1972 II. Beş Yıllık Kalkınma Planında(109) kentleşme politikası açısından, daha belirgin ve doğrudan bu konuyu düzenleyen önerilere yer verilmiştir. Bu planda kentleşmenin teşvik edildiği,

(108) DPT: **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, DPT Yayını, Ankara, 1963, s.471-476

(109) DPT: **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, DPT Yayını, Ankara, 1967, s.269

korkulması gereken bir olgu değil, yararlanılması gereken bir süreç olarak anlaşıldığı görülmektedir. Planda, kentleşmenin ekonomiyi iten bir güç olarak kabul edildiği ve bu vasfıyla ondan yararlanılacağı belirtilmiştir(110).

Kentleşmenin bölgesel gelişmeyle ilişkisi konusunda, hizmet yatırımlarının, bu hizmetlerden yeterince yararlanamayan kitlelere yöneltileceği, yatırımların dengeli dağılımının yapılacağı, geri kalmış bölgelerin ekonomik yönden canlanmasını temin edecek yatırımların, bu bölgeler içindeki, büyüme yeteneği yüksek kentlerde yoğunlaştırarak, çevresini etkileyen gelişme merkezleri elde edileceği vurgulanmıştır(111).

Bu amaçla plan, Ankara, İstanbul, İzmir ve Adana'yı gelişmiş bölge merkezleri kabul etmiş, Elazığ ve Samsun'un da sonradan onlara eklenmesini öngörmüştür. İleride, bu gelişme merkezlerine Eskişehir, Kayseri, Diyarbakır ve Gaziantep'in de eklenmesi düşünülmüştür. Bugün İkinci Plan değerlendirildiğinde, Planda belirlenen bu illerin Elazığ hariç hepsinde büyükşehir belediyesi kurulmuştur.

Planda gecekondü meselesi bir konut meselesi olarak ele alınmakta ve kendi evini yapma gücünden yararlanarak sorunu çözmek amaçlanmaktadır(112).

c) Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında

1973-1977 III. Beş Yıllık Kalkınma Planı Stratejisi'nde, II. Plandaki "kentleşme desteklenmelidir" politikasından bir dönüş olduğu ve bazı kısıtlamalar getirilmesi gerektiği tavrına bürünülmüştür. Birinci Planın, kentleşmeyi sadece nüfus ve büyükşehir sorunlarının çözümünde bir bölge planlaması aracı gördüğü; İkinci Planın ise

(110) DPT: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.263

(111) DPT: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.268-271

(112) DPT: İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.273

kentleşmeye, sanayileşme ve kalkınmanın itici gücü olarak bakmış olduğu tesbit edilmekte ve ilk iki plan uygulama ve sonuçları beğenilmemektedir(113).

Bir yandan anakentlerdeki aşırı nüfus birikimi, öte yandan yetersiz istihdam olanakları ve gelir düşüklüğünün konut açığına ve gecekondulaşmaya neden olduğu bu sorunun önemini korumaya devam edeceği(114) tesbit edilmektedir.

Tıpkı I. Planda olduğu gibi, nüfusun büyük kentlerde yığılmasının, kentte yaratılan iş imkanlarının üzerine çıkması önlenmek istenmiştir. “Büyükşehir merkezlerine yönelen nüfus yığılmaları yerine, sosyal-ekonomik ve kültürel organizasyon bütünleşmesini sağlayacak bir kentleşme olgusu gerçekleştirileceği”(115) Üçüncü Planın bu konudaki ana ilkeleri arasında sayılmıştır. Kente göç edenlerin ekonomik ve sosyal meseleleri ve istihdam edilmesi, planlı kentleşmenin sağlanması, büyük kentlerde metropoliten planlama tekniklerinin kullanılması, bu konuda mahalli idare sisteminin geliştirilmesi gibi ana ilkeler sıralanmıştır(116).

II. Planda belirtilen kentleşmenin coğrafi boyutları açısından dengeli dağılımı konusunda III. Plan tamamen farklı bir bakış açısı taşımaktadır. “Yurt düzeyinde dengeli kalkınma ilkesinin uygulanması, milli çaptaki üretken yatırımlarda objektif ekonomik kriterlerin geçerli olmasını engellemeyecektir” ifadesi ile ulusal yatırımlar sözkonusu olduğunda kentsel ve coğrafi dengeli gelişme kuralları önemli olmayacaktır. Planda, daha önce yapılan kalkınmada öncelikli yöreler ayırımına son verileceği bunun, planın bütünlük ilkesini bozduğu belirtilmiştir. Ancak buna rağmen bu plan dönemi içinde, DPT

(113) DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1973-1977), DPT Yayını, Ankara, 1973, s.852

(114) DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.851

(115) DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.854

(116) DPT: Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.855-856

bünyesinde Kalkınmada Öncelikli Yörelere için bir daire kurulmuş ve 40 kadar il ve 50 civarında ilçe kalkınmada öncelikli yörelere olarak, buralara yatırımı özendirici eski uygulamalar sürdürülmüştür(117).

d) Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planında

1979-1983 IV. Beş Yıllık Kalkınma Planı, bir önceki plandan kentleşme politikası açısından yine farklı bir anlayış sergilemiştir. II. Plandaki kadar teşvik edilmesi gereken bir olgu olarak değerlendirilmese bile, büyük kentlerin, ülkenin kalkınmasındaki rolünün artırılarak sürdürüleceği benimsenmiş, büyük kentlerin bu etkilerini, çevrenin ekonomik ve toplumsal gelişmesine de yaygınlaştıracaklarını öngörmüştür(118).

Planda kentleşmeyi, yavaşlatmak ya da teşvik etmek gibi uç öneriler yerine, kentleri yaşanabilir kılmak gibi daha gerçekçi ve mevcut durumu kabullenici bir yapı içinde davranıldığı görülmektedir. Kentleri yaşanabilir kılmak ve kent halkının ihtiyaçlarını yeterince karşılamak planın benimsediği temel ilkedir(119). Önemli sanayi ve büyük altyapı tasarılarının yapıldığı alanlarda ortaya çıkacak yerleşme ve kentleşme sorunlarının çözümüne ağırlık verilmiştir(120). Kentleşme ve belediyeler başlığı altında kentleşme, kentsel altyapı, belediyeler ve çevre sorunları birlikte değerlendirilmiştir. Sanayileşme, tarımda modernleşme, kentleşme sürecinde çevre unsurunun dikkate alınması ve belediye yönetimlerinin sorunların çözümünde önemli kurumlar görülmeleri de(121) Plan mantığının gerçekçi bir yaklaşımla kurulduğunu göstermektedir.

(117) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.40

(118) DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayını, Ankara, 1979, s.292

(119) DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, a.g.e., s.293

(120) DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, a.g.e., s.293

(121) DPT: **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı**, a.g.e., s.295

e) Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

1985-1989 V. Beş Yıllık Kalkınma Planı, mevcut kentleşme hareketinin durumunu tesbitle, daha gerçekçi ve ayrıntılı öngörülerde bulunmuştur. Plana göre, kalkınma ve sanayileşmenin tabii ve kaçınılmaz sonucu olan kentleşme boyutunun mümkün olan en iyi şekilde yönlendirilmesi ve ekonomik gelişmeye katkısının artırılması için önlemler alınmalıdır. Öngörülen önlemler özetle şöyledir(122):

Kentlerde kamu hizmetlerinin nitelikleri yükseltilmeli ve yatırımlara öncelik verilmelidir. Şimdiye kadar hep problem çıktıktan sonra çözümüne uğraşıldığı tesbit edilerek, önlemlerin önceden planlı bir şekilde alınması esas kabul edilmelidir.

Plan anakentlere bir nüfus yığılması olduğunu tesbitle, bu yığılmanın caydırıcı politikalarla önlenmesini amaçlamakta ve orta büyüklükteki kentlerin parasal ve fiziksel özendirme önlemleriyle desteklenmesi istenmektedir. Plan orta büyüklükteki kentleri nüfusu 50 bin ile 500 bin arasındaki nüfus kriteri ile kabullenmektedir.

Diğer planlardan farklı olarak, Beşinci Planda, kentlerin, sahip oldukları potansiyeline göre turizm, sanayi, eğitim gibi belli fonksiyonlarına ağırlık verileceği, böylece kentler arasında bir ihtisaslaşma sağlanacağı belirtilmiştir(123). Kalkınmada öncelikli yöreler başta olmak üzere, gelişmekte olan bölgelerin kentlerinde sanayi tesislerinin ve yan sanayilerin teşvik edilmesi, organize sanayi bölgeleri kurulması(124) öngörülmüştür.

(122) DPT: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, DPT Yayını, Ankara, 1985, s.165

(123) DPT: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.165**

(124) DPT: **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.165**

f) Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planında

1990-1994 VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı, kentleşmenin hızı biraz yavaşlayarak süreceği varsayımı ile öngörülerde bulunmuştur. Planda, 1980-1984 arasında yıllık ortalama hızı % 5.1 olan kentleşmenin, 1990-1994 yılları arasında ortalama yılda % 4.6'lık bir hızla süreceği tahmin edilmiştir. 20 bin ve daha yüksek nüfuslu yerleşim alanları kent kabul edilerek, kentli nüfusun 28 milyondan 35 milyona çıkacağı, planın bir diğer hesaplamasıdır(125). Planda bir önceki planın hedef ve ilkeleri desteklenerek, kentlerde sağlıklı ve kaliteli bir yaşam için ayrıca şu ilkelere yer vermiştir(126):

Anakentlerin fiziki plan, arsa, altyapı, ulaşım, istihdam, konut, eğitim ve sağlık gibi giderek büyümekte olan sorunlarının hafifletilmesi; tarih, kültür ve tabiat değerlerinin planlarla korunması ve kentlerdeki nüfus yoğunluğunun artırılmasının önlenmesi; kent planlaması ile ilgili bütün yasaların bir çerçeve yasa içinde bütünleştirilmesi; yerleşme yapılarına ve özelliklerine uygun olarak planlama kriterleri belirlenmesi; mücavir alanlar, deniz ve göl kıyıları, ulaşım alanları ve sanayi yerleşme bölgeleri gibi yerlerde, toprak kullanımının denetim altına alınması; kıyılarda yapı yoğunlaşmasının önlenmesi; kentlerin imar planlarının hızla tamamlanması, arsa üretiminin artırılması ve imar planı sınırları dışında yer alan yapılaşmanın etkin denetimi; kent işletmeciliği için yeni bir modelin geliştirilmesi ve bu çerçevede kurumsal yapıda gerekli değişikliklerin yapılması; sanayi bölgeleri oluşturulması, organize sanayi bölgeleri oluşturulacak yerlerde ortaya çıkacak kentleşme sorunlarına ve hizmet ihtiyaçlarına planlı bir yaklaşımla önceden çözüm bulunması gerektiği belirtilmektedir.

(125) DPT: **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayını, Ankara, 1989, s.314

(126) DPT: **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e.**, s.315

g) Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında

1996-2000 VII. Beş Yıllık Kalkınma Planı, TBMM'nin 18 Temmuz 1995 gün ve 374 sayılı kararıyla onaylanarak Resmi Gazete'de yayınlanmıştır(127).

Planda, daha önceki planlara nazaran yerel yönetimlere daha ayrıntılı yer verildiği, yerel yönetim reformunun kamu yönetimi reformunun en önemli parçası olarak görüldüğü, yerel yönetimlerle ilgili radikal öneriler getirilerek, taşrada kamu yönetiminin ağırlığı, çok güçlendirilmiş bir il ve kurulması önerilen ilçe yerel yönetimleri ekseninde toplanması önerileri açısından yerel yönetim ağırlıklı bir kamu yönetimi yapısı öngörüsü Yedinci Planın en önemli özelliği olarak görülmektedir(128)

Bu Plana kadar yerleşme ve bölgesel gelişme konuları arasında “şehirleşme” başlığı ile verilen kentsel politika ve ilkeler, Yedinci Planda ilk kez “Metropollerle İlgili Düzenlemeler” başlığı ile anakentlerin mevcut durumlarına, bu konudaki amaç ve politikalara ve bu konuda gerekli olan hukuki ve kurumsal düzenlemelere geniş yer ayrılmıştır(129).

Kentlerde yaşama isteklerinde artışın yanında, iş bulma imkanları sebebiyle, sanayi ve ticaretin yoğunlaştığı yerler olmasından dolayı anakentlere göçü artırmaktadır. Nüfus artışına dayalı olarak, özellikle İstanbul'da olmak üzere metropoliten bölgelerde işsizlik, konut, çevre, altyapı, ulaşım, sağlık, eğitim ve asayiş gibi problemlerin de arttığı(130) tesbit edilmektedir. Anakentlere yığılmanın önlenmesi için sanayinin yer seçiminin gözden geçirilmesi, bölgesel gelişme

(127) 25 Temmuz 1995 Tarih ve 22354 Mükerrer Sayılı RG

(128) ÇOKER Ziya: “Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler”, ÇYYD, C.5, S.2, Mart 1996, s.37

(129) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1995, s.184-188

(130) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.184-188

planları yapılması, finans, turizm, kültür ve sanat şehri olma kimliklerinin ön plana çıkarılması, uydu kentlerin ve metropole yakın çevrede kentsel gelişme alanlarının planlanması gibi ilke ve öneriler getirilmiştir(131). Bu düzenlemeleri yapabilmek için İl İdaresi Kanunu, Gecekondu Kanunu, Orman Köylülerinin Kalkınmasının Desteklenmesi Hakkında Kanun, Boğaziçi Kanunu, Kültür ve Tabiat Varlıklarını Koruma Kanunu ve Büyükşehir Belediye Kanununda gerekli değişikliklerin yapılması gerektiği(132) tesbit edilmiştir.

Planda kentleşmenin yarattığı sorunlar, kentlerdeki kamu hizmetlerinin değişen gelişimi ve bu kent hizmetlerinin etkili ve verimli bir şekilde sunulabilmesi konularına gerçekçi yaklaşıldığı ve yeni bir örgütlenmeye ihtiyaç olduğu ortaya konulmaktadır. Başta anakentler olmak üzere kent hizmetlerinin kent yönetimlerince, diğer beldelerdeki yerel nitelikli hizmetlerin de yerinden yönetimlerce sunulması gerektiğine işaret edilmektedir.

Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı hazırlanırken, yerel yönetimlerle ilgili olarak kurulan komisyonun adı, "Kamu Hizmetlerinin Yerinden Yönetilmesi Özel İhtisas Komisyonu" olarak saptanmış ve merkezle yerel yönetimler arasındaki hizmet bölüşülmesi bu açıdan değerlendirilmiştir. Bu Komisyonun hazırladığı raporun yerinden yönetimin önemine, il özel idaresinin her yönden güçlendirilmesine ve ilçede ayrı bir tüzelkişiliğe sahip bir yerel yönetim biriminin kurulmasına ilişkin temel görüşler Altıncı Planda yer almış olmakla birlikte, bu konu esaslı ve ayrıntılı bir şekilde Yedinci Planda işlenmiştir(133).

Merkezi idare ile yerel yönetimler arasında kamu hizmetlerinin görülüşü açısından yeni bir görev taksimatı öngören Yedinci Beş Yıllık

(131) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.185-187

(132) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.187

(133) ÇOKER, Ziya: a.g.m., s.45

Kalkınma Planı, özellikle turizm, kültür, spor, köy hizmetleri, eğitim, sağlık, çevre sorunları, bölgesel gelişme ve fiziki planlama konularında yerel yönetimlere ağırlıklı hizmet devrini daha doğru bir ifade ile hizmetin sahibine iadesini öngörmektedir. Planda, anakentlerde farklılaşan ve genişleyen kent hizmetlerine şöyle işaret edilmektedir;

“Kamu yönetiminin yeniden yapılandırılmasında, Devletin hangi faaliyetleri doğrudan yürüteceği, veya yürütmeye devam edeceği, hangi faaliyetler açısından ise gözetici, destekleyici, yol gösterici veya sadece izleyici rol üstleneceğine karar verilerek, kamu hizmetlerinin yeniden değerlendirilmesi, ... katılımcı ve halka dönük bir yönetim yerleştirilmesi esas olacaktır”(134).

“1580 sayılı Belediye Kanunu ve Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan çeşitli yasalar, kentsel hizmetlerle ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere bırakmıştır. Ancak, zaman içinde bu görev ve yetkilerin önemli bir bölümü ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Bu süreç sonunda oluşan belediye yapısı ile giderek büyüyen kent sorunlarının çözümü mümkün olamamaktadır.

Belediye sayısı ve nüfus artışından kaynaklanan kentsel hizmet talebindeki artışa rağmen, belediye gelirleri içinde öz gelirlerin payı artırılmamış ve yeterli kaynak yaratılamamış olup, belediye harcamaları büyük ölçüde merkezi hükümetin toplam vergi gelirlerinden ayrılan kaynaklarla finanse edilmiştir”(135).

(134) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.99

(135) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, a.g.e., s.105

2- Hükümet Programlarında Kentleşme Politikaları

a) 1960 Yılına Kadar Kurulan Hükümetlerin Programlarında

TBMM'nin açılışından (23 Nisan 1920), Cumhuriyetin ilanına (29 Ekim 1923) kadar olan sürede bir Muvakkat İcra Encümeni ile beş kez İcra Vekilleri Heyeti oluşturulmuştur. Cumhuriyetin ilanından itibaren de I. İNÖNÜ Hükümeti ile ilk Cumhuriyet Hükümeti kurulmuştur.

Cumhuriyetin ilk hükümetinden başlayarak, 27 Mayıs 1960 Askeri İhtilaline kadar olan dönemde 23 hükümet kurulmuştur. Bu hükümetlerin getirdiği hükümet programlarının hiç birinde kentleşme ile doğrudan ilgili bir açıklama görülmemektedir. Bu itibarla, 1960 yılına kadar ciddi bir kentleşme politikasından bahsetmek güçtür.

b) 1960-1971 Yılları Arasında Kurulan Hükümetlerin Programlarında

27 Mayıs ihtilalini takiben kurulan askeri hükümetin (I. GÜRSEL Hükümeti) programında “şehir ve kasabalarımızın imar planlarının hazırlanmasında ve belediyelere yapılacak kredi yardımlarında... imkan dahilinde bir sıra takip edilecektir”(136) ibaresi geçmiştir.

I.KOALİSYON (VIII. İNÖNÜ) Hükümeti Programı(137)nda İmar ve İskan Bakanlığı'na ilişkin ifadelerinden sonra “şehir planlamalarını, memleket ihtiyaçlarına dayanan doğru, sağlam verilere ve modern şehirciliğin prensiplerine göre ele alacağız” ve devamında;

“Gecekondu davasının halli büyük emelimizdir. Mevcutları ıslah etmek, gecekonduyu doğuran ihtiyacı bir düzen içinde ve daha geniş

(136) Hükümetler ve Programları II. 1960-1980 (Haz. Nuran DAĞLI ve Belma AKTÜRK), TBMM Yayını, Ankara, 1988, s.11

(137) 20 Kasım 1961-25 Haziran 1962 tarihleri arasında süren Cumhuriyetin 26. Hükümetinin 27 Kasım 1961 günü TBMM'de okunan programı.

ölçüde köyden şehre doğru akının ortaya çıkaracağı çetin meseleler üzerine eğilmek lüzumuna inanıyoruz". Bu konuda birkaç bakanlığın (Tarım, Bayındırlık, Milli Eğitim, Sağlık, Sanayi ve Çalışma Bakanlıkları ile İmar ve İskan Bakanlığının) işbirliğini öngören Program (138) ile ilk kez gecekondü ve göç sorunlarına değinildiği görölmektedir.

II. KOALİSYON (IX. İNÖNÜ) Hükümetinin Programı(139), yine İmar ve İskan Bakanlığı ile ilgili olarak "özellikle, yıldan yıla ileri nisbette artan nüfusumuzun şehircilik ve mesken ihtiyacı konularında ortaya çıkardığı meselelerle hal çareleri arayıp bulma görevi, Bakanlığımızı yakından ilgilendirmektedir. Sosyal mesken politikası içinde ve devletin örnek olması ile gecekondü davasının halledilmesi gerektiğine daha ehemmiyet kazanan durumunu gözönünde tutarak gerekli dikkat ve titizliği göstereceğiz"(140) denilmektedir.

III. KOALİSYON (X. İNÖNÜ) Hükümeti Programı(141)nda iktisadi kalkınma çabaları açısından; nüfusumuzun üçte ikisinin köyde yaşadığına işaretle, "... iktisadi ve sosyal kalkınmamızın tüm olarak ancak köy ve köylümüzün kalkınması ile mümkün olabileceğine inanıyoruz"(142) denilmiştir.

1961 Anayasası ve 1963'de kabul edilen Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ortamı içinde, icraatta bulunulacağı öngörülen Programda, kentleşme ile doğrudan ilgili bir bahis olmamıştır. Köy kalkınmasının büyük ölçüde önemsenmiş olduğu halde kent sorunlarına ilişkin olarak, lüks konut yapımının azaltılacağı, sosyal konuta ve kendi evini yapana yardım sistemine hem kent ve hem de

(138) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.22

(139) 25 Haziran 1962-25 Aralık 1963 tarihleri arasında süren Cumhuriyetin 27. Hükümetinin 2.7.1962 tarihinde TBMM'nde okunan programı

(140) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.40

(141) Cumhuriyetin 26. Hükümeti 25 Aralık 1963-20 Şubat 1965 tarihleri arasında sürmüş ve Programı 30 Aralık 1963'de TBMM'de okunmuştur.

(142) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.60

köyde önem verileceği, konut ve gecekondü davasının, Plandaki esaslar içinde ele alınacağı(143) belirtilmiştir. Bu dönemde Bakanlar Kurulunu oluşturan bakanlıklar arasına yeni bir bakanlık olarak Köyîşleri Bakanlığı da girmiştir(144).

IV. KOALİSYON (ÜRGÜPLÜ) Hükümetinin Programında(145)
“İmar ve iskan işlerimiz arasında Bölge Planlama, Şehircilik, konut ve yapı malzemesi, önemle üzerinde duracağımız konulardır. Köyde ve kentte iktisaden zayıf durumda olan her ailenin ucuz ve sıhhi bir yuva sahibi olmasını veya bu nitelikte ucuz, kiralık konutlarda oturtulmasına çalışacağız”(146) denildikten sonra, bu gayretin ancak devletin etkili bir konut politikası ile gerçekleştirilebileceği, lüks konut yerine, ucuz, halk tipi konutların teşvik edileceği eklenmiştir; “Gecekondü davası; plandaki esaslar içinde ele alınacak, önemle belgeleri hazırlanacak, küçük tasarruf sahiplerinin imkanlarından ve kendi evini yapana yardım sisteminden faydalanılarak köy, kasaba ve kentte devletin rehberliğı ve yapacağı yardımlarla mahalli şartlara uygun konut inşaaı teşvik edilecektir”(147).

Bir önceki hükümet programında olduğu gibi, nüfusun çoğunluğunun köylerde yaşadığına işaretle, köy ve köylü sorunlarına çok önem verileceği ve bu maksatla kurulmuş olan Köyîşleri Bakanlı-ğının yetki ve görevlerine ilişkin kanun tasarısı hazırlanacağı(148) ifade edilmiştir.

(143) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.56-57

(144) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.52

(145) 20 Şubat 1965-27 Ekim 1965 tarihleri arasında süren Cumhuriyet Senatosu üyesi Suat Hayri ÜRGÜPLÜ Başbakanlığındaki Cumhuriyetin 29. Hükümetinin Programı 26 Şubat 1965 tarihinde TBMM’de okunmuştur

(146) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.81-82

(147) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.82

(148) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.81

I. DEMİREL Hükümeti Programı(149)nda “İmar ve İskan işlerimiz, bölge planlama, şehircilik, konut, yapı malzemesinin ıslahı gibi esaslara dayanan düzenli ve dinamik bir politikaya bağlanacaktır”(150) denilmiştir.

Gecekondu sorunu hakkında farklı bir politikaya yönelindiği, kabullenici ve meşrulaştırıcı bir anlayışın gösterildiğini anlamaktayız; “Gecekondu problemlerini uzun ve kısa vadeli olmak üzere çeşitli tedbirlerle karşılamak kararındayız. Mevcut gecekonduları hukukileştirerek elektrik, su, yol, otobüs ve kanalizasyon gibi belediye hizmetlerinden faydalanır hale getirmek hedefimizdir. Bu sebeple Gecekonduların Islahı Kanunu’nu süratle Meclise getireceğiz” denildikten sonra Arsa Ofisi Kanununun da çıkarılmasına gayret edileceği eklenmiştir(151).

“Halen % 90’ı yoldan, % 60’ı içme suyundan ve % 98’i elektrikten mahrum bulunan köylerimizin kısa zamanda bu durumdan kurtulmalarını sağlayacak bütün tedbirlerin alınacağı(152) ifade edilen programda temel kamu hizmetlerinden yoksun olan köyler üzerine bütün hükümetlerin önem vermesi ve programlarında, bu öneme atfen görüş ve niyet bildirilmesi doğal bir durum olup, bu programla da konuya “köyden fışkırmayan ve nimetlerini köye götürmeyen bir kalkınmanın mümkün olamayacağına inanıyoruz. Köy ve köylü meselesini bir beşeriyet ve medeniyet davası telakki ediyoruz”(153) şeklinde yaklaşmıştır.

II. DEMİREL Hükümeti Programında(154) ise kentleşme sorun-

(149) Isparta Milletvekili Süleyman DEMİREL Başbakanlığında 27 Ekim 1965-3 Kasım 1969 tarihleri arasında süren Cumhuriyetin 30. Hükümetinin Programı 3 Kasım 1965 günü TBMM’de okunmuştur.

(150) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.114

(151) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.114

(152) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.115

(153) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.114

(154) Cumhuriyetin 31. Hükümeti 3 Kasım 1969-6 Mart 1970 tarihleri arasında kısa bir ömür sürmüş, Program 7 Kasım 1969 tarihinde TBMM’de okunmuştur

larına daha geniş yer verilmiştir. Topyekün kalkınmanın köy ve köylünün kalkınmasına bağlı olduğu görüşüne sadık kalınmış olmakla birlikte(155) kentleşmenin boyutlarına dikkat çekilmiştir.

“Türkiye hızlı bir şehirleşme meselesi ile karşı karşıyadır. Düzensiz bir şehirleşmenin kontrol altına alınmaması halinde çözümünde ciddi zorluklar çekeceğimiz durumlarla karşılaşılması mukadderdir. Bunun içindir ki, imar ve iskan politikalarımızın hedefi şehirleşmeyi düzenli bir şekilde sağlamak ve yerleşme merkezlerini medeni imkan ve vasıtalarla kavuşturmak istikametine yönelmiştir. Bu maksatla bölge ve il ölçüsünde kademeli bir yerleşmeler ağı kurma çalışmalarına hız verilecektir. Muhtelif şehirler için yapılmakta olan metropoliten planlama çalışmaları tamamlanacak, buralarda sanayi bölgeleri kurulacaktır”(156) denilmiştir.

İlk kez bu programda, çevre düzeni planlarının tamamlanacağı, belediyeleri teknik ve mali yönden yeterli hale getirecekleri, İller Bankası'nın bu yönde işlevlerini düzenleyecekleri, modern şehirciliğin gereği olan kanalizasyon işine önem verecekleri, imar mevzuatının elden geçirileceği, gecekondü yapımını düzen ve kontrol altına alacakları ekonomik ve sosyal tedbirler uygulayarak gecekondü yapımının önleneyeceğini ve diğer yandan mevcut olanlara da hızla hizmet götürüleceği konularına yer verildiği görülmektedir(157). III. DEMİREL Hükümeti Programında(158) bir önceki hükümet programında belirtilen konulara aynı yaklaşımla yer verilmiştir.

(155) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.149

(156) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.153

(157) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.153-154

(158) 6 Mart 1970'de başlayarak 12 Mart 1971 Askeri ihtilaline kadar süren Cumhuriyetin 32. Hükümetinin programı, genel haliyle bir önceki Hükümet programıyla hemen hemen aynı yaklaşımla ve aynı konulara değinilmiştir. Program 9 Mart 1970'de TBMM'de okunmuştur. Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.188-189

c) 1971-1980 Yılları Arasında Kurulan Hükümetlerin Programlarında

Bir reform Hükümeti olarak kendisini gösteren, askeri darbe sonrası kurulan I. ERİM Hükümeti Programı(159)nda sadece tek bir cümle ile konuya değinilmiştir; “Şehirleşme hareket ve çalışmaları, bilimsel kurallara ve yerleşme merkezlerinin geleceği, teknolojik ilerlemelerin hızı da göz önünde tutularak etkin biçimde düzenlenip uygulanacaktır”(160) ifadesine yer verildiği görülmektedir.

II. ERİM Hükümeti Programında(161) ise ilk defa “anakent” sorunları bu kavramla isimlendirilerek; “Büyük şehirlerimizde ve özellikle Ankara’da kirli hava probleminin ve kıyılarımızda günden güne artan su kirlenmesinin kısa sürede pratik ve etkili tedbirlerle çözümlenmesi, Hükümetimizin üzerinde hassasiyetle duracağı bir sorundur”, devamında da “Ankara ve İstanbul gibi büyük şehirlerimizin iç trafiğini modern yer altı ve yer üstü ulaştırma araçlarıyla techiz etmek için ciddi girişimler yapılacaktır”(162) denilmektedir.

“Nüfus artışının ve sanayileşmenin bir sonucu olarak hızla gelişen şehirleşmeye bilim ve memleket gerçeklerine uygun bir yön verilecek bölge ve şehir planlamasında çevre sorunlarının çözümlenmesine ve özellikle çevre sağlığına itina gösterilecektir”(163) denilmiştir.

MELEN Hükümeti Programı(164)nda da hemen her alanda

(159) Kocaeli bağımsız milletvekili Nihat ERİM Başbakanlığında 26 Mart 1971-11 Aralık 1971 tarihleri arasında oluşmuş olan Cumhuriyetin 33. Hükümetinin Programı 2 Nisan 1971 tarihinde TBMM’de sunulmuştur.

(160) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.210

(161) 11 Aralık 1971-22 Mayıs 1972 tarihleri arasında süren 34. Hükümetin programı TBMM’de 6 Aralık 1971’de okunmuştur.

(162) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.224

(163) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.225

(164) Cumhuriyetin 35. Hükümeti olan Cumhuriyet Senatosu üyesi Ferit MELEN Başbakanlığında oluşan ve 22 Mayıs 1972-15 Nisan 1973 tarihleri arasında süren hükümetin programı 29 Mayıs 1972 günü TBMM’de sunulmuştur.

reform öngörülmekte, program reform başlıkları altında ele alınmaktadır. Kentleşme ile ilgili hususlara ise Bayındırlık, Ulaştırma, İmar, İskan ve turizm çalışmaları başlığı altında şöyle yer verilmiştir(165);

“Sanayileşmenin ve nüfus artışının kaçınılmaz sonucu olarak meydana gelen hızlı şehirleşme hareketi kontrol altında tutularak buralara lüzumlu altyapı, konut, sağlık ve sosyal hizmet ihtiyaçları bir bütün olarak ele alınacak gelişmelere bilim ve memleket gerçeklerine uygun bir yön verilecektir. Bütün gelişmiş ülkelerde de büyük bir sorun haline gelmiş bulunan çevre sağlığına itina gösterilecektir. Az gelirli vatandaşlarımızın mesken edinme çabalarına yön verici ve destekleyici katkıda bulunulacak, gecekondu bölgelerinde yaşayan yurttaşların medeni ihtiyaçlarını karşılayacak hizmetler geliştirilecektir”.

TALU Hükümeti Programı(166)nda kentleşme, konut ve gecekondu konularında doğrudan bir karar, politika ve niyet açıklamalarına yer verilmediği görülmektedir.

I. ECEVİT Hükümeti Programı(167)nda “... nüfusun büyük merkezlerde aşırı şekilde yoğunlaşmasının önlenmesi amaçlarına uygun olarak demokratik bir anlayış içerisinde köy-kentlerin kurulması yoluna gidilecektir”(168) niyeti ile çözüm yolu için yeni bir model olarak “köy-kent” kavramı ortaya atılmış bulunmaktadır.

“Şehirlerin gereğinden fazla düzensiz biçimde büyümesini önlemek çevre sağlığı sorunlarını asgariye indirmek konut ve arsa

(165) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.244

(166) 15 Nisan 1973-26 Ocak 1974 tarihleri arasında süren Cumhuriyet Senatosu Kontenjan üyesi Naim TALU Başbakanlığında kurulan Cumhuriyetin 36. Hükümeti, Programını 20 Nisan 1973 günü TBMM'de sunmuştur.

(167) Cumhuriyetin 37. Hükümeti 26 Ocak 1974-17 kasım 1974 tarihleri arasında oluşmuş ve Programı 1 Şubat 1974 günü TBMM'de okunmuştur

(168) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.284

sorunlarına adil çözümler getirmek, insan hayatını şehirleşme bakımından güzelleştirip, mutlulaştırmak için şehirlerin gelişme alanlarındaki arsaların kamulaştırılması ve büyük şehirlerin çevrelerinde uydu kentler kurulması da dahil olmak üzere gerekli tedbirler alınacaktır”(169)

“Gecekondu konusundaki mevcut zaman sınırlaması değiştirilerek 1973 sonuna kadar yapılmış bütün gecekondu meşrulaştırılacaktır”(170) ifadesi ile kendi hükümet dönemine kadar olan tüm gecekonduların kabullenildiği, soruna yasakçı çözümün bu dönemden itibaren uygulanacağı anlaşılmaktadır.

Kalkınma planları ile fiziki planlamalar arasında bütünleşme sağlanacağı, metropoliten planlama ve şehir planlamasının rasyonel bir ilişki içinde ele alınacağı, sanayi bölgelerinin tesbitine önem verileceği, konut sorunu için milli bir konut politikası geliştirileceği, köy ve gecekondu bölgelerinde yetersiz ve kötü yaşam şartlarını düzeltecek çalışmalar yapılacağı(171) belirtilmiştir.

IRMAK Hükümeti Programı(172)nda hızlı sanayileşmenin ve şehirleşmenin gereği olan kullanma ve içme suyu sağlanmasına önem verileceği(173), düzenli, sağlıklı ve dengeli bir şehirleşme ve sanayileşmeyi sağlamak amacıyla kalkınma hedeflerinden fedakarlık etmeksizin, sanayi yatırımlarının azgelişmiş bölgelere yönltilmesi çalışmalarına devam edileceği(174), Arsa Ofisi'nin güçlendirileceği, konut ihtiyaçları açısından hem devlet eliyle halk konutu yapılacağı; hem de gecekondu sorunlarına çözüm yolları aranacağı; nüfus

(169) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.284

(170) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.284

(171) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.284-285 ve 287

(172) Cumhuriyetin 38. Hükümeti olan, Cumhuriyet Senatosu Kontenjan üyesi Ord.Prof.Dr. Sadi IRMAK Başbakanlığında kurulan hükümet, 17 Kasım 1974-31 Mart 1975 tarihleri arasında sürmüş ve Programı 24 Kasım 1974 tarihinde TBMM'de sunulmuştur.

(173) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.305

(174) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.306

artışının da etkisiyle hızlanan şehirleşmenin doğurduğu ve insan sağlığını tehdit eden çevre ve hava kirliliğine önem verileceği(175) ifadelerine yer verilmiştir.

IV. DEMİREL Hükümeti Programında(176) sağlık hizmetleriyle ilgili kısımda “Gecekondü bölgelerimizde, köy ve kentlerde, çevre sağlığı şartlarının düzeltilmesi ve hava kirliliğinin önlenmesi için gerekli tedbirler alınacaktır”(177) denilmiştir.

Kentleşme ile birlikte ilk kez belediyelerin de ele alındığı programın ifadeleri şöyledir(178):

“Hızlı şehirleşme, Türkiye’nin en önemli meselelerinden biri halini almıştır. Nüfus artışı ve hızlı şehirleşme nedenleri ile süratle artan konut ihtiyaçlarını karşılamak üzere ... çok yönlü tedbirler alınacaktır. Çevre sağlığı ve hava kirliliği dahil, şehirleşme meselelerinin halledilmesi maksadıyla belediyelerin mali ve teknik bakımından yeterli güce kavuşturulmasına çalışılacaktır.... Şehir ve kasabaların özellikle altyapı hizmetlerinin yeterli şekilde ve süratle halledilmesi için gerekli yardım ve imkanlar sağlanacak, kaynaklar geliştirilecektir. Belediyelerimizin şehir ve kasabalarda yaşayan vatandaşlarımıza hizmet götürmede her türlü altyapı tesisini haiz ve anaşehirle güçlü ulaştırma bağlantısı olan tali yerleşme merkezlerinin gelişmesi amacı ile şehirleşme ve imar sorunlarına çözüm getirecek özel tedbirler alınacaktır. Şehirler çevresinde, ruhsatsız olarak yapılan binaların, fenni şartlara uygunluk ve belirli cezaları ödeme kaydı ile imar affından yararlandırılmaları konusu ele alınacaktır.”

(175) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.307

(176) Dört ayrı siyasi partinin bir araya geldiği ve Süleyman DEMİREL’in başkanlığında diğer bu partilerin liderlerinin de (Necmettin ERBAKAN, Turhan FEYZİOĞLU, Alparslan TÜRKÜŞ) hükümet içinde devlet bakanı ve başbakan yardımcısı olarak yer aldığı Cumhuriyetin 39. Hükümeti, 31 Mart 1975-21 Haziran 1977 tarihleri arasında sürmüş ve Programı 6 Nisan 1975 tarihinde TBMM’de okunmuştur.

(177) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.336

(178) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.338

Güvenoyu alamadığı için bir ay süren II. ECEVİT Hükümeti Programında(179), daha önceki I. ECEVİT Hükümeti Programında belirtilen köy-kent fikrine sadık kalındığı, köy-kentlerin yeni bir yerleşim merkezi olmaktan çok, bütün çevre köylerin yararlanacağı, etkin gelişme ve hizmet merkezleri olarak görüldüğü, bu model ile Türk köylüsünün göçmeksizin kentleşeceği, toprağından kopmaksızın sanayileşebileceği, kentsel imkan ve değerlerin tümünden böylece yararlanabileceği fikri geliştirilmiştir(180). Yerleşme ve kentleşme politikasının, gelişmenin hızlandırılması, doğal dengenin ve insan sağlığının korunması ve bunların birbirleriyle uyumlaştırılması anlayışı ile düzenleneceği; kentlerin su, yol, kanalizasyon hizmetlerini yeterince alabilmesi için devletin belediyelere yardımcı olacağı, bu hizmetlerden gecekondü yerlerinin de faydalanmasının temin edileceği(181) belirtilmiştir.

V. DEMİREL Hükümeti Programında(182) gecekondü bölgeleri ile köy ve kentlerde çevre sağlığı şartlarının düzeltilmesi ve hava kirliliğinin önlenmesi için tedbirler alınacağına değinilerek, kentleşme hususunda şu ifadelerle yer verilmiştir(183):

“Sanayileşme, artan nüfus, köyden kente akış, hızlı şehirleşmeyi meydana getirmekte, bu da yeni meseleler ve güçlükler ortaya çıkarmaktadır. Hükümetimiz, ülkede düzenli, sağlıklı ve dengeli bir şehirleşmeyi temin için gerekli plan çalışmaları yapmak ve tedbirleri süratle almak kararındadır.”

(179) 5 Haziran 1977 Genel seçimleri sonucunda hiçbir parti tek başına iktidar olamamış, koalisyon da kurulamamıştır. Bunun üzerine üye sayısı en çok olan CHP'nin kurduğu, Cumhuriyetin 40. Hükümetinin (21 Haziran 1977-21 Temmuz 1977) Programı TBMM'de 28 Haziran 1977'de okunmuş ve 3 Temmuz 1977'de yapılan oylamada güvenoyu alamamıştır.

(180) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.364

(181) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.370

(182) Adalet Partisi, Milli Selamet Partisi ve Milliyetçi Hareket Partisi'nin birleşerek oluşturulduğu Cumhuriyetin 41. Hükümeti, 21 Temmuz 1977-5 Ocak 1978 tarihleri arasında sürmüş ve Programı 27 Temmuz 1977'de TBMM'de sunulmuştur.

(183) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.402-403

“Milli Mesken Planı” hazırlanacağı “Toplu Konut” yapım sisteminin teşvik edileceği, şehirlerin çevrelerinde her türlü altyapı tesisini haiz ve anaşehirle güçlü ulaşım imkanlarına sahip tali yerleşme merkezleri kurulacağı; çevre sağlığı hava ve çevre kirlenmesini kontrol dahil şehirleşme meselelerinin halledilmesi maksadıyla, belediyelerimizin mali ve teknik bakımdan yeterli güce kavuşturulmalarına çalışılacağı(184) belirtilmiştir.

III. ECEVİT Hükümeti Programında(185) hava kirliliği ve çevre sorunlarının öncelikle ele alınacağı belirtilmiş(186), daha önceki Ecevit hükümetlerinde önerilen köy-kent sistemine hiç değinilmemiştir.

Hükümet, Cumhuriyet hükümetleri içerisinde ilk kez bir “Yerel Yönetim Bakanlığı”(187) oluşturmuştur. Ancak, kentleşme, kentleşmenin getirdiği sorunlar ile yerel yönetimler arasında herhangi bir ilişkiye işaret edilmemiştir. Sadece kentleşme sorunlarına şu politikalar ile yaklaşılabileceği belirtilmiştir(188);

“Sanayi yatırımları az gelişmiş bölgelere doğru yaygınlaştırılarak ve köy gruplarının sağlıklı bir biçimde sınıileşip kentleşmeleri sağlanarak, dengeli kalkınma gerçekleştirileceği gibi, köyden kente göç sorunu da çözülmüş olacaktır ...

Gecekondu önleme ve ıslah bölgelerinde yol, su, elektrik ve kanalizasyon gibi altyapı gereksinimleri hızla tamamlanacak, gecekondu ıslah bölgelerindeki kamu arsalarında yurttaşlara uzun vadeli kullanma hakkı verilecektir.”

(184) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.403

(185) Cumhuriyetin 42. Hükümeti 5 Ocak 1978-12 Kasım 1979 tarihleri arasında sürmüş ve Programı 12 Ocak 1978’de TBMM’de okunmuştur.

(186) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.433

(187) Yerel Yönetim Bakanlığı, III. ECEVİT Hükümetinin Bakanlar Kurulu listesinde yer almış ve 5 Ocak 1978 tarihinde Bakanlar Kurulu oluşmuştur. Yerel Yönetim Bakanlığı bir sonraki hükümetin (VI. DEMİREL Hükümeti) kuruluşu sırasındaki teklifi ile 12 Kasım 1979’da kaldırılmıştır

(188) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.434

VI. DEMİREL Hükümeti Programında(189) anakentlerde yoğunlaşan trafik sorunlarına ilişkin önleyici her türlü tedbirin alınacağı, şehir ve kasabaların planlama ve altyapı hizmeti çalışmalarının hızlandırılacağı, ülke çapında milli bir konut politikası uygulanacağı(190) belirtilmiştir.

d) 1980 Yılından İtibaren Kurulan Hükümetlerin Programlarında

12 Eylül 1980 askeri müdahalesi sonrasında askeri bir hükümet olan ULUSU Hükümeti kurulmuştur. 12 Eylül'den itibaren 21 Eylül'e kadar olan sekiz günlük sürede yasama ve yürütme yetkisi Milli Güvenlik Konseyince üstlenilmiştir.

ULUSU Hükümeti Programında(191) Devlet ve millet hayatında çöküşe ilişkin açıklamalar getirildikten sonra, "Devlet ve millet hayatındaki bu çöküşü, ekonomik ve sosyal alandaki sorunlar ve darboğazlar daha da hızlandırmıştır. Süratle artan nüfus, sıhhsiz ve hızlı şehirleşme hareketi, gittikçe artan oranda işsizlik, eğitim sisteminin yapısındaki çarpıklık, milli kültür ve değerlerin yozlaşması, sosyal yapıdaki dengesizlikleri büyümüştür"(192) denilerek, kentleşmenin hızlı olduğu kadar sağlıklı bir kentleşme özelliği gösterdiği ve bunun sosyal yapıdaki dengesizlikleri artırdığı tesbit edilmektedir.

Programda imar ve iskan politikası ile ilgili açıklamaların yer aldığı kısımda, vatandaş günlük hayatında huzurlu kılacak çalışmaların acele olarak uygulamaya konması gerektiğine işaret edilmekte ve "Bu alanda bugüne kadar uygulanan merkeziyetçilikten

(189) Cumhuriyetin 43. Hükümeti olan VI. DEMİREL Hükümeti 12 Kasım 1979'da başlamış, 12 Eylül 1980 askeri müdahalesi ile sona ermiştir. Hükümetin programı, 19 Kasım 1979'da TBMM'de sunulmuştur.

(190) Hükümetler ve Programları II, a.g.e., s.460 ve 463-464

(191) Cumhuriyetin 44. Hükümeti Bülend ULUSU Başbakanlığında 21 Eylül 1980-13 Aralık 1983 tarihleri arasında sürmüş ve programı 27 Eylül 1980'de TBMM'de okunmuştur.

(192) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.4

vazgeçilerek imar ile ilgili sorunların mahallinde kolaylıkla ve süratle çözülmesi için tedbirler alınacaktır”(193) denilmektedir.

Şehirlerin gelişme alanlarında yeni yerleşim yerleri açılarak arsa spekülasyonunun önlenmesi; gecekondu bölgelerinin hızla ıslahı ve kentle bütünleşmesi; konut ihtiyacı ve gecekonduyun önlenmesi açısından toplu konut yapımının teşviki konularına ağırlık verileceği(194) ifade edilmiştir.

I. ÖZAL Hükümeti Programında(195) tespit edilen ve çok önemli görülen birkaç konudan biri de konut olmuştur. Konut yapımını hızlandırmak maksadıyla bütçe dışı kaynaklara dayalı bir “Konut Fonu” kurulması öngörülmüştür(196).

Kent hizmetlerinin ifasında belediyelerin ana kuruluşlar olduğunu açıkça belirten hükümetin kentleşme ile ilgili politikası şu şekilde belirtilmiştir: “Şehirler toplumun aynasıdır. Bir ülkenin gelişmişlik seviyesi şehirlerin düzenli ve planlı oluşu ile ölçülür. Ülkemizi medeniyetin zirvesinde görmek isteyen hükümetimiz, şehirlerimize ve şehirlerimizin meselelerine büyük önem vermenin zaruretiye inanmaktadır. İktisadi ve sosyal yapımızdaki gelişmeler, nüfus artışı ve şehirleşme sebebiyle, köyden şehire akımın devam edeceği muhakkaktır. Ancak, şehirleşme politikamız, büyük şehirlerimizi daha da büyütmek değil, yurt sathına dengeli bir şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli orta büyüklükteki şehirlerimizi geliştirmek hedefini esas alacaktır”(197).

(193) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.20

(194) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.20

(195) 6 Kasım 1983 Genel Seçimleri sonucuna göre bu dönemde kurulmuş olan Anavatan Partisi (ANAP) tek başına iktidar olma imkanı elde etmiş ve Partinin Genel Başkanı Turgut ÖZAL, Cumhuriyetin 45. Hükümetini kurmuştur. Hükümet 13 Aralık 1983-21 Aralık 1987 yılları arasında görev süresini tam doldurmuştur. Hükümetin Programı, 19 Aralık 1983 tarihinde TBMM’de okunmuştur.

(196) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.36 ve 61

(197) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.60-61

İmar planlarının kısa sürede tamamlanması, altyapı mevzuatımıza ilişkin sorunların süratle çözülmesi, konutla ilgili bürokrasinin azaltılması ve imar planlarının bitirilmesi için mahalli birimlerin yetkilerinin artırılacağına işaret edildikten sonra, belediyelerle ilgili olarak şu hususlara yer verilmiştir(198): “Belediyeler şehirleşme hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Belediyelerin müessir, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, mükellefiyetlerine uygun imkan ve kaynaklara kavuşturulmalarını ve bunları en iyi şekilde kullanmalarını sağlayacak tedbirler alacağız” denilmiştir.

II. ÖZAL Hükümeti Programında(199) köylerin, elektrik, yol, içme suyu, sağlık gibi hizmetlerinin hemen hemen tamamlandığına değinildikten sonra, kentleri modernleştirmek ve kentte yaşayan insanlara daha iyi hizmet götürmek üzere belediyelerin yetkilerinin ve kaynaklarının artırıldığı, mahalli idarelere ek olarak, kentlerde TEK ve PTT gibi kamu kuruluşlarının da büyük hizmetler gördüğü ifade edilmiştir(200).

Anakentlerde metro, hafif metro ve toplu taşıma hizmetlerinin mali olarak destekleneceği, bütün kentlerde kanalizasyon hizmetlerinin tamamlanacağı, hava kirliliğinin yoğun olduğu kentlere doğalgaz götürüleceği belirtilmiştir(201).

Yerel yönetimlere büyük önem verildiği, İl Özel İdaresi Kanunu ile idari sistemde reform yapıldığı, hizmetlerin tespitini ve harcama yetkisini mahalli idareye vererek, merkeziyetçiliğin aşıldığı, anakentlerdeki problemlerin çözülmesine ayrı bir önem verildiği,

(198) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.60

(199) Cumhuriyetin 46. Hükümeti 29 Kasım 1987 Genel Seçimleri Sonucuna göre TBMM'de 292 milletvekili üye sayısı oluşturarak tek başına Anavatan Partisinden teşekkül etmiştir. 21 Aralık 1987'de başlayan hükümet, Başbakan Turgut ÖZAL'ın 31 Ekim 1989 tarihinde Cumhurbaşkanlığına seçilmesi münasebeti ile yeni hükümetin kuruluş günü olan 9 Kasım 1989 tarihine kadar sürmüştür. Hükümet Programı, 25 Aralık 1987'de TBMM'de sunulmuştur.

(200) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.86-87

(201) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.86-87

bu maksatla büyükşehir belediyesinin kurulduğu belirtilerek, bu anlayış ile devam edileceği(202) ifadeleri programda yerini almıştır.

AKBULUT Hükümeti Programında(203) bir önceki hükümet döneminde yapılan icraatlar sıralanarak, bu konularda gayretlerin devam edeceği hususlarına yer verilmiş ve bir önceki hükümet programında kentleşme, kentleşmeye ilişkin sorunlar, konut ve yerel yönetime yönelik ifadeler hemen hemen aynen tekrarlanmıştır.

I. YILMAZ Hükümeti Programında(204) da kendinden önceki hükümet dönemlerinde yapılanlara geniş yer verilmiştir. 6 Kasım 1983 seçimlerinden sonra, aralıksız aynı partinin iktidar olmasının verdiği imkan ve avantaj ile önceki hükümet icraatlarına sahip çıkılması uslûbû, bu şekilde hükümet programlarına yansımıştır.

Hükümet programında kentiçi trafik hizmetlerinin düzenlenmesinde mahalli idarelerle çok sıkı bir işbirliği içine girileceği, Köy Kanununun sûratle günün şartlarına göre yeniden düzenleneceği, yeni il, ilçe ve belediye kurulması yoluna gidileceği(205), Turizm, sanayi ve hızlı kentleşme açısından önem arzeden bölgelerin devam eden çevre düzeni planlarının sûratle bitirileceği, İmar Kanununun tekrar gözden geçirileceği, Arsa Ofisinin arsa üretimine hız verecek uydu kentler ve toplu konut alanlarının imar planlarını hazırlayacağı(206) gibi ifadelere yer verilmiştir.

(202) Hükümetler ve Programları III, a.g.e., s.100-101

(203)Başbakan Turgut ÖZAL'ın 31 Ekim 1989 günü Cumhurbaşkanı seçilmesi, Anavatan Partisi Genel Başkanlığına Erzincan Milletvekili Yıldırım AKBULUT'un seçilmesi üzerine, AKBULUT, TBMM Başkanlığından istifa ederek, 9 Kasım 1989 tarihinde Cumhuriyetin 47. Hükümetini kurmuştur. Hükümet Programı 10 Kasım 1989 tarihinde TBMM'de okunmuş ve Hükümet 23 Haziran 1991 tarihine kadar sürmüştür.

(204) Cumhuriyetin 48. Hükümeti Anavatan Partisi'nin Genel Başkanlığına seçilen Mesut YILMAZ Başbakanlığında kurulmuş, Hükümet 23 Haziran 1991-20 Kasım 1991 tarihleri arasında sürmüştür. Hükümet Programı 30 Haziran 1991'de TBMM'de okunmuş ve 5 Temmuz 1991 tarihinde yapılan oylama ile güvenoyu almıştır (6 Temmuz 1991 tarih ve 20921 Sayılı RG)

(205) 6 Temmuz 1991 tarih ve 20921 Sayılı RG, s.8

(206) 6 Temmuz 1991 Tarih ve 20921 Sayılı RG, s.14-15

VIII. DEMİREL Hükümeti Programında(207) Konut sorununa ucuz kredi mekanizmaları ile çözüm aranacağı; gecekondulara sorununa yönelik olarak, bu bölgelerin sağlık koşullarına kavuşturularak çağdaş kentleşmenin önünde bir engel olmaktan çıkarılacağı; konut sorununun, kentleşme olgusu ile birlikte ve arsa-altyapı-konut bütünlüğünü gözeterek bir yaklaşımla çözüleceği; toplu konut uygulamalarına önem verileceği; devletin yeniden yapılanması programı içinde yerel yönetimlerin de düzenleneceği; Ankara, İstanbul ve İzmir gibi anakentler ile Antalya, Bodrum gibi turizm bölgesi belediyeleri için özel yaklaşımlı projeler uygulanacağı; altyapı hizmetleri için "Ulusal Bayındırlık Master Planı" hazırlanacağı; anakentlerin içme suyu hizmetlerindeki aksaklıkların giderileceği(208) ifadeleri yer almıştır.

19 Kasım 1991'de koalisyon ortaklığını kuran protokolde de aynı ifadelere yer verilmiş, yerel yönetimler başlığı altında "Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük anakentler için özel yaklaşımlar ve yürürlükteki projeleri kapsayan uygulamalar gerçekleştirilecektir"(209) denilmiştir.

I. ÇİLLER Hükümeti Programında(210) bir önceki hükümet programındaki ifadelere yakın açıklamalar getirilmiştir. Ayrıca kentsel çevre yaratılması, arsa, altyapı ve konut üretim projelerinin geliştirilmesi konularında belediyelerle işbirliği yapılacağı, ucuz konut

(207) Cumhuriyetin 49. Hükümeti, Doğru Yol Partisi ve Sosyal Demokrat Halkçı Parti arasında imzalanan Koalisyon Protokolü ile 20 Kasım 1991 tarihinden itibaren kurulmuş, Hükümet Programı 25 Kasım 1991 günü TBMM'de okunmuş ve 30 Kasım 1991'de güvenoyu almıştır.

(208) 1 Aralık 1991 Tarih ve 21068 Sayılı RG, s.16-18

(209) Doğru Yol partisi ile Sosyaldemokrat Halkçı Parti Arasında İmzalanan Ortak Hükümet Protokolü ve Ekleri, 19 Kasım 1991, Başbakanlık Basımevi, Ankara 1991, s.18

(210) Başbakan Süleyman DEMİREL'in Cumhurbaşkanı seçilmesi ve Doğru Yol Partisi Genel Başkanlığına İstanbul Milletvekili Tansu ÇİLLER'in seçilmesi üzerine, Doğru Yol Partisi ve Sosyaldemokrat Halkçı Parti bir Koalisyon Protokolü imzalayarak, yeni bir hükümet kurmaya karar vermiş, Tansu ÇİLLER Başbakanlığında 25 Haziran 1993 tarihinde Cumhuriyetin 50. Hükümeti oluşmuştur. Hükümet Programı 30 Haziran 1993 günü TBMM'de okunmuştur. 5 Temmuz 1993 tarihinde güvenoyu almıştır.

üretimi için ucuz kredi mekanizmaları geliştirileceği, toplu konut konusunda "Konut Edindirme" yardımının kullanılabilir hale getirileceği(211) belirtilmiştir.

II. ÇİLLER Hükümeti güvenoyu alamamış ve istifa etmiştir(212).

III. ÇİLLER Hükümeti Programında(213), bu koalisyon hükümetinin bir seçim hükümeti olduğu(214) vurgulanarak, program kısa tutulmuş ve kentleşmeye ilişkin herhangi bir ifadeye yer verilmemiştir.

II. YILMAZ Hükümeti Programında(215), içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesislerinin yapımında yap-işlet-devret modelinin özendirileceği(216), yerel yönetimlerin mümkün olan hizmet ve faaliyetlerinin özelleştirilmesinin teşvik edileceği; ülke nüfusunun önemli bir kısmını barındıran İstanbul'un giderek artan sorunlarını çözmek için özel bir yönetim şekli ve yapılması uygulanacağı, yerel yönetimlerin gelirlerinin iyileştirilerek yeniden düzenleneceği, gecekondu ile etkili mücadele edileceği, imar ve kent altyapı yatırımlarına özen gösterileceği(217) ifade edilmiştir.

Düzenli kentleşme ve sağlıklı toprak kullanımını temin için

(211) 6 Temmuz 1993 Tarih ve 21629 Sayılı RG, s.23

(212) 20 Eylül 1995 tarihinde I. ÇİLLER Hükümeti (50.Hükümet) istifa etmiş (20 Eylül 1995 tarih ve 22410 Sayılı- Mükerrer RG), yeni hükümeti kurma görevi yine ÇİLLER'e verilmiş (5 Ekim 1995 tarih ve 22424 Sayılı RG), oluşturulan 51. Hükümet TBMM'den güvenoyu alamadığı için istifa etmiştir (16.101995 Tarih ve 22435 Sayılı RG)

(213) Cumhuriyetin 52. Hükümeti, T. ÇİLLER Başbakanlığında Doğru Yol Partisi ile Cumhuriyet Halk Partisinin ortaklığı ile 30 Ekim 1995 tarihinde oluşmuş, Hükümet Programı 31 Ekim 1995'de TBMM'de okunmuş ve 5 Kasım 1995'de güvenoyu almıştır.

(214) 6 Kasım 1995 Tarih ve 22455 Sayılı RG, s.7 ve 14

(215) 24 Aralık 1995 Milletvekili Genel seçimleri sonucunda TBMM'de oluşan yeni yapı ile hiçbir siyasal parti tek başına hükümet olamamıştır. Yeni hükümeti kurma görevi en çok milletvekiline sahip Refah Partisi'nin genel başkanı N. ERBAKAN'a verilmiş (10 Ocak 1996 Tarih ve 22519 Sayılı RG), ERBAKAN Koalisyon kurma girişimlerinden sonuç alamayınca, görevi on gün sonra iade etmiştir (20 Ocak 1996 Tarih ve 22529 Sayılı RG). Aynı gün hükümeti kurma görevi T.ÇİLLER'e verilmiş ve girişimler sonuçsuz kalınca görev iade edilmiştir (4 Şubat 1996 Tarih ve 22544 Sayılı RG). Hükümeti kurma görevi M. YILMAZ'a verilmiş ve YILMAZ-ÇİLLER arasında hükümeti oluşturma konusunda uzlaşmaya varılınca, Anavatan ve Doğru Yol Partilerinin ortaklığına dayanan 53. Hükümet kurulmuştur (6 Mart 1996 Tarih ve 22572 Sayılı RG). Hükümetin Programı, 8 Mart 1996'da TBMM'de okunmuş ve 12 Mart 1996'da güvenoyu almıştır.

(216) 13 mart 1996 Tarih ve 22579 Sayılı RG, s.9

(217) 13 Mart 1996 Tarih ve 22579 Sayılı RG, s.13

belediye sınırları dışındaki yörelerde fiziki planlama için yeni tedbirler getirileceğine değinilen programda hızlı kentleşme açısından şu ifadeler yer verilmiştir(218); "Kırsal kesimden kentlere ve özellikle büyük kentlere yönelen hızlı bir kentleşme hareketi mevcuttur. Bu hızlı kentleşme, bir yandan kentsel altyapı ihtiyacını hızla artırırken, diğer yandan da önemli sosyo-ekonomik sorunlara yol açmaktadır. Hızlı kentleşme ve artan nüfusun konut ihtiyacının karşılanabilmesi için, konut üretimi ve sahipliği teşvik edilecek; bu amaçla, kamuya ilave yük getirmeyecek şekilde, uygun finansman modelleri geliştirilecektir. Kentleşme, arsa, konut ve kentsel altyapı ile ilgili tüm uygulamalar, bir bütünlük içerisinde ele alınacak ve merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koordinasyonla gerçekleştirilecektir. Yeni gecekondulaşmalara imkan vermemek için, yaratılan rantların kamuya aktarılması sağlanacaktır."

ERBAKAN Hükümeti Programı(219)nda, yerel yönetimlerle işbirliği içine girilerek çöp santralleri kurulacağı ve böylece bununla temizliğin yanında enerji de sağlanacağı(220); merkezi idare ile yerel yönetimler arasında gelir, görev bölüşümünü yeniden düzenleyen çerçeve kanun hazırlanacağı; merkezi idarenin yürütmekte olduğu yerel hizmetlere ilişkin yetki ve görevlerin yerel yönetimlere devredileceği; yerel yönetimlerin gelir kaynaklarının artırılacağı(221) ifade edilmiştir.

Kentleşme, arsa, konut ve kentsel altyapı ile ilgili tüm

(218) 13 Mart 1996 Tarih ve 22579 Sayılı RG, s.13

(219) Cumhuriyetin 54. Hükümetini kurma görevi 7 Haziran 1996'da N. ERBAKAN'a verilmiş, 28 Haziran 1996'da Refah Partisi ve Doğru Yol Partisi arasında dönüşümlü başbakanlık esasına dayalı bir koalisyon protokolü hazırlanmış ve aynı gün hükümet kurulmuş bakanlar atanmıştır (28 Haziran 1996 Tarih ve 22680 Sayılı Mükerrer RG). Koalisyon Protokolüne uygun olarak hazırlanan hükümet programı, 7 Temmuz 1996 günü TBMM'de okunmuş ve 8 Temmuz 1996 tarihli birleşiminde TBMM'den güvenoyu almıştır. Koalisyon 18 Haziran 1997'de istifa etmiş (19 Haziran 1997 Tarih ve 23024 Sayılı RG), istifa sonrası çeşitli gelişmeler sonucu koalisyon dağılmıştır. Hükümet, 30 Haziran 1997 tarihine kadar (yeni hükümet kuruluncaya kadar) devam etmiştir.

(220) 9 Temmuz 1996 Tarih ve 22691 Sayılı RG, s.8

(221) 9 Temmuz 1996 Tarih ve 22691 Sayılı RG, s.13

uygulamaların modern şehircilik esaslarına göre ve merkezi ve mahalli idareler arasında koordinasyon ile etkinleştirileceği; konut açığını gidermek için altyapısı hazır ve planlı, modern kentleşme esaslarına uygun arsa üretileceği; yeni gecekonduların yapımının ve ucuz konut üretilmesiyle, şehir içinde kalmış olan gecekonduların kentsel yenileme projeleriyle ve şehir çevresindeki gecekonduların da imar islah ve sağlık projeleriyle çözümleneceği; hızlı kentleşme ve konut ihtiyacı sorunları için yeni finansman kaynakları ve modelleri geliştirileceği(222), göçün düzenlenmesi ve bölge kalkınması açısından ülke genelinde yeni cazibe merkezleri oluşturulacağı; anakentler başta olmak üzere, kaliteli ve yeterli içme suyu, ulaşım ve kanalizasyon ile çöp alanlarının rehabilitasyonu konularına önem verileceği; kent planlarının, çevre düzeni ve imar planlarına uygun hazırlanacağı; kentlerde tarihi, doğal ve kültürel değerleri olan eserlerin korunacağı(223) belirtilmiştir.

III. YILMAZ Hükümeti Programı(224)nda, altyapı ile ilgili açıklamalar kısmında, enerji, ulaştırma, haberleşme ve kentsel altyapının öncelik taşıyacağı; kentleşmede doğal dengenin ve verimli tarım topraklarının korunmasına özen gösterileceği; içme suyu, kanalizasyon ve arıtma tesislerine ilişkin hizmetlerde yerel yönetimlerin İller Bankasıyla ilişkilerinin güçlendirileceği; hızlı kentleşme ve nüfus artışına bağlı olarak artan konut ihtiyacının karşılanmasında Toplu Konut Fonunun daha etkin kullanılacağı; Fon'un gecekondular bölgelelerinde iyileştirme ve kırsal kesimde de yeni yerleşim alanları oluşturma

(222) 9 Temmuz 1996 Tarih ve 22691 Sayılı RG, s.13

(223) 9 Temmuz 1996 Tarih ve 22691 Sayılı RG, s.14

(224) 20 Haziran 1997'de Mesut YILMAZ'a hükümeti kurma görevi verilmesi (21 Haziran 1997 Tarih ve 23026 Sayılı RG), Anavatan Partisi, Demokratik Sol Parti ve Demokrat Türkiye Partisi'nin bir araya gelerek koalisyonu oluşturmaları ile Cumhuriyetin 55. Hükümeti kurulmuştur (30 Haziran 1997 Tarih ve 23035 Sayılı RG). Anasol D hükümeti olarak isimlendirilen hükümete, dışarıdan Cumhuriyet Halk Partisi de destek vermiştir. Hükümet Programı, Koalisyon Protokolüne uygun olarak hazırlanmış ve 7 Temmuz 1997 günü TBMM'de okunmuş ve 12 Temmuz 1997'de güvenoyu almıştır (13 Temmuz 1997 Tarih ve 23048 Sayılı RG)

amaçları için de kullanılabilir kılınacağı(225) ifadelerine yer verilmiştir.

C- TÜRKİYE'DE ANAKENTLER

1- Bölgeler İtibariyle Türkiye'de Kentleşme ve Anakentler

Türkiye'de, kentleşme düzeyleri itibariyle mevcut yedi coğrafi bölgede önemli farklar görülmektedir. Bölgeler içinde yer alan anakentlerin giderek büyümesiyle birlikte, bu kentlere yakın civar yörelerin de bu hareketten kentsel gelişim yönünde etkilendikleri görülmektedir. Turizm uygulamalarını kolaylaştırıcı ve teşvik edici politikaların da turistik bölge ve illerde kentleşme hareketlerine önemli katkıları olmuştur.

Kentsel nüfus açısından en az yüzdeye sahip Karadeniz ve Doğu Anadolu Bölgeleri diğer bölgelere sürekli göç vermiş olan bölgelerdir. Her iki bölge de kendi içinde birer büyükşehir belediyesine sahip olmak ile bölge dışına olan göçler, bu kentlere giderek yönelebilir. Karadeniz Bölgesinde Samsun, Doğu Anadolu Bölgesinde de Erzurum Büyükşehir Belediyesi haline getirilmiştir.

Güneydoğu Anadolu Bölgesi ise özellikle 1970 sonrası hızlı bir kentleşme oranı ile Ege Bölgesinin kentsel nüfus oranını geçmiştir. Diyarbakır ve Gaziantep gibi iki Büyükşehir Belediyesi kurulu kenti bünyesinde barındıran Bölgenin kentsel nüfus yüzdesi % 53.5'dir. Ege Bölgesinde ise, turizm beldeleri çok sayıda olmakla birlikte sadece İzmir bir anakent statüsündedir ve büyükşehir belediye yönetimi kuruludur.

Tablo 3: Türkiye’de Coğrafi Bölgeler ve Belli Yıllar İtibariyle Kentleşme Düzeyi (%)						
Bölgeler	1940	1960	1970	1980	1985	1990
Marmara	35,1	43,3	57.8	68,7	74,1	75.1
Akdeniz	20,1	31,6	40.5	49,8	52,7	54.3
Ege	23,3	30,3	39.6	48,6	54,8	53.0
İç Anadolu	14,8	24,8	36.8	47,4	53,3	59.5
Güneydoğu Anadolu	15,8	16,1	26.3	36,5	39,9	53.5
Doğu Anadolu	9,3	13,4	20.3	27,2	31,1	37.5
Karadeniz	7,2	11,4	18.4	24,0	29,2	33.7
Türkiye Ortalaması	18,0	25,2	35.7	45,4	50,9	55.4

KAYNAK: KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.31; KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Ankara, 1992, s.216

Akdeniz Bölgesinde İçel ve Adana sürekli göç alan il merkezleridir. Bölgedeki sahil turizminin yanı sıra Antalya ve Mersin serbest bölgelerinin de etkileri mevcuttur. Adana ise Çukurova bölgesi içinde sürekli gelişmeye açık bir kent görünümünde olup Bölge, yedi bölge içinde % 54.3'lük kentsel nüfusu ile üçüncü sırada bulunmaktadır.

İç Anadolu Bölgesi öncelikle başkent Ankara merkezli olmak üzere göç alan bir bölge görünümündedir. Merkeze (başkente) yakın olma isteklerinin de bölgenin kentleşmesinde önemli etkileri vardır. Ankara'nın ülke coğrafyası içerisinde orta kısımda bulunması bütün bölgelerle sınır olması ve her birine köprü olması dolayısıyla göç almada belirli bir özelliği olmuştur. Ankara, Konya, Kayseri ve Eskişehir sayesinde en fazla büyükşehir belediyesini bünyesinde barındıran bölge, İç Anadolu Bölgesidir.

Marmara Bölgesi ise 75.5 yüzdesi ile en çok kentsel nüfus oranına sahip bölgedir. Buna rağmen İstanbul merkezli bir kentsel nüfusu taşır. Bursa ve Kocaeli de bölgenin diğer iki büyükşehir belediyesidir.

Kentleşme dereceleri düşük ve yüksek olan coğrafi bölgelerin aynı zamanda Türkiye'nin azgelişmiş ve gelişmiş bölgeleri durumunda olduğuna işaretlerle, iktisadi gelişme ve kentleşme arasında, Türkiye için bölgeler itibariyle küçümsenemeyecek bir ilişki olduğu vurgulanmaktadır(226). 1970'li yıllara kadar, kökeninde sanayileşmenin de bulunduğu metropolitan bölge oluşumunu gösteren alanlar şu şekilde belirtilmiştir(227):

- a) İstanbul, İzmit-Sakarya, Bursa üçgeni
- b) İzmir ve çevresi
- c) Mersin, Tarsus, Adana, Ceyhan, İskenderun çizgisi
- d) Ereğli Zonguldak çizgisi

Türkiye'de bölgeler içerisinde kentler itibariyle de dengesiz bir kentleşme söz konusudur. Bu gelişmekte olan bir çok ülkede gözlenen bir özelliktir. Belli anakentlere yığılma vardır, ve anakentler ülke ekonomisi içerisinde önemli yerlere sahiptirler. Ankara, İstanbul, İzmir uzun dönemler sürekli göç almakta olan nüfusu bir milyonu aşmış üç anakent görünümündedir. Bugün ise bu üç anakentle beraber 15 büyükşehir belediyesi kurulu kent mevcuttur.

Tablo 4: Türkiye'de Kent Kümelerine Göre Kentli Nüfusun Dağılımı (%)			
Kent Kümeleri	1960	1970	1990
10.000-20.000	15,8	13,1	8,0
20.000-50.000	21,9	17,7	12,7
50.000-100.000	17,0	10,7	11,9
100.000'den yukarı	45,3	58,5	67,4
Toplam	100.0	100.0	100.0

KAYNAK: KELEŞ, Ruşen: Yerinden Yönetim ve Siyaset, a.g.e., s.214

(226) HOŞGÖR, Tülin: a.g.m., s.206

(227) HOŞGÖR, Tülin: a.g.m., s.206

Tablodan görüldüğü üzere, toplam kentli nüfusun büyük bir bölümü 100.000'den yukarı nüfuslu kentlerde yaşamaktadır. 1960-1990 arasında artan kentsel nüfusun dörtte üçü 100 binden yukarı nüfuslu kentlere yerleşmiştir. 2000 yılına kadar, kentli nüfusa 20 milyon insanın daha eklenmesi beklenmektedir. Bunun 18 milyonunun, 100 bin ve daha fazla nüfuslu kentlerde yaşayacağı(228) belirtilmektedir.

İç göçlere dayalı kentleşmede, belli bir bölgeye göç etmek değil, belli bir anakente göç etmek eğiliminin olduğunu söyleyebiliriz. Coğrafi bölgeler arasındaki kentleşme düzeyindeki dengesizlik, bölgelerin kendi içerisinde de söz konusudur. Bölgelerin herbirinin içerisindeki yerleşim mekanları aynı düzeyde kentleşmiş değildir; belli bir veya birkaç kentte nüfus yığılması vardır ki bunlar bölgenin anakentleridir. Zamanla anakentlerin çevresindeki kentlerde de belli düzeylerde bir kentleşme hareketliliği olabilmektedir. Dolayısıyla ülkemizde bölgeler arasındaki kentleşme oranı farklılığı, bölgelerin kendi sınırları içerisinde bir anakente sahip olup olmamasıyla da ilgilidir.

Her bir bölgenin içerisinde bir anakent oluşturulması dengeli kentleşme politikası açısından bir araç olabilir. Bugün toplam 15 büyükşehir belediyesi mevcuttur ve her bir bölge içerisinde bir büyükşehir belediyesi vardır. Üç anakent (İstanbul, Ankara ve İzmir) dışında büyükşehir belediyesi kurulu kentlerin anakentsel nitelikleri tartışılabilir. Ancak belki yerel yönetimler, yerel siyaset ve kentleşme politikaları açısından anakent belediyeciliği, bölgeler ve kentler arasında dengeli kentleşme arayışlarına bir ölçüde cevap verebilir.

(228) KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 1992, s.214

2- Türkiye’de Anakentlerin Başlıca Sorunları

Türkiye’de kentleşme hareketlerinin temel özelliklerinden biri iç göçlere dayalı ve belli büyük kentlere yönelik olmasıdır. Bu özelliğinden dolayı kentleşme süreci anakentleşme süreci şeklinde somutlaşmaktadır. Anakentlerde yaşanan birçok sorunun temelinde çarpık, hızlı, düzensiz veya sorunlu olarak nitelendirilen kentleşme olgusunun yer aldığını görmekteyiz.

Kentleşmenin kaynağını oluşturan iç göçler genellikle kırdan kente doğru tek yönlüdür. Bu süreç bazen doğrudan büyük kentlere yönelik olurken, bazen de ara geçiş noktaları (ilçeler veya kentler) kullanıldıktan sonra yine büyük kentlere yönelik olmaktadır(229). Bu süreç içerisinde büyük kentlerin hızla büyümesiyle metropol kentler (anakentler) oluşmaktadır. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana gibi anakentler her yıl nüfuslarına birkaç küçük kent katmaktadır. Mersin, Antalya, Bursa gibi kentlerin de nüfusları hızla büyümektedir. Terör ve güvenlik gerekçeleriyle köylerin boşaltılması ile Doğu ve Güneydoğudaki Diyarbakır, Şanlıurfa, Gaziantep, Erzurum gibi kentlerin nüfusları artmaktaysa da göç alan bölgeler genellikle ülkenin Samsun-Adana hattının batısı olarak görülmektedir(230).

Türkiye’de kentleşme oranı, Batılı sanayileşmiş ülkelere göre düşük olmasına rağmen kentleşme hızı oldukça yüksektir. Kentleşme hızı 1965 yılından itibaren yapılan nüfus sayımı yıllarına göre sırasıyla %7.2, %6.3, %5.1, %4.3, %4 olarak gerçekleşmiştir(231). Türkiye’de kentleşmenin genel yapısını belirleyen bu özellikler, kentleşme politikalarıyla ilgilidir. Anakentlerin “anakent” niteliği kazanmaları ya da kazanmamaları, bu kent halkının isteği ile olan bir sonuç değildir.

(229) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.15-16

(230) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.39; GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.16; KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası...a.g.e., s.44

(231) KELEŞ, Ruşen: Yerinden Yönetim ve...a.g.e., s.213

Anakentler devletin ekonomik ve toplumsal politikalarının ürünü olan yerleşmelerdir. Ülkede nüfusun ve ekonomik etkinliklerin dağılışı devlet politikaları belirler; dengesiz bölgesel gelişme ve anakentler bu politikalarla ilgilidir(232).

Ülkemizdeki kentleşme sürecinin bu belirgin özellikleri, anakentlerde yaşayan halkın birçok sorunla karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır. Kent hizmetlerinin sunumunda ve kent yönetiminde de sıkıntılar oluşmaktadır. Bu sorunlar anakentsel ortamda birbirlerinin uzantısı veya tamalayıcısı olduklarından ve aynı kaynaktan beslendiklerinden dolayı, sorunları ve nedenlerini gruplandırmak zordur. Ancak genel olarak anakentlerin yaşadığı sorunları, sanayi girişimlerinde yetersizlik ve işsizlik açısından ekonomik sorunlar; yol, su, kanalizasyon, konut, ulaşım, trafik, çevre gibi altyapı ile doğrudan ilgili teknik sorunlar; yönetsel mekanizmanın işleyişi açısından yönetsel ve mali sorunlar; sosyo-kültürel kutuplaşma, kentlileşme, intibak gibi kavramlar açısından sosyo-kültürel sorunlar şeklinde belirtebiliriz.

Türkiye’de anakentlerde yaşanan temel sorunlardan birisi kentsel bütünleşmenin gerçekleşmemesidir(233). Anakentlerde kent hizmetlerinin yeterli düzeylerde sunulamaması kentle bütünleşmeye engel teşkil etmektedir. Kent hizmetlerindeki yetersizlik özellikle konut, eğitim, altyapı, asayiş gibi hizmet alanlarında kendini göstermekte, kent yönetimleri ihtiyaçları karşılayamamakta(234) ve anakentlere özgü yeni yönetsel düzenlemeler gerekli olmaktadır.

Kente intibak sürecinin yaşandığı mekansal yerleşimler olarak gecekondu semtleri ve sosyo-kültürel açıdan gecekondu kültürü, Türkiye’ye özgü bir anakentsel sorundur. Gecekondu anakentsel

(232) KELEŞ, Ruşen: Yerinden Yönetim ve...a.g.e., s.218

(233) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.17

(234) TOLAN, Barlas: Büyük Kent Sorunlarına...a.g.e., s.24-25

alandaki konut sorununun zorunlu bir sonucu ve hem de kentte ikili-üçlü sosyo-kültürel kutuplaşmanın beslendiği kaynak olmuştur(235). Bir yanda gecekondular bölgeleri diğer yanda imarlı (düzenli) alanları arasındaki farklılık; kentsel kamu hizmetlerinin tüm kentlilere götürülebilmesi; işsizliğin artıp marjinal mesleklere yönelmesi; çarpık kentleşmenin belirgin özellikleri ve temel sorunlarıdır. Bu sorunlar şiddet olaylarını beslemekten de geri kalmamaktadır(236).

Anakentlerde yaşanan bu sorunlar ekonomik sorunlar; yol, su, kanalizasyon, konut, ulaşım, trafik, çevre gibi altyapı ağırlıklı teknik sorunlar; yönetsel mekanizma açısından yönetsel ve mali sorunlar ve sosyo-kültürel sorunlar şeklinde kümelenebilir. Anakentsel alanda birer sorun olarak karşımıza çıkan, ülkemizde kentleşmenin niteliği ve bunun karşısında kent yönetiminin örgüt ve imkanlarının yetersiz oluşuyla çoğalan bu sorunların bir kısmı, Tezin kent hizmetleriyle ilgili bölümünde ayrıca ele alınmaktadır.

(235) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.18; İntibak, kentleşme ve bütünleşme kavramları için bakınız: TOLAN, Barlas: Büyük Kent Sorunlarına...a.g.e., s.37 ve devamı; ŞENYAPILI, Tansı: a.g.e., s.35-40; KARTAL, Kemal S.: a.g.e., s.49 ve devamı
(236) KELEŞ, Ruşen ve Artun ÜNSAL: **Kent ve Siyasal Şiddet**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s.29 ve 32

İKİNCİ BÖLÜM

İNGİLTERE, FRANSA, JAPONYA VE KANADA'DA ANAKENT YÖNETİMİ

Yabancı ülkelerde anakent yönetim modelleri için İngiltere, Fransa, Japonya ve Kanada örnekleri seçilmiştir. Esasında, seçim yaparken göz önüne alınan unsur ülke değil, ülke yerel yönetim sistemi içerisinde uygulanmakta olan anakent yönetim modelidir. Bu ülkeler içerisinde birden çok anakent yönetimi mevcuttur. Tezde bunlardan sadece Londra, Paris, Tokyo ve Toronto Anakent Yönetimleri incelenecektir. Bu dört Anakent Yönetiminin hepsi iki kademeli anakent federasyonu biçiminde örgütlenmiştir. Yerel federasyon biçimi örgütlenmenin temel örneklerini teşkil etmektedirler. Her birinin Türkiye'deki anakent belediyeciliği ile benzer ve farklı yönleri bulunmaktadır. Yabancı ülke örnekleri olarak seçilen bu dört anakent yönetimi incelenirken, konuyu tutarlı, anlamlı ve daha anlaşılır hale getireceği düşüncesiyle, öncelikle ilgili ülkenin yerel yönetim yapısı ele alınmıştır.

I- İNGİLTERE'DE: LONDRA ANAKENT YÖNETİMİ

A- İNGİLTERE'DE YEREL YÖNETİMLER

İngiltere'de yerel yönetim birimlerini gerek yapı ve gerekse görev ve yetkileri itibarıyla Türk yerel yönetimlerine benzetmek zordur. Bu yerel yönetim birimleri, belli bir yerin sakinleriyle ilgili meselelerde, Parlamento tarafından kendilerine verilen yetki ve görevlere göre faaliyet gösteren ve seçilmiş yerel organlar tarafından idare edilen kuruluşlar, şeklinde anlaşılmaktadır(1).

Üniter bir devlet olan ve bizim kısaca İngiltere dediğimiz ülke,

(1) ARSLAN, Süleyman: Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi, ALTIA Yayını, Ankara, 1978, s.258

İngiltere, Galler (Wales), İskoçya (Scotland) ve Kuzey İrlanda (Northern Ireland)'dan müteşekkil olup, bunlardan İskoçya ve Kuzey İrlanda'nın yerel yönetim sistemleri esas itibariyle diğerlerinden farklıdır(2) ve bu nedenle İngiltere'de yerel yönetim deyimi İngiltere ve Galler'i ifade edecektir.

Her yerel yönetim ünitesinin belirli hizmetlerden sorumlu olduğu birer yetkili makam olan yerel yönetim birimlerinin, belli bir mantıki çerçeve içinde kurulmadığı, tarihi gelişim içinde mevcut eski kuruluşların iyileştirilmesi yoluyla olgunlaştırılmış oldukları(3) belirtilmektedir. İngiliz yerel yönetimlerinin, ülkenin kendi değerleri, kültür ve yaşantısıyla kendi tarihleri içerisinde gelişmiş olduğu görülmektedir. İngiltere'de yerel yönetimler, tarihsel gelişimi içinde oluşmuş, kendi öz kurumları olarak bugünkü yapısını almıştır. Yerel yönetim yapısının bugünkü biçimine kavuşması anakentler dahil, ancak 19.yüzyılda özellikle 1888 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu ile olmuştur. Ancak il (county), belediye (non-county borough) ve köy (parish) idareleri çok eski tarihlere kadar uzanmaktadır(4).

1- İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Yerel yönetim geleneğinin en güçlü olduğu ülkelerden birisi olan İngiltere, 1977 reformundan önceki dönemde, geleneksel yapısı itibariyle yerel yönetim düzeni en karışık ülkelerden birisi de olmuştur. Bunun sebebi, tarihsel gelişme seyri içerisinde İngiltere'de hemen her kentin bağımsız ayrı bir tarihe ve idare düzenine sahip olmasıdır(5).

Onuncu yüzyıldan bu yana İngiltere'nin idari taksimatı içinde yerel yönetimler değişik isimler ve yetkilerle oluşmuştur. O tarihlerden

(2) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.258

(3) ÇOKER, Ziya: **İngiliz Mahalli İdareleri**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1970, s.19

(4) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.20 ve 22

(5) NADAROĞLU, Halil: **Mahalli İdareler**, 3.Bası, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 1986, s.183

itibaren temel yerel yönetim birimleri şöyledir(6):

- Eyalet ya da kontluk denilebilecek “County” veya “Shire”,
- County'lerin içinde kurulu olan bölgeler (districts),
- Köy veya kırsal alandaki yerleşim mekanlarında “township” ya da parish’ler.

Sanayi devrimi ve nüfus artışının ekonomik ve sosyal yapıda yarattığı değişiklikler idari yapılanmada da yeni düzenlemeler gerektirmiş, her bir yeni hizmet alanı için ek birimler oluşturulmuş, 1913 yılına gelindiğinde İngiltere’de yerel yönetim birimleri tür olarak 14’e, sayı olarak da 27.069’a ulaşmıştır(7).

İngiltere’de tarihsel gelişim içinde yerel yönetimler çeşitli tarihlerde çıkarılan kanunlar ile yeniden düzenlenmeye çalışılmıştır. 1835 yılında Belediye Birlikleri Kanunu (Municipal Corporations Act) ile ilk kez doğrudan seçim sistemine geçilmiş, daha sonra 1888, 1894, 1899, 1929, 1963, 1972, 1985 yıllarında düzenlenen yerel yönetim kanunları (Local Government Acts) ve 1988’de de Eğitim Reformu Kanunu (Education Reform Act) ile yerel yönetimlerin yapıları, sınırları, kademelenmeleri ve görevleri yeniden düzenlenmiştir(8). 1899 ve 1963 düzenlemeleri doğrudan Londra ile ilgili (London Government Acts) olmuştur; 1899 tarihli yasa ile Londra İl Meclisi (London County Council) ve 28 metropoliten belediye meclisi (ve bir Londra Kent Birliği) kurulmuştur. 1963 düzenlemesiyle bu sistem değiştirilmiş ve Büyük Londra Yönetimi meydana getirilmiş, 1985 Yerel Yönetimler Kanunu ile de bu iki kademeli Büyük Londra Yönetiminin birinci kademesi olan Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) feshedilmiştir(9).

(6) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.183

(7) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.184

(8) WILSON, David and Chris GAME: **Local Government in the United Kingdom**, Government Beyond the Centre Series, Macmillan Press, London, 1994, p.43

(9) WILSON, David and Chris GAME: a.g.e., s.43

Yerel yönetimlerin yeniden düzenlenmesi ihtiyaçları karşısında sözü edilen çeşitli tarihlerde yasalar çıkarılarak, yerel yönetim birimlerinin sayıca azaltılması ve günün ihtiyaçlarına cevap verecek kurumlar haline getirilmesi hedeflenmiştir. Yapılan düzenlemelerle tek ve iki kademeli yerel yönetim birimleri oluşturularak 1963 yılına değin yerel hizmetler bu kurumlar vasıtasıyla yürütülmüştür 1963 yılında (London Goverment Act ile) Londra Yönetimi düzenlenmiş ve Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) oluşturulmuş, diğer yerel yönetim birimlerine 1972 yılına kadar büyük ölçüde dokunulmamıştır.

Bütün yerel yönetim birimleri 1888 tarihli yerel yönetimler Kanunu çerçevesinde temel yapılarını bulmuş, 1933 yılındaki benzeri bir kanunla genel anlamda bugünkü yapısının ilk örnekleri oluşturulmuştur. 1963 ve 1964 yıllarında anakent belediyeleri konusunda bir reorganizasyon yaşanmış ve Büyük Londra Yönetimi kurulmuştur. 1972 ve 1974 yıllarında günümüzde mevcut yerel yönetim sistemi meydana getirilmiştir. Londra'ya ilişkin düzenlemeler özel kanunlarla ve diğer yönetim birimlerinden ayrı olarak yapılmıştır.

Tablo 5'de 1961 yılında İngiltere'de (İngiltere, Londra ve Galler) yerel yönetim yapıları verilmiştir. Tablodaki Londra Yönetimi, 1963 yılında kurulan (London Goverment Act ile) Büyük Londra Yönetimi öncesi yapıyı göstermektedir. Günümüzdeki yapı ise Londra için 1963 düzenlemesi, diğer yerel yönetim birimleri için 1972 ve 1974 yıllarındaki düzenlemeler ile belirlenmiştir.

Londra açısından 1963 Büyük Londra Yönetimi düzenlemesi öncesi, diğer yerel yönetimler için de 1972 düzenlemesinden önceki dönemde mevcut yerel yönetim yapısı genel olarak değerlendirildiğinde, İngiltere'de 7 tür yerel yönetim birimi görülmektedir(10):

1- Anakent Belediyeleri (County Boroughs)

(10) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.258; ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.25-31

- 2- İller (Counties)
- 3- Belediyeler (Non-County Boroughs)
- 4- Kentsel Bölgeler (Urban District)
- 5- Kırsal Bölgeler (Rural District)
- 6- Köyler (Parishes)
- 7- Londra İdaresi (London Government)

Bu birimleri kısaca açıklamak, sonraki düzenlemeler ile getirilen yerel yönetim yapıları açısından faydalı olacaktır.

Tablo 5: 1961 Yılında İngiltere'de (İngiltere, Galler ve Londra) Yerel Yönetim Yapısı					
Kademe	İdari İller (Administrative Countries) (1888 Tarihli Kanun) % 63.4			Anakent Belediyesi (County Boroughs) % 29.7	Londra (London) % 6.9
Birinci	İl Meclisi (County Council) (61)			Anakent Belediye Meclisi (County Borough Council) (83)	Londra İl Meclisi (the London County Council) (1)
İkinci	Belediye (Non-County Boroughs) (317)	Kentsel Bölge (Urban District) (564)	Kırsal Bölge (Rural District) (474)	Yok	Metropolitan Belediyeler (Boroughs) (28+1)
Üçüncü	Yok	Yok	Köyler (Parish) (10.000)	Yok	Yok

KAYNAK: TOPRAK, Zerrin: "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", *TİD*, Y.60, S.378, Mart 1988, s.364; Ayrıca bakınız. KNOWLES, Raymond S.B.: **Modern Management in Local Government**, Second Edition, Bary Rose Publishers Ltd., Surrey, 1977, p.6-7; STANYER, Jeffrey: **Understanding Local Government**, Second Edition, Billing and Sons Limited, Oxford, 1980, p.42

Anakent Belediyeleri (County Boroughs): Bu yerel yönetim birimi 1888 tarihli Yerel Yönetim Kanununa dayanmaktadır. Anakent belediyesi olabilmek için nüfusun 50 binden yukarı yerleşim yeri olma özelliği saptanmış ve bu rakam 1958 tarihli kanun ile 100 bine çıkarılmıştır(11). Anakent belediyesinin yerleşim alanında başka bir yerel yönetim, yani alt kademe üniteleri mevcut olmamış ve yapı

(11) ARSLAN, Süleyman: *a.g.e.*, s.258

itibariyle anakent belediyeleri ile diğer belediyeler arasında fazla bir fark da bulunmamıştır(12).

Anakent belediyesinin organları belediye başkanı (mayor) ve belediye meclisi (Borough Council)'dir. Meclis üyeliği, sayısı, seçilme şekli ve süreleri açısından ikiye ayrılır; Meclisin üçte ikisi yerel halk tarafından doğrudan seçilen (ve councillors denilen) üyelerden oluşur. Diğer üçte bir üyeyi ise (ki bunlara Alderman denilmektedir) seçilmiş meclis üyeleri seçer(13).

İller (Counties) de kaynağını 1888 tarihli Yerel Yönetim Yasasından almaktadır. Anakent belediyeleri yerel hizmetler bakımından tek kademeli ve kendi hizmet alanındaki bütün hizmetlerden sorumlu bir yerel yönetim birimiyken, iller içinde yerel yönetim görev ve yetkileri iki ya da üç kademeye bölünmüştür; her il coğrafi durumuna göre il bölgelerine (county districts) ayrılmaktadır. İl yerel yönetimi içinde daha küçük bir yerel yönetim olan il bölgeleri kırsal veya kentsel yapılarına göre farklı örgütlenmektedir. İl bölgesinin kentsel niteliği ağır basan kısımları her ikisi de kent yönetimi olan "belediye" veya "kentsel bölge" ismi ile örgütlenmektedir. Kırsal kesimlerinde ise "kırsal bölge meclisleri" adıyla örgütlenir. Kırsal bölgeler de bir grup köyden meydana gelir(14). İl meclisleri (county councils) polis, itfaiye, motor ehliyetleri, eğitim, otoban, belirli sağlık hizmetleri, kırsal ve kentsel planlama, refah hizmetleri, ağırlık ve ölçü denetimi gibi hizmetlerden sorumlu yerel yönetimler olmuştur(15).

Belediyeler (Non-County Boroughs), il yerel yönetimi sınırları içerisinde kalan ve kentsel özellikler taşıyan bölgelerde kurulmuş bulunan, tarihsel bir takım nedenlerle ve kraliyet ayrıcalığıyla

(12) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.25-26

(13) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.259

(14) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.26

(15) TOPRAK, Zerrin: "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", TİD, Y.60, S.378, Mart 1988, s.363

“belediye” statüsünü alan yerel yönetimlerdir. Aynı tür özelliklere sahip alanlarda kurulan ve adı belediye değil “kent bölgeleri” olan yerel yönetimlerden tek farkı bu tarihsel ve geleneksel yapısıdır(16). Belediyeler tarihsel olarak bu ismi taşımakla beraber “mayor” veya “lord mayor” denilen belediye başkanına ve “alderman” denilen üyelere sahip bulunmaktadır. Kentsel Bölgeye başkanlık eden kimseye mayor değil “chairman” (başkan) denilmiştir. Geleneksel yapının değerlerine önem verilen İngiliz toplumunda mayor, bir saygınlık ifadesi ve bir takım protokol üstünlüklerine sahip bir özellik sergilemektedir(17).

Belediyeler, çok eski geçmişi olan komünler olup, genellikle kraliyet fermanı ile kurulmuş bulunan belirli önem ve kademedeki eski kent yönetimleridir. Bu şekilde İngiltere’de 318 belediye mevcut olmuş, ancak bunlar statü, genişlik, yüzölçümü ve nüfusları bakımından birbirinden farklılık göstermişlerdir(18).

Kentsel Bölgeler (Urban Districts): 1894 tarihli Yerel Yönetimler Kanunu ile oluşturulan Kentsel Bölgeler, belediyeler ile hemen hemen aynı görev ve yetkilere sahip yerel yönetim birimleri olup, il yerel yönetimi sınırları içerisinde kentsel alanlar üzerine kurulmuşlardır(19). Her kentsel bölgenin bir meclisi ve bir başkanı vardır. Meclis üyelerinin hepsi halk tarafından seçilir ve mecliste alderman’lar yoktur(20).

Kırsal Bölgeler (Rural Districts), İl yerel yönetiminin sınırları içerisinde yer alan ve kentleşmemiş, bundan dolayı da belediye ya da kentsel bölge örgütü oluşturulamamış alanlarda kurulmuştur. Bu alanlarda birbirlerine belirli mesafelerde bulunan köyler mevcuttur. Birkaç köyü içine alacak düzeyde bir kırsal bölge meclisi oluşturulma-

(16) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.27

(17) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.27-28

(18) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.260

(19) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.261; ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.28

(20) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.261

sıyla kurulmaktaydı. Kentsel ve kırsal bölge her ikisi de, il içerisinde yer alan ve birer il bölgesi olan yerel yönetim birimidir. Aralarındaki belirgin fark, kentsel bölgenin daha dar bir alan üzerinde yoğun ve kalabalık nüfusa sahip olması, kırsal bölgenin ise geniş bir alana yayılmış az sayıda nüfusu barındırmasıdır(21).

Organlar, yetki ve görevler hemen hemen, hem kentsel hem de kırsal bölgeler için aynıdır. Kırsal bölgelerde de bir meclis bulunmaktaydı ve meclis, köy seçmenleri tarafından, meclis başkanı ise meclis üyeleri arasından ve meclis tarafından seçilmekteydi(22).

İl içerisinde kurulu bulunan, belediye, kentsel bölge ve kırsal bölge meclislerinin, her birinin görevleri birbirine çok yakındır ve genellikle halkın günlük ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik hizmetlerden oluşmaktadır. Özellikle, günlük yaşantıyla doğrudan ilgili bulunan çevre ve temizlik hizmetleri ile kamu sağlığı hizmetleri ile ilgili konular bu meclislerin başlıca faaliyet alanını oluşturur. Konut, eğlence yerleri kurulması, çöp toplama ve imhası, temizlik ve kanalizasyon ile il meclisinin yetki devri ile verdiği işler bölge meclislerinin görevleri arasındadır(23).

Köyler (Parishes), en küçük yerel yönetim birimidir. Kırsal bölgeler birkaç köyü kapsayacak şekilde oluşturulmuştur. Köyler küçük miktarda nüfusa sahiptir. Nüfusun durumuna göre köyde bir köy meclisi kurulur ya da kurulmaz. Köyün nüfusu 300'den yukarı ise, o köyde bir meclis kurulur. Nüfus 200-300 arasında ise köy kurulu kararı ile meclis kurmak üzere dilekçe ile başvurulabilir. 200'den az nüfuslu köylerde meclis kurulma isteği olsa da takdir il meclisinindir. Böylece bir yerel yönetim birimi olan köylerden bir kısmında meclis varken, diğerlerinde köyün seçme hakkına sahip bütün sakinlerinin bir araya

(21) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.28; ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.261

(22) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.261

(23) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.28-29

gelerek (bizde yasal olarak mevcut olan, ancak uygulamada pek görülmeyen köy derneği gibi) toplantı “parish meeting” yaparak ortak karar alırlar(24).

Köyün görevleri çok değildir, çünkü temel hizmetler il meclisi ve kırsal bölge meclisi tarafından sağlanır. Köyün genel olarak görevleri, köyün patika yollarının yapımı, köyün ortak mallarını (yeşil sahalara, su tesisatı, çamaşırhaneler ve hamamlar, eğlence yerleri gibi) idare etmek, bisiklet ve motosiklet parkları oluşturmak, köy mezarlığı temin etmek, yolları aydınlatmak ve çöpleri imha etmektir(25).

Londra Yönetimi (London Government): Londra için tarihsel ve geleneksel sebepler, yoğun nüfus, başkent statüsü ve diğer önemli özelliklerinden dolayı, ülkenin diğer mekanlarındaki yerel yönetim sisteminden ayrı bir yapıda kurulması öngörülmüştür. Londra Yönetiminin sınırları 1888 yılında oluşturulmuş ve bu sınırlar 1963 tarihli Londra Yönetimi Kanunu (London Government Act) çıkıncaya kadar değişmemiştir(26). 1963 Kanunu ile kurulan ve 1965 yılında yürürlüğe giren Büyük Londra (Greater London) yönetiminden önceki Londra Yönetimi iki kademeli bir yapıya dayanmaktaydı. Birinci kademedeki Londra İl Meclisi (The London County Council) vardı. İkinci kademedeki ise sayıları 28 olan metropoliten belediyeler (boroughs) ile bir Londra Özel Yönetimi mevcut idi(27).

Londra il meclisi, eğlence, konut, parklar, kamu sağlığı, başlıca kanalizasyon şebekelerinin yönetimi gibi, metropoliten alanın bütününe ilgilendiren çok sayıda görevi üstlenmiş iken, boroughs (metropoliten belediyeler) ise vergileme, konut, yerel yollar ve parklar gibi daha küçük ölçekli hizmetlerin sorumluluğu ile yükümlü

(24) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.30; ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.262

(25) ÇOKER, Ziya: a.g.e., s.29-30; ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.262

(26) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.262

(27) TOPRAK, Zerrin: a.g.m., s.365

kılınmışlardır(28).

2- İngiltere’de Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı

1972’de yapılan ve 1 Nisan 1974’den itibaren yürürlüğe konulan Yerel Yönetimler Kanunu ile yerel yönetimler nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik durumlarına göre yeniden düzenlenmiş ve mevcut yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak, üç sınıflı bir sistem oluşturulmuştur(29). Bu sınıflamada birinci kademede il (county), ikinci kademede bölge (district) ve üçüncü kademede de köyler (parishes) yer almıştır. Temel yerel yönetim kademeleri bunlar olmakla birlikte, daha önce kırsal-kentsel alan ayrımı yerine 1974 düzenlemesi ile kurulan 6 metropoliten idare ile metropoliten-metropoliten olmayan alan ayrımı kullanılarak yerel yönetimlerin özelliği de belirlenmiştir. Londra için daha önceden benimsenmiş Büyük Londra Yönetimi de korunmuştur.

Bu düzenleme ile İngiltere’de yerel yönetimler bir yandan il, bölge ve köy kademelerine ayrılırken, diğer yandan bu kademeler metropoliten olup olmadıklarına göre sınıflandırılmış, başkent Londra’da Büyük Londra Yönetimi ayrıca düzenlenmiştir. 1986 yılında Büyük Londra uygulaması sona ermiş; Büyük Londra yönetiminin birinci kademesini oluşturan Büyük Londra Meclisi fesh edilerek, yetki ve görevleri mevcut 32 Londra Belediye Meclislerine dağıtılmıştır. Böylece Londra’da 32 adet belediye ve bir kent birliği mevcut olup, tek kademeli bir yapıya dönüşmüştür. Aynı düzenleme ile 1986 yılında mevcut 6 Metropoliten İl Meclisi de feshedilerek yetkileri, bunları oluşturan 36 Metropoliten Bölge Meclislerine devredilmiştir. Böylece bugünkü yerel yönetim birimleri mevcut yapısını sözü edilen 1986

(28) STANYER, Jeffrey: **Understanding Local Government**, Second Edition, Billing and Sons Limited, Oxford, 1980, p.46-47

(29) YILDIRIM, M.Ali: “Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli Idareleri”, **TİD**, Y.62, S.389, Aralık 1990, s.175

düzenlemesi ile sürdürmektedir.

Tablo 6. 1974-1986 Yılları Arasında İngiltere ve Galler'de Yerel Yönetimlerin Kademelenmesi				
Kademelenme	İngiltere Metropoliten olma- yan alanlar (non- metropolitan areas) % 55.7	İngiltere Metropoliten alan- lar (metropolitan areas) % 23.8	Büyük Londra (Greater London) % 15.0	Galler (Wales) % 5.5
Birinci	Metropoliten Olma- yan İl Meclisi (Non- Metropolitan County Council) (3)	Metropoliten İl Meclisi (Metropolitan County Council (6)	Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) (1)	İl Meclisleri (County Council) (8)
İkinci	Metropoliten Olma- yan Bölge Meclisleri (Non-Metropolitan District Council) (296)	Metropoliten Bölge Meclisi (Metropolitan District Council) (36)	Büyük Londra Belediye Meclisleri (London Borough Councils + City of London) (32+1)	Bölge Meclisleri (District Council) (37)
Üçüncü	Köylerin Yönetimi Bazı alanlarda meclisi olmayan köyler- (Parishes) toplam 11.000 köy	Birkaç Köy Meclisi	Yok	Topluluk Yönetimi

KAYNAK: STANYER, Jeffrey: a.g.e., p.50; TOPRAK, Zerrin: a.g.m., s.367; WILSON, David and Chris GAME: a.g.e., s.52; HENNEY, Alex: **Inside Local Government, A Case for Radical Reform**, London, 1984, p.29

Tablo 6'da İngiltere'de yerel yönetim yapısı, Büyük Londra Meclisi ve altı adet olan Metropoliten İl Meclislerinin kaldırılmadan önceki hali verilmektedir. Buna rağmen, kaldırılan birimler dışındaki yerel yönetim birimleri varlıklarını sürdürdüklerinden, Tablodaki bilgiler bugünkü yapıyı anlamada faydalı olacaktır. Bugünkü yerel yönetim yapısının temel birimleri il, bölge ve köy olarak düzenlenmiştir. Her zamanki gibi Londra ayrı bir yerel yönetim yapısı sergilemektedir.

a) County

1972 düzenlemesi ile daha önceden de mevcut olan il'ler yeniden düzenlenmiş ve sayıları azaltılmıştır. Buna göre İngiltere ve Galler 47 yerel yönetim birimine bölünmüş ve adına da county (il) denilmiştir. 47 il'in 39 tanesi İngiltere'de, 8 tanesi de Galler'de

oluşturulmuştur. Yerel yönetim biriminin birinci kademesi ve en geniş olan il, coğrafi alanda belli sınırlara sahip bir il'i değil, yerel yönetim anlamında idari ili ifade etmektedir. İl yerel yönetiminde il meclisleri oluşturularak yerel hizmetlerin yönetimi bu meclis tarafından sağlanmaktadır. 1974 yılında Manchester ve Liverpool gibi anakentlerde özel bir statüye sahip metropoliten iller (metropolitan county) kurulmuştur(30). Bu düzenleme ile oluşturulan 6 adet metropoliten il ile yerel yönetim yapısına metropoliten ve metropoliten olmayan yerel yönetim anlayışı getirilmiştir. Böylece İngiltere ve Galler'de metropoliten ve metropoliten olmayan toplam il sayısı 53 olmuş, 1986 düzenlemesi ile bu altı metropoliten il meclisi feshedilerek toplam il meclisi sayısı yine 47'ye düşürülmüştür(31).

Bugün İngiltere'de il, birinci kademe yerel yönetim birimleri olarak sadece metropoliten olmayan alanlarda mevcuttur. Metropoliten alanlarda ve Londra'da eski yapıdaki ikinci kademe birimleri olan bölge ve (Londra için) belediyeler mevcuttur ve bunlar artık tek kademe bir yapı sergilemektedir. Tablo 7'de yerel yönetimlerin bugünkü yapısı verilmektedir.

b) District

District (bölge), county içerisinde yer alan ve belli ölçülere göre bölünerek oluşturulmuş illerin alt kademeleri durumundaki yerel yönetim birimidir. İngiltere ve Galler'de kurulmuş olan iller, 369 bölgeye bölünerek ikinci kademe yönetimler olan District Council (bölge meclisleri) şeklinde düzenlenmiştir. 6 metropoliten il'in ikinci kademesinde 36 metropoliten bölge meclisi (metropolitan district council); metropoliten olmayan 39 il'in ikinci kademesi olarak da 296 metropoliten olmayan bölge meclisi (non-metropolitan district council) oluşturulmuştur.

(30) YILDIRIM, M.Ali: a.g.m., s.176

(31) WILSON, David ve Chris GAME: a.g.e., s.62

Metropolitan olmayan il özelliği gösteren Galler'deki 8 il meclisinin alt kademe yerel yönetim birimleri olarak 37 bölge meclisi kurumuştur. Kurulan metropolitan ya da metropolitan-olmayan bölge meclisleri, 1972 düzenlemesinden önce mevcut olan belediye (county borough), kırsal bölge (rural district) ve kentsel bölge (urban district) yapılarını ortadan kaldırarak onların yerine geçmiştir.

1986 düzenlemesinde kaldırılan metropolitan il meclislerinin yetki ve görevleri 36 bölge meclisine dağıtılmıştır. Böylece bölge meclisleri, tek kademeli ve yerel hizmetlerden doğrudan sorumlu birimler olmuş, metropolitan olmayan alanlarda ise il sisteminin ikinci kademesini oluşturmuştur(32).

c) Parish

Sayıları 10 binin üzerinde olan Parish'lerin (köy) bir kısmının meclisleri olup, yerel hizmetleri bu meclis eliyle yürütmektedir. Bazı köyler nüfus olarak sayıca düşük olduğundan meclisleri yoktur ve bütün köy halkı bir araya gelerek karar almaktadırlar. Köyler, doğal olarak kırsal özelliklere sahip olduğundan metropolitan olmayan bölgeler içerisinde mevcuttur. Yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesini oluşturan köyler, ikiyüzden fazla seçmene sahip olmakla parish (köy) şeklinde örgütlenmişler, Galler'de ise bu birimler "community" adı altında kurulmuştur.

1986 düzenlemesi, köylerin mevcut yapılarında ve kademeleşme içindeki yerinde fazla bir değişiklik getirmemiştir. Metropolitan-olmayan alanlarda köy, yerel yönetim sisteminin üçüncü kademesini oluşturmaktadır. Yaklaşık 11.000 köy mevcut olup, bunların 8.000'inde köy meclisi (parish council) mevcuttur. Diğerlerinde ise meclis toplantıları yerine köy toplantıları (parish meeting) yapılmaktadır. Metropolitan alanlarda ise birkaç köy vardır ve bunlar da meclise

(32) WILSON, David ve Chris GAME: a.g.e., s.62

sahiptirler(33).

d) Greater London (Büyük Londra)

Londra il, bölge ve köy düzenlemelerinin dışında tutulmuş, 1963 düzenlemesi ile oluşturulan Büyük Londra (Greater London) Yönetimi adı altında iki kademeli olarak örgütlenmişti. Birinci kademe Büyük Londra Meclisi (Greater London Council), ikinci kademe ise sayıları 32 adet olan Londra Belediye Meclislerinden (London Borough Councils) oluşuyordu.

Londra'nın yönetimi, tarihsel nedenler, başkent statüsü, ticaret merkezi olması ve yüksek nüfus yoğunluğu açılarından daima ülkenin diğer yerlerinden farklı olmuş, genel yerel yönetim kanunları ile değil, hep özel kanunla düzenlenmiştir(34). 1963 düzenlemesi de (London Government Act) Londra'ya özel bir kanundur ve Büyük Londra yönetimini oluşturmuştur. 1986 yılında Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) feshedilerek ayrı bir kurumlaşmaya gidilmeksizin görev ve yetkileri mevcut belediyeler ve ilgili idareler arasında dağıtılmıştır.

Fonksiyonunu yitirdiği teziyle fesh edilen Büyük Londra Meclisinin yetki ve sorumluluklarının bir kısmı ikinci kademe belediye meclislerine (London Borough Council), bir kısmı da bunların birleşerek kurduğu otoritelere ve özel amaçlı idarelere dağıtılmıştır(35). Böylece Büyük Londra Yönetimiyle oluşturulan iki kademeli sistemin birinci kademesi ortadan kalkmış, uygulamanın ikinci kademe belediyeleri olan 32 adet belediye ve Londra kenti varlığını sürdürerek Londra'nın kent hizmetlerini doğrudan ve kendi hizmet alanında yürüten yerel birimler haline gelmiştir.

(33) WILSON, David ve Chris GAME: a.g.e., s.62

(34) YILDIRIM, M.Ali: a.g.m., s.176

(35) YILDIRIM, M.Ali: a.g.m., s.176; UYANIK, Sırrı: "Londra'nın Yerel Yönetimi-İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Anki Durumu", ÇYYD, C.2, S.5, Eylül 1993, s.23

Tablo 7: İngiltere ve Galler'de Yerel Yönetim Birimlerinin Kademeleri ve Sayıları (1993)			
	Metropolitan Alanlar (Metropolitan Areas)	Metropolitan Olmayan Alanlar (Non-Metropolitan Areas)	Londra (London)
Birinci Kademe	—	Metropolitan Olmayan İl Meclisleri (Non-Metropolitan County Councils) (47)	—
İkinci Kademe	Metropolitan Bölge Meclisleri (Metropolitan District Councils) 36	Metropolitan Olmayan Bölge Meclisleri (Non-Metropolitan District Councils) 333	Londra Belediye Meclisleri (London Borough Councils) + Londra Kenti (City of London) Toplam (32+1)
Üçüncü Kademe	Metropolitan alan içindeki birkaç Köy Meclisi (A few Parish Councils)	8.000'inde meclis olan yaklaşık 11.000 Köy (Parishes Councils)	—

KAYNAK: WILSON, David ve Chris GAME: **Local Government in the United Kingdom**, Government Beyond the Centre Series, Macmillan, London, 1994, p.62

3- İngiltere'de Yerel Yönetimlerin Özellikleri

Yerel yönetimlerin tarihsel kökenleri vardır ve oldukça eski bir geçmişe sahiptir. Tarihsel gelişimi içinde sayıları azaltılarak ve çeşitli zamanlarda yapılan reorganizasyonlar ile bugünkü yapıya gelinmiştir. İngiliz toplumunun kendi öz kurumları olarak sosyal ekonomik ve diğer değerleri ile birlikte değişim ve gelişme göstermiş olup, aynı zamanda geleneksel yönetim kurumlarından biri de olmuştur. Kentleşme-yerel yönetim yapısındaki ilişkiler, diğer gelişmiş ülkelerde olduğu gibi, düzenli gelişmiştir. Sanayileşme ve kentleşme ilişkisindeki paralellik yerel yönetimlerde de düzenlemeler gerektirmiştir.

Kentsel ve kırsal alan ayırımına dayanan yerel yönetim yapısı daha sonra metropolitan alan ve metropolitan olmayan alan yerel yönetim yapısına dönüşmüştür. Büyük yerleşim mekanları için özel yönetim biçimleri uygulanmış; bazı dönemler tek kademeli anakent

belediyeciliği esası getirilmiş, daha sonra metropolitan il uygulaması ile iki kademeli sisteme kavuşturulmuş, tekrar tek kademeli yapı oluşturulmuştur.

Kırsal alandan kentsel yapıya dönüşme, giderek zamanla genişleme ve birleştirmeler ile metropolleşme süreci içinde, çok sayıda ve farklı türde olan yerel yönetim birimlerinde, sayıca azaltma ve belli birkaç türde ve isimde sınıflama eğilimine gidilmiştir. Yapılan düzenlemelerde amaç, yerel yönetim sistemini büyük ölçüde basitleştirmek olmuştur(36). İngiltere’de kamu hizmetleri içinde, yerel hizmet kavramının kapsamının geniş olduğu ve bu hizmetlerde yerel yönetimlerin, doğrudan ya da özel girişim aracılığıyla etkin bir yapı sergilediği görülmektedir.

Hukuki yapıları itibariyle bütün yerel yönetimler, kanunla veya parlamentonun kabul ettiği özel bir kraliyet fermanı ile kurulmuştur ve ancak bu yoldan ilga edilebilir(37). Hepsinin tüzelkişiliği mevcut olup, mal, mülk sahibi olabilir, sözleşmelerde taraf olabilir ve dava edilebilirler. Her bir yerel yönetimin mahalli halk tarafından üç yıl için seçilmiş üyelerden oluşan bir meclisi vardır. Meclis, İngiliz yerel yönetimlerinin tek organıdır(38). Bu meclis tarafından yerel hizmetler sunulur. Meclis üyeleri bir başkan ve başkan yardımcısını kendileri seçerler. Başkanın meclis oturumlarına başkanlık etmek ve protokol yetkileri dışında yürütme yetkisi hemen hemen yok gibidir(39). Her bir yerel yönetim birimi, yerel hizmetlerin belli grupları itibariyle komiteler vasıtasıyla çalışırlar, ayrı bir yürütme organları yoktur.

Merkezi yönetimden genel ve özel amaçlı yardım ve gelir payları

(36) EKE, Ali Erkan: **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s.96

(37) YILDIRIM, M.Ali: **a.g.m.**, s.177

(38) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.97

(39) ÇİTÇİ, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara, 1989, s.38; EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.97

aldıkları gibi, mahalli vergiler, kâr payları, kira ve ücreti karşılığı hizmetlerden elde ettikleri gelirleri gibi öz gelirlere de sahiptirler(40). Polis hizmetleri, eğitim-öğretim, kent planlaması, konut yapımı ve kiraya verilmesi, sosyal hizmetler, çevre sağlığı, trafik, ulaşım ve otoyolların yapımı, tüketicinin korunması, acil servis hizmetleri, kütüphanecilik, müze ve sanat galerilerine ilişkin hizmetler, yüzme havuzları, park ve halka açık yeşil alanlar, kıyı koruma ve itfaiye hizmetleri ile mezarlıklar gibi hizmetlerin hepsi yerel yönetimlere, özellikle de il ve bölge meclislerine ait görev ve sorumluluklardır.

Özel amaçlı örgütler, yerel yönetim sistemi içinde sayıları, hizmet alanları, tek ve çok amaç üzerine kurulu olmaları bakımından özel bir öneme sahiptir(41). Başlangıçta özel sektör ve yerel yönetimlerce idare olunan elektrik ve gaz hizmetleri millileştirilmiş ve merkezileştirilmiş hizmetler olarak sunulmaktadır(42).

B- LONDRA ANAKENT YÖNETİMİ (GREATER LONDON)

İki kademeli anakent modeli olarak kurulmuş Büyük Londra (Greater London) yönetimi, üst kademedede Büyük Londra Meclisine (Greater London Council) ve alt kademe olarak da 32 adet Londra belediyesine (London boroughs) ve bir Londra Kenti (City of London) sahip bulunuyordu.

Sistemin üst kademesi (Büyük Londra Meclisi) 1985 Yerel Yönetim Yasası ile 31 Mart 1986 tarihinden itibaren feshedilmiştir(43). Yetki ve görevleri, o alanda kurulu mevcut belediyelere ve diğer yerel yönetim birimlerine dağıtılmıştır. Feshedilen üst kademe meclisin

(40) TORTOP, Nuri: **Yerel Yönetimler Maliyesi-Görev ve Kaynak Bölüşümü**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996, s.97; Ayrıca bkz.: TORTOP, Nuri: İngiltere'de Yerel İdare Bütçeleri", ÇYYD, C.3, S.5, Eylül 1994, s.47-52

(41) BUTCHER, Hugh and Others: **Local Government and Thatcherism**, Roudledge, London, 1990, p.15

(42) ÇOKER, Ziya: **a.g.e.**, s.39

(43) WILSON, David ve Chris GAME: **a.g.e.**, s.57

meclisin görevlerini yüklenmek üzere, yeni bir örgütlenmeye gidilmiştir. Sadece eğitim hizmetleri konusunda bütün Londra'da sorumlu olmak üzere özel amaçlı bir örgüt olan İç Londra Eğitim İdaresi (Inner London Education Authority) düzenlenmiş ve eğitim konusunda bütün Londra belediyelerine hizmet vermek üzere örgütlendirilmiştir(44).

1- Büyük Londra Yönetimi Öncesinde Londra'da Anakentsel Yapının Gelişimi

Anakentsel oluşumu açısından bakıldığında Londra, tarihsel ve coğrafi gelişimi içinde sırasıyla şu üç aşamayı geçirmiş ve her üç yapı da Londra'nın anakent yönetimleri içinde ve bu ihtiyaçla kurulmuştur(45):

- 1855-1888 yılları arasında Metropoliten Hizmetler Kurulu (Metropolitan Board of Works-MBW),
- 1888-1965 yılları arasında Londra İl Meclisi (the London County Council-LCC),
- 1965-1986 yılları arasında ise Büyük Londra Meclisi (the Greater London Council-GLC).

İlk resmi nüfus sayımına göre (1801), Londra'nın nüfusu 1 milyon civarındaydı. Londra İl Meclisi (LCC), 1888 yılında kurulduğunda ise nüfus 4 milyonu bulmuştu(46). Sanayi devrimi ile ilişkilendirilmesi gereken bu kentsel büyüme 19.yüzyılda Londra'yı metropoliten bir alan haline getirmiştir. Metropoliten alanın ortasında da 13.yüzyıldan itibaren değişmeden fakat kendini yenileyerek koruyan Londra Kenti (the City of London) bulunmaktadır.

1855 yılında Anakent Yönetimi Yasası (Metropolis Management Act) ile, bir çok yerel yönetim birimini içine alan ve bütün Londra'ya hizmet sunacak tek belediye yönetimi olarak, her bir belediyeden ve

(44) WILSON, David ve Chris GAME: a.g.e., s.57-59

(45) BARLOW, I.M.: **Metropolitan Government**, Routledge, London, 1991, p.48

(46) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.49

köyden az sayıda temsilciler ile kuruldu(47). Böylece ilk metropoliten yerel yönetim olarak Londra'da Metropolitan Hizmetler Meclisi (MBW) oluşturuldu. Çok sayıda özel amaçlı örgütler de sistem içerisinde yerini almıştı.

1888 ve 1899 yıllarındaki yerel yönetim reformları ile Londra metropoliten yönetiminde ortaya çıkan aksaklıklar düzeltilmek istenmiştir. 1888 yerel yönetim kanunu ile tüm ülkede yerel yönetimler reorganize edilmiş, Londra'da da il meclisi sistemi (county council) oluşturulmuştur(48). Bu reform ile Londra'da 19.yüzyılın sonlarında dünyanın en geniş belediye yönetimlerinden biri olarak Londra İl Meclisi (London County Council-LCC) kurulmuş ve Londra Okul Yönetiminden (London School Board) sonra en popüler seçilmiş idare(49) olarak görülmüştür. Bu tür iki kademeli bir belediyecilik sistemi de dünyada ilk model olmuş, eğitim, halk sağlığı, kanalizasyon, itfaiye, konut, elektrikli otobüsler gibi kentsel hizmetlerdeki verimli ve güncel örgütlenmesi ile kurulduğu dönemde dünyadaki en iyi yerel yönetim şekli olarak(50) da değerlendirilmiştir.

1899 yılında ise, çıkarılan Londra Yönetimi Yasası (London Government Act) ile kurulmuş olan il meclisi sisteminde değişiklikler yapılmış, sistem iki kademeli bir yapıya kavuşturulmuş; üst kademede Londra İl Meclisi (the London County Council), alt kademede ise 28 adet metropoliten belediye (metropolitan borough) kurulmuş, ayrıca

(47) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.53

(48) HENNEY, Alex: *Inside Local Government-A Case for Radical Reform*, London, 1984, p.21; BARLOW, I.M.: a.g.e., s.58

(49) PENNYBACKER, Susan: "The Millennium by Return of Post-Reconsidering London Progressivism 1889-1907" in *Metropolis London-Histories and Representations Since 1800* (Ed. David FELDMAN and Gareth STEDMAN JONES), Roudledge, London-New York, 1989, p.130

(50) SHAW, Robert: "London: A Changing European Metropolitan City", (Ed. Mehmet ÇUBUK) *İstanbul'un Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropolleri*, Türkiye'de 16. Dünya Şehircilik Günü Kollokyumu, 3-8 Kasım 1992, İstanbul, C.1, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, 1994, s.47

Londra Kenti korunmuştur(51).

Bu sistem ile Londra 1965 yılına kadar yönetilmiştir. İkinci Dünya Savaşı sonrası gelişmeler ve ortaya çıkan yeni ihtiyaçlar sonrasında tüm ülkedeki yerel yönetimlerde olduğu gibi, Londra İl Meclisi ve alt kademe belediyelerinde de sorunlar başlamıştır. Sorunların çözümü için ayrı birkaç komisyon oluşturulmuş ve 1963 yılında Londra'ya ilişkin bir düzenleme (London Government Act) ile Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) kurulmuş ve alt kademe belediyeleri yeniden düzenlenerek Londra Kenti dahil 29 adet olarak tesbit edilmiştir(52). Yürürlüğe girdiği Nisan 1965 yılında 32 belediye ve Londra kenti ile 33 alt kademe belirlenmiştir.

2- Büyük Londra Yönetimi'nin Yapısı ve Görevlerin Paylaşımı

1963 yılında anakent yönetimleri ve Londra Yönetimi üzerine yeni düzenleme yapılmıştır. 1963 Yasası (London Government Act) ile Londra Yönetimi bütünüyle yenilenmiş, mevcut otoriteler birleştirilmiş ve sayıları 90 civarında olan Londra'daki belediyeler (London Boroughs) 33'e indirilmiş(53), hizmet alanları ve hizmetlerin yönetim-lerarası paylaşımı ile Büyük Londra Yönetiminin sınırları yeniden belirlenmiştir, iki kademeli (two-tier) sistem olarak yeniden oluşturulmuştur. Middlesex ve Croydon Anakent Belediyeleri ile Doğu ve Batı Ham, Eski Londra'ya bağlanmış, Hertfordshire, Essex, Kent ve Surrey'in bir bölümü de Eski Londra'nın sınırları içine alınarak yeni Büyük Londra Yönetimi kurulmuştur(54).

Yasayla, Londra ve civarı için diğer yerlerdeki İl Meclisi (County Council) yerine geçmek üzere Büyük Londra Meclisi (Greater London Council-GLC) kurulmuş, bu yerel yönetim alanı içinde ikinci kademe

(51) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.58

(52) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.84-86

(53) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.187

(54) KNOWLES, Raymond S.B.: a.g.e., s.6-7

olarak, Londra Belediyeleri (London Boroughs) denilen 32 idari kademeye bölünmüştür(55). Eski Londra Kenti bu kademeler içinde ayrıca korunmuştur; Londra belediyeleri, 12 adedi Londra kentinin yönetim alanında iç Londra belediyesi, ve 20 adedi Londra dışındaki belediyeler olmak üzere sınıflanabilmektedir(56).

Belirlenen hizmet sahasında ve kentsel düzeyde yönetim, planlama ve koordinasyon gerektiren hizmetlere ilişkin görev ve yetkiler Büyük Londra Meclisine verilmiştir; böylece Büyük Londra Meclisi, kentsel planlama, kentiçi toplu taşımacılık, yerel düzeyde ekonomik kalkınma gibi konularda planlama yapan; konut, eğitim, toplu taşıma, eğlence ve dinlenme gibi hizmetlerde fiilen hizmet görücü otorite olarak yapılanmıştır(57). Büyük Londra Meclisi, daha önceden bir çok yerel yönetim birimi elindeki kanalizasyon hizmetlerini üstlenmiş, Londra Taşımacılık İdaresi için genel düzenleme ve mali yapısı üzerinde kontrol yetkisi edinmiş, ILEA (Inner London Education Authority) aracılığıyla merkezi Londra'da eğitim hizmetlerini ve ayrıca mevcut itfaiye teşkilatını yönetme yetki ve sorumluluğunu devralmıştır(58).

Büyük Londra Meclisinin kendi hizmet sahasında örgütlenmesinde ve hizmet sunmasında şu kriterlerin olduğu belirtilmektedir(59):

- 1- Doğal sistemler üzerinde denetim (kanalizasyon hizmetleri gibi),
- 2- İnsan sistemleri üzerinde koordinasyon (ulaşım hizmetleri gibi),
- 3- Erişilebilirlik (ambulans hizmetleri gibi),
- 4- İmkan ve faydaların sağlanması (yangına karşı süratlilik gibi),
- 5- Kadroların sağlanması (verimsiz yönetim alanlarından vazgeçmek gibi).

(55) ÇOKER, Ziya: **a.g.e.**, s.30-31; TOPRAK, Zerrin: **a.g.m.**, s.365

(56) HENNEY, Alex: **a.g.e.**, s.24-25; TOPRAK, Zerrin: **a.g.m.**, s.365

(57) FLYNN, N. Leach and S.C. VIELBA: **Abolition or Reform: The GLC the MCCs**, London, 1985, p.51

(58) BARLOW, I.M.: **a.g.e.**, s.90-91

(59) BARLOW, I.M.: **a.g.e.**, s.91

Londra belediyelerinin her biri ise kendi hizmet alanlarında kuruluşlarının gayesi olan temel belediye hizmetlerinden sorumludurlar. Her bir belediye kendi sistemi içinde birer hizmet örgütüdür. Her bir Londra belediyesi (borough) kendi hizmet alanında çöp toplama, ana ve çocuk sağlığı, korunmaya muhtaçların bakımı, nüfus kayıtları, yüzme havuzları, çamaşırhaneler, tartı ve ölçü aletleri, sokak temizliği, seçim yönetimi, işyeri ruhsatları, sağlık denetimi, kütüphaneler ve halk sağlığı hizmetlerine ilişkin konularda tam yetkili idarelerdir(60).

Ortaklaşa yürütülen hizmetler de mevcuttur. Örneğin parklar, planlama, konut araştırmaları, ağırlık ve ölçülerin denetimi gibi hizmetler, hizmetlerin nitelikleri gereği birinci ve ikinci kademe belediyeler arasında ortaklaşa yürütülebilmektedir. Ayrıca bu konuda Londra Belediyeleri Derneği de (London Boroughs Association-LBA) ortaklık programlarının hazırlanması ve tavsiyeleri açısından önemli rol oynar(61).

Londra'da kent hizmetlerinin görülmesinde özel amaçlı örgütlerinin de önemi büyüktür. Bunların bazıları: Metropolitan Polis (Metropolitan Police), Londra Liman İdaresi (Port of London Authority), Londra Taşıma İdaresi (London Transport Board), İç Londra Eğitim İdaresi (Inner London Education Authority) gibi(62). Bunların dışında Büyük Londra Yönetimi kurulmadan önce de mevcut olan Londra Kent Birliği (The Corporation of the City of London) de mevcuttur. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı olan vergilerin toplanması Londra'da, Londra belediyeleri meclislerine ve Londra Kent Birliğine ait bir yetki ve görevdir(63).

(60) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.48

(61) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.92-93

(62) ARSLAN, Süleyman: a.g.e., s.263-264

(63) TOPRAK, Zerrin: a.g.m., s.371

Londra'da ikinci kademedeki belediye meclisleri iç Londra ve dış Londra belediye meclisleri olarak sınıflanmıştı. İç Londra belediyeleri (Inner London Borough) sayıları eski Londra kenti dahil 13 adet olup, bu belediyeler eğitim hizmetlerinden sorumlu tutulmamışlardır. Bu hizmetler, iç Londra belediyeleri için İç Londra Eğitim İdaresi (Inner London Education Authority-ILEA) tarafından sunulmakta idi. Diğer 20 belediyede eğitim hizmetlerinin görülmesi belediye meclislerine bırakılmıştı. ILEA, bağımsız bir yapı olarak eğitim konusunda bir özel amaçlı örgüt olup, üyeleri Büyük Londra Meclisince atanmaktaydı(64).

Büyük Londra Meclisi 100 seçilmiş üyesi ile 16 Aldermen'dan oluşmakta ve her üç yılda yapılan seçimle hem 32 Londra belediyesinin, hem de Büyük Londra Meclisinin üyeleri teşkil etmekteydi. 1976'ya kadar Büyük Londra Meclisinin fonksiyonunu sürdüren ve daha sonra bu tarihte kaldırılan Alderman üye uygulamasında, 16 alderman meclis üyelerince 6 yıl için seçilir ve bir nevi yürütme organı gibi görev yapardı(65).

İngiltere'de bütün yerel yönetimlerin bir tek organı vardır ve o da meclistir. Bu nedenle yerel yönetimler hep meclis (council) olarak ifade edilir. Güçler ayrımı ilkesinin yerel yönetimler için geçerli olmadığı, hem karar alma ve hem de uygulama yetkisinin tek organ olan mecliste birleştiği görülmektedir(66). Londra için de aynı uygulama geçerli olup, Büyük Londra Meclisinde, Meclis başkanı ve yardımcısı mecliste çoğunluğa sahip parti tarafından 1 yıllığına seçilmekteydi. Meclis başkanı sadece siyasi açıdan belediyenin başıdır ve tüzelkişiliği bu sıfatla temsil eder, yürütme ve karar organı meclistir ve meclis komisyonlar halinde çalışır.

Londra sınırları içindeki 32 Londra belediyeleri de aynı şekilde

(64) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.188; BARLOW, I.M.: a.g.e., s.90

(65) YILDIRIM, M.Ali: a.g.m., s.176

(66) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.45

birer meclise ve başkanına sahiptirler. Meclis üyeleri hizmet alanındaki nüfusuna göre farklı sayıda olup, yerel halk tarafından seçilerek, oluşturulmaktadır. 1977 yılında Londra belediyelerinde (borough'larda) da Alderman üye uygulaması kaldırılmıştır. Böylece alt kademe belediyeleri 56-70 arasında meclis üyesinden oluşmaktadırlar(67).

3- Büyük Londra Yönetimi'nde Üst Kademe Meclisin (GLC'nin) Kaldırılması ve Yeni Düzenlemeler

İngiltere'de İşçi Partisi ile Muhafazakar Parti arasındaki ekonomik görüş farklılığı anakent konusunda da kendisini göstermiş; İşçi Partisi devlet müdahalesinin artırılması taraftarı iken, Muhafazakar Parti devleti küçültmek, pazar ekonomisini ve özel sektörü etkin kılmak istemiştir(68). Bu farklı politikalar yerel yönetimlere de yansımak durumundaydı. Çünkü İngiltere'de 1980'lere gelindiğinde, yerel yönetim harcamaları toplam kamu harcamaları içinde yüksek bir pay tutmaktaydı. Örneğin 1982'de bu oran % 24 idi(69). Bu durumda genişleyen yerel yönetim hizmetlerinin finansmanını büyük oranda merkezi idare sağlamak zorunda kalmıştır. 1979 yılında Muhafazakar Parti iktidarı ile başbakan Thatcher, hükümet ve parti politikası olarak özelleştirme programı başlatmıştır. Özelleştirme uygulaması, yerel yönetimleri de kapsamına alıyordu ve havagazı, elektrik, haberleşme, su, limanlar, demiryolları, sürücü belgesi, taşıt ruhsatları, yol bakımı, gibi birçok hizmet alanında özel sektör etkin kılınmaya başlanmıştır(70).

Thatcher Hükümeti, yerel yönetimlerin masraflarını kısmak

(67) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.45

(68) TORTOP, Nuri: "Londra Büyükşehir Yönetimi", ÇYYD, C.2, S.1, Ocak 1993, s.5

(69) GOLDSMITH, Michael and Ken NEWTON: "Local Government Aboard" in *The Conduct of Local Authority Business: Aspects of Local Democracy*, Research Vol. IV, HMSO, London, 1986, s.136

(70) TBD, *Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler*, 13-14 Temmuz 1995 Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı, Ankara 1995 (Michael HEBBERT'in Tebliği), s.67-68

yerine, onların ve özellikle de Londra'nın yetkilerini daraltmak yoluyla sıkıntıları aşmayı tercih etmiştir. Bu programı başarabilmek için merkezi yardımları azaltmış ve yerel yönetimler üzerindeki mali denetimi artırmıştır. 1983'de Muhafazakar Parti tekrar iktidar olunca, aynı yıl Sular Kanunu, 1985'de Ulaşım Kanunu'nu ve Londra Bölge Ulaşım Kanununu kabul ederek, yerel idarelerin bu alandaki yetkileri kaldırıldı. 1984'de de yerel idarelerin vergilendirme sınırları yeniden düzenlendi ve geniş yetkileri daraltıldı(71). Böylece, Londra anakent yönetiminin üst kademesinin kaldırılmasına zemin de hazırlamış oluyordu. Üst kademelerin kaldırılması hükümete iki açıdan cazip geliyordu. Bunlardan birincisi, iki basamaklı bürokrasiyi teke indirmek ve diğeri de vergi yükümlüsü ile vergiyi toplayan ve harcayan belediye arasında yakın ilişkiyi temin etmek. Çünkü üst kademe yönetimi ile hizmet alanı genişlemekte yerel halk ile ilişkilerde uzak kalınmaktadır.

Gerçekten de Londra belediyeleri, Büyük Londra Meclisinin yavaşlığından, hantallığından ve hizmete uzaklığından yakınmaktaydılar. Ayrıca Büyük Londra Meclisi üyelerinin çoğunluğu İşçi Partisine, Londra belediyelerinin bir çoğunun üyeleri ise Muhafazakar Partiye mensup olması, bu yakınmaları siyasal ortama da getirmişti(72).

Esaslı bir inceleme ve bilimsel araştırmalara dayanılmadığı, yerel düzeyde yapılan anketlerde halkın istemediği, ideolojik ve siyasal tavırlarla hareket edildiği eleştirilerine rağmen(73), 1983 yılında hazırlanan bir reform tasarısında metropoliten idarelerde savurganlık ve bürokrasinin önlenmesi, üst kademe meclislerinin pratikte işlevsel olmayışı gibi sebepler ile kaldırılması öngörül-

(71) TORTOP, Nuri: "Londra Büyükşehir Yönetimi", a.g.m., s.6

(72) TBD: Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler (Michael HEBBERT'in Tebliği), a.g.e., s.69

(73) GAME, Chris: "Public Attitudes Towards the Abolition of MCCs", **Local Government Studies**, Special Issue: Impact of the Abolition of Metropolitan County Councils, Vol.16, Nu.3, 1990, p.47; TORTOP, Nuri: "Londra Büyükşehir Yönetimi", a.g.m., s.7; UYANIK, Sırrı: a.g.m., s.24

müştür(74). Bu gelişmeler sonunda Büyük Londra Meclisi (Greater London Council) ve diğer altı metropoliten il meclisi 31 Mart 1986 tarihinde feshedilmiştir. Sayıları (32+1) olan Londra belediyeleri aynen muhafaza edilmiştir. Görev ve yetkileri ise mevcut Londra belediyelerine, yerel özel amaçlı hizmet idarelerine ve merkezi nitelikli ve yeni oluşturulan idarelere dağıtılmıştır(75). Üç ayrı özerk kuruluş oluşturulmuştur. Bunlar(76); Londra Sivil Savunma ve Yangın İdaresi (London Fire and Civil Defence Authority), Kültür işlerinden sorumlu tutulacak olan bir kuruluş olarak (South Bank Board), Tüm diğer işlerden sorumlu olacak kuruluş olarak da (London Residuary Board). Bu yapılanma ile görevler şu şekilde dağıtılmıştır(77):

- Konut hizmetleri Londra belediyesine,
- İtfaiye hizmetleri yeni oluşturulan Londra Sivil Savunma ve Yangın İdaresine,
- Anayollar ve ulaşım hizmetleri Ulaştırma Bakanlığı ve mevcut Londra belediyelerine, köprüler hariç Tayms Nehri ile ilgili tüm görevler Tayms Nehri İdaresine (Thames Water Authority),
- Çöp toplama hizmetleri Londra Belediyeleri arasında oluşturulan ortak kurula,
- Yargı hizmetleri Londra belediyelerine,
- Planlama hizmetleri Çevre Bakanlığı ile Londra Planlama Danışma Komitesine,
- Parklar, kütüphane ve galeriler Londra belediyelerine,
- Ulaşım ücret tesbiti hizmetleri Londra Bölgesel Ulaşım İdaresine verilmiştir.

Böylece Londra'da ve diğer metropoliten alanlarda, anakentin

(74) UYANIK, Sırm: a.g.m., s.24

(75) TRAVERS, Tony: "London After Abolition", **Local Government Studies**, Special Issue: Impact of the Abolition of Metropolitan County Councils, Vol.16, Nu.3, 1990, p.107-108

(76) TORTOP, Nuri: "Londra Büyükşehir Yönetimi", a.g.m., s.7

(77) TRAVERS, Tony: a.g.m., s.107-108; TORTOP, Nuri: "Londra Büyükşehir Yönetimi", a.g.m., s.7

tamamını kapsayan tek bir anakent yönetimi sözkonusu değildir. Uygulama ile anakent yönetimi değil, anakentin hizmet alanları ön plana çıkmış ve bu hizmetler, hizmetlerin çeşidine göre farklı idare, belediye ve komitelere dağıtılmıştır. Özelleştirme uygulamaları ile de özel sektör hizmetlerdeki etkinliğini artırmıştır. Bütün Londra alanında 1888 yılından itibaren var olan tek ve seçilmiş bir organdan mahrum kalınmış, birer alt kademe olan 32+1 adet Londra belediyesi konumlarını güçlendirmiş, bazı yerel kamu hizmetleri ise merkezileşmiştir. Özel amaçlı örgütler, genel amaçlı yerel yönetimlerin yerini almış, karar organlarında atanmış kişiler, halkın seçtiği meclis üyelerinin yerine geçmiş, siyasal açıdan yeniden merkezileşme gibi yerel yönetim anlayışı açısından maliyeti yüksek bir değişim yaşanmıştır(78).

Kent hizmetleri Londra kentsel alanında çeşitli yönetimler arasında el değiştirmiş bulunmaktadır. Yapılan düzenlemeler sonucu, yerel yönetimlerde yönetsel birim sayılarında azaltma sağlanmış, yerel yönetim harcamaları kısıtlanmış ve üzerindeki mali denetim artırılmıştır. Yerel yönetimlerde giderek artan personel sayısının önüne geçilmek istenmiştir. Çalışanların sayıca artması, işçilerin işçi sendikalarına üye olarak sendikaların gücünün artmasına da neden olmuştu. Böylece yerel yönetimlerde harcama kalemleri iyice artmıştı. Bu gelişmeler ülke düzeyinde 1979 yılında iktidar olan Thatcher Hükümetinin özelleştirme uygulamalarının yerel yönetimlere yönelmesini kolaylaştırmıştır.

Bir yandan kent hizmetleri yönetimler arasında yeniden dağıtılmış iken, diğer yandan da yerel yönetimlerde özelleştirmenin teşviki ve belli bir programa bağlanması ile birçok hizmet alanında hizmetin üretilmesi ve dağıtılması, fiilen özel sektöre havale edilmiş durumdadır. Özelleştirme yöntemi olarak da genellikle ihale usulü

(78) TBD: Üniver ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler (Michael HEBBERT'in Tebliği), a.g.e., s.71

benimsenmiş ve bu usul merkezi idarece de teşvik edilmiştir(79).

II- FRANSA'DA: PARİS ANAKENT YÖNETİMİ

Fransız kamu yönetimi sisteminin merkeziyetçi ulus devletinin ilk örneği olarak kabul edildiği, bu özellikleri ile örnek model teşkil ettiği(80) belirtilmektedir. Merkezi yönetim açısından Fransa 21 bölgeye (region), 96 il'e (department) ve 313 ilçeye (sous-prefet) ayrılmış bulunmaktadır. Bunlar merkezi yönetimin taşra örgütünü oluşturur. Her ilde hükümetçe atanmış bir vali vardır. Bakanlıkların iller yerine bölgeler düzeyinde örgütlenmesi ile 1964 yılında bölge valilikleri oluşturulmuş ve merkezi yönetimin bütün taşra birimlerinin hemen hepsi bölge valiliklerine bağlanmıştır(81). Bölge valilerinin konumunun, il valileri karşısında güçlendiği belli bir düzey farklılığı olduğu(82) genellikle kabul edilmektedir.

Yerel yönetimlerin ikinci planda kaldığı ve merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında tutulduğu Fransız yerel yönetim modelinin kökeni çok eskilere gitmekle birlikte, günümüzde dahi ana çizgileriyle varlığını sürdüren düzenleme, Fransız Devrimi ve onu izleyen Napolyon döneminde (1804) yapılmış, bu nedenle de Fransız yönetim modeline Bonapartist yönetsel sistem denmiştir(83).

Bu güçlü merkeziyetçi yönetim sistemi günümüzde çağın gerekleri doğrultusunda, toplumsal ve ekonomik hizmetler açısından

(79) ASCHER, Kate: **The Politics of Privatization**, Contracting Out Public Services, Mac Millan Education Ltd, London, 1987, p.21 and 43; LEVRAT, Nicolas: (Çev. Mustafa DÖNMEZ) "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", **ÇYYD**, C.4, S.2, Mart 1995, s.40-41; BAYLISS, D. and B. DALE: "Londra'da Toplu Taşınım-Bir Kamu Hizmetinde Özel Sektör Katılımı", **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, 11-20 Kasım 1985 Altinyunus Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988, s.138-140
(80) MENY, Yves: "France", in **Public Administration in Developed Democracies** (Ed. Donald C. ROWAT), Marcell Dekker Inc, New York, 1988, p.275

(81) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.70

(82) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim", **ÇYYD**, C.3, S.1, Ocak 1994, s.6

(83) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.69-70

yetersiz görülmeye ve bu nedenle değiştirilmeye ve yumuşatılmaya başlanmıştır. Fransa'da kurulan bölge valilikleri ve kentsel birlikler bu anlayışların bir sonucudur(84). Paris'in de idari açıdan özel bir konumu vardır.

A- FRANSA'DA YEREL YÖNETİMLER

1- Fransa'da Yerel Yönetimlerin Tarihsel Gelişimi

Fransa'da yerel yönetimlerin tarihsel kökeni Fransız Devrimi ve Napolyon dönemine kadar uzanmaktadır. Ancak, güçlü bir merkeziyetçi yapının olmasıyla, yerel yönetimleri arka planda kalmış ve merkezin yoğun denetimine tabi kılınmıştır(85). Bu güçlü merkeziyetçilik anlayışı yaklaşık iki yüzyıl kadar sürmüş ve 1970'lerden sonra başlayan girişimlerle katı merkeziyetçiliğin yumuşatılması ve yerel yönetimlerin güçlendirilmesi amaçlanmıştır(86).

1982 yılındaki yasal düzenlemeye kadar iki kademeli bir yerel yönetim yapısı mevcut idi. Bunlar il özel idareleri ve belediyeler (komünler) dir. Merkezi yönetimin taşra örgütü olan il, aynı zamanda birer yerel yönetim birimidir. En küçük yerleşme biriminden büyük kentsel yerleşmelere kadar her bir yerleşme birimi bir belediye (komün) olarak kurulmuştur ve her biri yetkiler ve organlar olarak aynı yapıya sahip olmuşlar ve aynı tür idari vesayet altında bulunmuşlardır(87).

Fransa'da yerel yönetimler tüzelkişiliği ve özerkliği mevcut kurumlar olarak kurulmuş olmasıyla birlikte, gelişmesi, yetki ve görevleriyle güçlenmesi, dönem olarak özellikle 1980'li yıllara,

(84) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.70

(85) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.69-70

(86) ÇİTÇİ, Oya: **a.g.e.**, s.28

(87) MABILEAU, Albert: "Local Government in Britain and Local Politics and Administration in France", in **Local Politics and Participation in Britain and France** (Ed. Albert MABILEAU and Others), Cambridge University Press, Cambridge, 1989, p.18

gelişmenin niteliği olarak da taşra örgütlerinden yerel yönetimlere yetki, sorumluluk ve görev aktarılması ile oluştuğu görülmektedir. Bölge yerel yönetimi de aynı düzeyde taşra teşkilatı olan yapıya yerel bir yapının eklenmesi ile 1982'de oluşturulmuş ve 1986 yılında ilk bölge yerel meclisi seçilmiştir. Dolayısıyla Fransız yerel yönetimlerinin gelişimini, merkeziyetçi yapının taşra örgütünden ayrı ele almak yanlış sonuçlar verebilir. Yerel yönetim yapısında gelişme seyri genel olarak, tarihsel süreç içerisinde yapılan düzenlemeler ile her iki yönetim (merkezi yönetimin taşra örgütü ve yerel yönetimler) arasında yetki ve görev dengesinde ayarlamalar yapılması ve özellikle, 1980'den sonra bu dengenin yerel yönetimler lehine düzenlenmesi şeklinde görmek mümkündür.

Fransa'nın yeni yerel yönetim düzeni ve bu yapının işleyişi ağır eleştirilere uğramıştır; siyasetçiler, aydınlar ve bilim adamları arasında, geleneksel olarak uzun yıllardır süregelen merkezîyetçi yapıyı savunanlar tarafından, vesayetî niteliğinin değişmesi ve alanının daraltılması, merkez dışında yeni ve geniş yetkili güç odaklarının oluşmasına yol açtığı, bu durumun feodalleşme olarak yorumlandığı da belirtilmektedir(88).

Özellikle 1981-1983 arasında gerçekleştirilen bir dizi reform ile yerel yönetimlerin yetkileri artırılmış, yerel yönetim birimleri arasındaki ve bunların merkezi yönetimin taşra birimleriyle olan ilişkileri yeniden düzenlenmiştir. Bu tarihlerde sosyalist Cumhurbaşkanı Mitterand yönetimi döneminde yapılan bu reform, yerel yönetimlere yönelme ve uygulanabilirlik açısından önceki reformlardan ayrılmaktadır(89). Bu

(88) KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1994, s.54-56; KARAER, Tacettin: "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", *AİD*, C.23, S.3, Eylül 1990, s.65-66; BOZKURT, Ömer: "Fransa'da Ademî Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme" (Kitap İncelemesi-Thierry COUDERT: *La Republique Feodale*), *AİD*, C.24, S.4, Aralık 1990, s.150

(89) MENY, Yves: "France", *a.g.m.*, s.279-280

düzenlemede genel hatları ile şu öngörü ve önlemler vurgulanmıştır(90):

- İl ve bölge meclislerinin sahip oldukları icra yetkileri validen alınıp, birer yerel yönetim organı olan il ve bölge meclis başkanlarına verilmiştir. Böylece taşradaki birimlerin faaliyetlerinde koordinasyon görevi olan vali, artık sadece devletin temsilcisi konumuna gelmiştir.

- Valilerin, belediye ve il özel idaresi üzerindeki denetim ve nezareti kaldırılarak, yerine hukuka uygunluk açısından denetimi sağlayacak, bölgede kurulu idare mahkemelerine yargı denetimine tabi tutulmuştur. Böylece 1982 düzenlemesi ile yerel yönetimlerin işlemleri üzerinde ön denetime son verilmiş, işlem sonrası denetim sistemi kabul edilmiştir(91).

- Yerel yönetim personeli, devlet personelinin hakları ve yükümlülüklerine paralel bir düzenlemeye kavuşturulmuştur.

- Bölge meclislerinin halk oyu ile seçilerek oluşması sağlanmıştır. İlk olarak 1986'da bu usul ile bölge meclisi kurulmuştur.

- Denizaşırı bölgeler ile Korsika, yönetsel açıdan ayrı ve özel bir statüye tabi tutulmuştur.

- Yerel yönetim birimleri arasında hizmet bölüşümü yeniden düzenlenmiştir. Yerel yönetimlerin sorumlulukları tanımlanmış ve genişletilmiştir. Yerel hizmetlerin paylaşılmasında, geleneksel yerel hizmetler belediyelere, sosyal kamu hizmetleri illere ve ekonomik kalkınmaya ilişkin hizmetler de bölgelere bırakılmıştır.

1980'li yıllarda bahsedilen bu düzenlemelerden önce yapılan

(90) MENY, Yves: "Decentralization in Socialist France", *West European Politics*, Vol.7, Nu. 1, 1984, p.68

(91) TORTOP, Nuri: "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi", *ÇYYD*, C.4, S.2, Mart 1995, s.81; MAUREL, Marie-Claude: "9 Small Communes and Rural Areas: Decentralisation Reforms in France", in *Local Government in the New Europe* (Ed.Robert J. BENNETT), Belhaven Press, London-New York, 1993, p.145

yeniden düzenleme girişimlerinin yerel yönetimlerin özerkliği ve güçlü kurumlar haline getirilmesi konusunda yeterli olamadığı görülmektedir.

1789 Fransız Devrimi dönemine kadar dayandırılan yerel yönetim sisteminde ilk başta merkezden atanan belediye başkanları ile yönetim sözkonusu olmuş, bu açıdan 1830'lu yılların başında ilk kez yerel meclisler halkça seçilen temsilcilerden kurulmaya başlanmıştır. 1871 ve 1884 yıllarında il ve belediye yerel yönetim birimleri özerk ilkeler çerçevesinde yeniden düzenlenmiş, ancak İkinci Dünya Savaşına kadar yerel yönetimler merkezi yönetimin yoğun vesayet denetimi altında kalmıştır(92).

İkinci Dünya Savaşından 1980'li yıllara kadar benzeri uygulamalar devam etmekle birlikte, özellikle mali açıdan yerel yönetimler özerkliğinde bir gerileme olduğu(93) belirtilmektedir. Bu dönemde yerel yönetimlerin sahip olduğu toplam personel, tüm kamu çalışanları içinde 1950 yılında % 14 iken, 1980 yılında bu oran % 23'e ulaşmıştır. 1982 yılında belediyelerde 650 bin, illerde 130 bin ve henüz yeni yerel yönetim birimi olarak oluşturulan bölgelerde bin kişinin çalıştığı(94) belirtilmektedir.

Bugün 1000 kişiden az nüfuslu belediye sayısı 28 binin üzerindedir. Reform girişimleri öncesinde 1980 yılında, nüfusu 100 kişiden az olan belediye sayısının 4 bin, nüfusu 500 den az olan belediye sayısının ise 20 bin olarak gözükmesi, kırsal belediyelerin giderek nüfus yitirdiğine, kentsel alanların ise büyüdüğüne işaret etmektedir(95). Bu sebeple kırsal belediyelerin kamu hizmetlerinin gereği olarak birleştirilmesi çalışmaları da yapılmıştır.

(92) KARAER, Tacettin; **a.g.m.**, s.53

(93) KARAER, Tacettin; **a.g.m.**, s.53

(94) ROWAT, Donald C.: "Comparisons and Trends", in **Public Administration in Developed Democracies**, **a.g.e.**, s.447

(95) KARAER, Tacettin; **a.g.m.**, s.56

Bu koşul ve gelişmeler ortamında 1981 yılında (Mayıs ayında) François Mitterand'ın Cumhurbaşkanlığına seçilmesi ile birlikte, 1982-1986 yılları arasında yapılan yasal düzenlemeler ile hem yeni bir yerel yönetim birimi olan bölge kurulmuş, hem de yerel yönetim yetki ve görevleri artırılmıştır. Bu temel düzenlemeler sonrasında bazı düzenlemeler daha yapılarak, oluşturulan sistemin eksiklikleri giderilmeye çalışılmış ve bugünkü yerel yönetim birimlerinin yapıları sağlamlaştırılmıştır.

Şubat 1992 tarihinde merkezi yönetimin taşra örgütü yeniden düzenlenmiş, taşrada yönetimin yetki genişliğine sahip bölge, il ve ilçeden oluşan üç kademeli mülki idare yapısıyla sağlanacağı hüküm altına alınmış, bundan ayrı olarak kanunla veya Danıştay kararı ile çeşitli coğrafi bölgelerde yetki genişliğine dayalı diğer ayrıcalıklı birimlerin kurulabileceği ifade edilmiştir(96). Taşra teşkilatındaki bu düzenleme yerel yönetim birimlerini doğrudan etkileyen bir düzenleme olmayıp, hizmet bölüşümünde taşra idaresinin yeri ve çeşitli kamu kurum ve kuruluşlarıyla ve yerel idarelerle ilişkileri netleştirilmiştir.

Anayasal çerçeve olarak, yerel yönetimlere ilişkin Fransız Anayasasında dört madde bulunmaktadır. Bu dört maddeyle Cumhuriyetin yerel yönetimlerinin belediyeler, vilayetler ve denizaşırı topraklar olduğu, diğer her türlü yerel yönetimlerin kanunla yaratılabileceği, hükümet temsilcilerinin yerel yönetimlerde, ulusal menfaatleri, idari kontrolü ve yasalara uyulmasını sağlamakla yükümlü oldukları belirtilmekte ve denizaşırı toprakların yönetimine ilişkin hükümler getirilmektedir(97).

Yasal çerçeve olarak da; belediyeler, 1884 tarihinden beri birbirini izleyen yasalardan oluşan Belediye Yasası ile düzenlenmiş;

(96) GOHIN, Oliver: (Çev. Ahmet ÖZER) "Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi", TİD, Y.66, S.402, Mart 1994, s.31

(97) ÜNÜSAN, Teoman: **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996, s.3

illerin düzenlenmesi 10 Ağustos 1871, 2 Mart 1982, 7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983 ve 24 Şubat 1984 tarihli yasalarla yapılmış, bölge yerel yönetimlerine ilişkin temel düzenlemeler ise 5 Temmuz 1972, 2 Mart 1982, 7 Ocak 1983, 22 Temmuz 1983 ve 24 Şubat 1984 tarihli yasalarla gerçekleştirilmiştir(98).

2- Fransa'da Bugünkü Yerel Yönetim Yapısı

Fransa'da yerel yönetimler, komünler (belediyeler), département (il özel idareleri) ile yeni oluşturulan région (bölge) yerel yönetimlerinden oluşmaktadır. Paris'in anakent yönetimi, tarihsel gelişimi ve başkent statüsünden dolayı özel bir konumu vardır. Paris'ten başka Lyon, Marsilya, Toulouse ve Nice'de iki kademeli anakent yönetimi mevcuttur(99). Ayrıca belediye birlikleri ve yerel karma ekonomi şirketleri de kurulmuştur(100). 1990 yılında Fransa'da temel yerel yönetim birimleri olarak 36 binden çok komün, 100 département ve 27 région (bölge) yerel yönetimi vardır. 9 anakent belediyesi ve 18 binden fazla belediye birliği olduğu ifade edilmektedir(101).

a- Komün

Temel yerel yönetim birimi olarak komün, en küçük yerleşim yerinden en büyüğüne kadar bütün yerleşim mekanlarında kuruludur. En küçük yerleşim yerleri de köy değil, birer belediye yerel yönetim birimi olarak kurulmaktadır. Bu nedenle Fransa'da belediye sayısı yüksektir. Toplam 36.551 adet belediye mevcut olup, bunların 28 binden fazla bir kısmının nüfusu binin altındadır. Nüfusu 50 kişiden az olan belediye sayısı 1.087, nüfusu 700 kişiden az belediye sayısı ise 25.255'dir(102). Nüfusu 100 binin üzerinde belediye sayısı ise 36'dır.

(98) ÜNÜSAN, Teoman: a.g.e., s.3

(99) ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.32

(100) TORTOP, Nuri: "Fransa'da Yerel İdarelerin ...", a.g.m., s.81

(101) KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.18

(102) MAUREL, Marie-Claude: a.g.m., s.146

Belediye kurmak için nüfus sayısı önemli değildir.

Belediyelerin organları belediye meclisi ve belediye başkanıdır. Karar organı belediye meclisi, yürütme organı ise belediye başkanıdır(103). Meclis üye sayısı nüfusa göre tesbit edilmekte; nüfusu 100'den az belediyelerde 9, nüfusu 300 binden çok yerlerde 69'a kadar yükselmektedir.

Tablo 8: Fransa'da Nüfus Büyüklüklerine Göre Belediyeler				
Nüfus Büyüklükleri	Belediye Sayısı	Toplam Belediye Sayısına Oranı	Nüfusu	Toplam Nüfusa Oranı (%)
1000'den az	28.183	77.1	9.337.187	16.2
1000-5000	6.629	18.1	13.556.546	23.5
5000-10.000	898	2.5	6.168.826	10.7
10.000-50.000	738	2.0	15.319.688	26.5
50.000-100.000	67	0.2	4.443.077	7.7
100.000'den çok	36	0.1	8.859.400	15.4
Toplam	36.551	100.0	57.684.724	100.0

KAYNAK: ÜNÜSAN, Teoman: a.g.e., s.18; Ayrıca bakınız: KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim" a.g.m., s.4; KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.18; MAUREL, Marie-Claude: a.g.m., s.146-147; KARAER, Tacettin: a.g.m., s.62

Üyelerin seçim usulü belediyeden belediyeye nüfuslarına göre değişmektedir. Nüfusun 3.500'den az olduğu belediyelerde iki türlü çoğunluk yöntemi uygulanır. İlk turda kullanılan oyların çoğunluğunu ve aynı zamanda kayıtlı seçmen sayısının % 25'i kadar oyu alan adaylar seçilir; ikinci turda ise nispi çoğunluk yeterlidir(104). Nüfusu 3.500'den çok olan belediyelerde ise meclis üyeleri iki türlü liste yöntemine göre seçilmektedir; listelerde meclisteki adaylar için seçim yapılır. İlk turda salt çoğunluğu olan liste, meclisteki sandalye sayısının yarısını kazanmış olur. Hiçbir liste çoğunluğu elde edemezse,

(103) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerel İdarelerin ...", a.g.m., s.81

(104) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.6

ikinci tur oylamaya gidilir ve en çok oyu alan liste sandalyelerin öteki yarısını kazanır. Ayrıca % 5'lik bir baraj sözkonusudur, barajı aşamayan listedeki adaylar, meclis üyesi olamazlar(105).

Belediye meclis üyelikleri için seçimler 6 yılda bir yapılmaktadır. Belediye başkanı, başkan vekilleri meclis tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilir. Yürütme organı olarak belediye başkanı, meclis kararlarını uygular ve belediyeyi ve ayrıca devletin o yöredeki görevlisi olarak devleti ve adli kolluk gücünü temsil eder. Bu kimliği ile seçmen listelerinin hazırlanması ve seçimin yapılmasında, kimlik, pasaport, avlanma ruhsatı vb. belgeler vermekten ve askerlik hizmeti için gençlerin sayımından sorumludur.

Belediye başkanı, belediye tüzelkişiliğini temsilen meclis kararlarını uygular, bütçeyi hazırlayıp meclise sunar, ita amiridir, belediye gelirlerini toplar, belediye mallarını yönetir ve alım satım sözleşmelerini imzalar. Meclis, belediye başkanına kendi yetki ve görevi dahilinde olan hususlarda daha geniş yetkiler verebilir.

Fransa'da yerel yönetimlerde seçilmiş kişilerin, bu görevleri sürerken, aynı zamanda milletvekili olmaları da mümkündür. Geleneksel bir durum haline gelen bu uygulama oldukça da yaygındır. Böylece merkezi yönetim ve yerel yönetimler arasındaki ilişkiler ve yerel-ulusal siyaset bağlantısı, seçilmiş kişiler arasında da fiili olarak farklı bir etkileşim sergilemektedir. Milletvekillerinin % 75'inin ve senatörlerin % 90'ından fazlasının aynı zamanda belediye başkanı ya da belediye, il veya bölge meclislerinde üye durumundadır(106).

Fransa'da 36 binden fazla belediyenin çoğunda nüfus ikibinin altındadır. Küçük belediyelerin görevleri arasında, ikinci derecedeki

(105) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.6

(106) ÜNLÜ, Halil: **Yönetimler Arası İlişkiler**, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993, s.30; ÇİTÇİ, Oya: a.g.e., s.33

yolların yapımı ve bakımı, çöp toplama, ilkokulların yapımı ve bakımı gelmektedir. Görev açısından küçük belediyeler ile büyük belediyeler ayrıca kütüphane, tiyatro, turizm bürosu, toplu taşıma gibi hizmetleri, diğer belediyelerle işbirliği halinde gerçekleştirmeye çalışmaktadır(107).

Belediyelerin görev alanları kolluk işlerine ilişkin olan genel görevler, geleneksel kamu hizmetleri ve yeni görev alanları şeklinde sınıflandırılabilir(108). Bu sınıflamaya göre belediye kolluk gücü, kamu düzenini, halkın güvenlik, esenlik ve sağlığını korumakla görevlidir. Trafik zabıtası da belediyenin buyruğu altındadır. Kolluk yetkisini belediye başkanı, illerde devletin temsilcisi olan valinin denetimi altında kullanır.

Geleneksel hizmetler olarak, nüfus ve seçmen kayıtlarının tutulması, mezarlık alanlarının kuruluş ve bakımı, hal ve pazar yerlerinin açılması, yangın hizmetleri, yolların yapım ve bakımı, kentsel atıkların toplanması ve imhası, su, gaz, elektrik dağıtım gibi hizmetlerle belediyeler görevlidir. Belediyelerin yeni görev alanları olarak, çağdaş hizmetler şeklinde sayılabilecek türden konut, çevre ve kentsel planlama başta gelmektedir. Bölge gelişme planlarına katılmak, kentiçi ulaşımı düzenlenmek, eğitim hizmetleri ve çevrenin korunması için gerekli tedbirleri almak ve yapı izni vermek, belediyelerin görevleri olarak belirlenmiştir.

b- Département

Département (il özel idareleri), tarihsel gelişim sürecinin özelliklerinden, organların oluşumundaki demokratik yöntemden ve yetkilerinden dolayı güçlü ve köklü yerel yönetim birimidir. Bu gücü 1982 düzenlemesi ile daha da artmıştır.

(107) Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Yapıları Araştırması, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993, s.42

(108) KELEŞ, Ruşen: Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.24

İl özel idaresinin genel karar organı, üyeleri seçimle oluşan İl Genel Meclisidir. Seçim 6 yılda bir yapılır. Her kanton'dan bir üye olmak üzere seçilir ve sayıları 15 ila 76 arasında değişir. İl Genel Meclisi, kendi üyeleri arasından üç yıl için bir meclis başkanı, başkan vekilleri ve yönetim kurulunun diğer üyelerini seçerek oluşturur. Bu seçilen kişiler il daimi encümenini teşkil eder(109).

İl genel meclisi üyeleri 6 yıl için seçilmekle beraber, her üç yılda bir meclis üyelerinin yarısı seçimle yenilenmektedir. Seçim sistemi, belediye seçiminde olduğu gibi, iki turlu ve kayıtlı seçmen sayısının dörtte birine eşit sayıda oy almayı gerektirir(110). İl genel meclisi başkanı, yürütme organı olarak 1982 tarihindeki düzenlemeyle meclisin aldığı kararları uygular ve tüzelkişiliği temsil eder. 1982 düzenlemesinden önce bu görev valiler tarafından yürütülmekte idi. Bu düzenleme ile belediyelere paralel bir yapı oluşturulmuş, il meclisi başkanının konumu hem mecliste ve hem de valiye karşı güçlendirilmiştir.

Meclis başkanı il özel idaresinin bütçesini hazırlar ve meclise sunar. Harcamaları onaylar, ilin gelirlerini toplar, ödeme emrini imzalar. İldeki hizmet birimlerin başı İl Genel Meclis başkanıdır, bu birimlere bazı yetkilerini devredebilir; ilin mallarını yönetir, il adına sözleşmeler imzalar, kolluk yetkilerini kullanır(111).

İl genel meclisi, ildeki görevlerini yerine getirmek için genel bir yetkiye sahiptir. Meclis bu yetkilerinden bir kısmını (bütçe onaylama, bütçedeki zorunlu giderlere ve ilin gelirlerine ilişkin yetkiler hariç) İl Daimi Encümeni'ne devredebilir. Bu devredilmiş yetkiler il daimi komisyonunca meclis başkanına devredilemez(112). 2 Mart 1982 tarihli yasa ilin bütün işlerinin, İl Genel Meclisinin kararıyla düzen-

(109) ÜNÜSAN, Teoman: a.g.e., s.50; KELEŞ, Ruşen: **Fransa'da ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, a.g.e., s.29

(110) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.8; ÜNÜSAN, Teoman: a.g.e., s.50

(111) KELEŞ, Ruşen: **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, a.g.e., s.30-32

(112) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.8

leneceğini belirtmiştir. Bu genel yetki, ili ilgilendiren ve başka özel ya da kamusal bir tüzelkişiliğe bırakılmamış her alana il yönetimi karışır anlamındadır(113). Buna göre, sağlık, sosyal yardım, eğitim, okul taşıtları, yollar, altyapı, ekonomik gelişme, istihdam, turizm ve çevrenin korunması, köy kalkınması gibi görevler il yönetimlerinin başlıca görevleri olmaktadır.

1980'li yılların başında yapılan düzenlemelerden en karlı çıkan birim il yerel yönetimleri olmuştur. İl genel meclisleri, hem belediye meclislerinden, hem de bölge meclislerinden ve bu meclislerin başkanlarından önce gelmektedir(114). Sayıları ülke genelinde 100 adet olan il özel idarelerinin 96 tanesi Fransa topraklarında, 4 tanesi de denizaşırı ülkelerinde bulunmaktadır(115).

c- Région (Bölge)

Région (bölge) bir yerel yönetim birimi olarak Fransa'da ilk kez 2 Mart 1982 tarihli yasa ile oluşturulmuştur. Bugün Fransa'da bir yerel yönetim birimi (collectivité territoriale) olarak 26 bölge (région) vardır. Bunlardan 22'si Fransa içinde, 4 tanesi denizaşırı topraklardaki bölgelerdedir(116). Bu tarihten önce bölge örgütlenmesi vardı, ancak bu örgütlenme merkezi yönetimin bir taşra örgütlenmesiydi ve ayrıca kamu kurumlarının bölgesel örgütlenmesi de mevcut idi.

Fransız Anayasası'nın 72.maddesi yerel yönetimleri düzenlemiştir. Buna göre, belediyeler, iller (département) ve denizaşırı bölgelerden oluşan yerel yönetimler, kendi seçtikleri organlarca yönetilen özerk kuruluşlardır. Aynı madde uyarınca "başka herhangi bir yerel yönetim birimi kurulması yasa ile olur" hükmü gereği, bölgenin kurulması için anayasa değişikliği gerekmemiş, yasal düzenleme

(113) KELEŞ, Ruşen: **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, a.g.e., s.35

(114) KELEŞ, Ruşen: **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, a.g.e., s.39

(115) ÜNÜSAN, Teoman: **a.g.e.**, s.17

(116) ÜNÜSAN, Teoman: **a.g.e.**, s.17

yeterli olmuştur(117). Bu doğrultuda 2 Mart 1982 tarihli yasa, bölgenin ekonomik gelişmesi, toplumsal, kültürel ve bilimsel alanlarda geliştirilmesi, arazi düzenlemesi ve kimliğinin korunması gibi konularda bölge meclisinin yetkili olduğunu ve bölgelerin de bölge meclisi kararıyla yönetileceği hükmünü getirmiş(118) ve bölge yerel yönetimini böylece oluşturmuştur.

Bölge yerel yönetiminin organları Bölge Meclisi ve Bölge Meclis Başkanıdır. Meclis doğrudan doğruya o bölge içindeki illerde yaşayan seçmenler tarafından doğrudan ve 6 yılda bir yapılan seçimler ile liste ve nispi usul yöntemleri ile seçilerek oluşturulur. % 5 baraj uygulaması bölge için de geçerlidir.

Bölgenin genel karar organı olan bölge meclisindeki üye sayısı, bölge içindeki il sayısı ve nüfusları ile ilgili olarak değişir. Bu sayı 37 ile 197 arasındadır. Bölge meclisi kendi üyeleri arasından bölge meclis başkanını, başkan vekillerini ve bölge daimi komisyonunun diğer üyelerini seçer.

Bölge Meclis Başkanı (Président du Conseil Régional) bölgenin yürütme organıdır. Meclis üyeleri arasından salt çoğunluk usulü ile üç yıl için seçilir. Görevleri belediye ve il yerel yönetim birimlerindeki meclis başkanlarının görevleri ile paraleldir; bölge yönetiminin harcamalarını yapar, gelirlerini toplar, bölgedeki hizmet birimlerinin başı durumundadır, bölgenin taşınmaz mallarını yönetir, sözleşmeler imzalar, bölge tüzelkişiliğini temsil eder(119).

Bölge yerel yönetiminin temel organları bölge meclisi ve bölge meclis başkanı olmakla birlikte, 1972 yılında kurulmuş ve 1982'de yeniden düzenlenmiş olan, Ekonomik ve Sosyal Konsey de bölgenin

(117) KARAER, Tacettin: a.g.m., s.52; KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.9

(118) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.9

(119) ÜNÜSAN, Teoman: a.g.e., s.52

bir danışma organı sayılmaktadır(120).

Bölge yerel yönetimi kurulmadan önce mevcut olan bu konsey, serbest meslek mensupları ve girişimlerin temsilcilerinden (% 35), işçi sendikaları ve ulusal eğitim federasyonunun temsilcilerinden (% 35), bölgenin toplu yaşamına katkıda bulunan kuruluş temsilcilerinden (% 25) ve nitelikleri ve çalışmalarıyla Konseyde yer almasına karar verilen kişilerden (% 5) oluşmaktadır(121). Konsey üyeleri üçer yıl için seçilirler. Bölge meclis başkanı, bölgeyi ilgilendiren ekonomik, toplumsal ve kültürel konularda Konseyden görüş almak ve incelemeler yaptırmak yetkisine sahiptir. Konsey de kendi yetkileri içine giren konularda görüş bildirebilir.

B- PARİS ANAKENT YÖNETİMİ

1- Anakent Yönetimine Geçiş

1884 yılından bu yana mevcut olan belediye teşkilatlanması yapısal olarak ve çeşitli düzenlemeler geçirerek bugünlere kadar ulaşmıştır. Sanayileşme sonrası bazı kentlerde nüfus yığılması olmuş ve anakentler haline gelmiştir. Bunlar başta Paris olmak üzere Lyon ve Marsilya gibi anakentlerdir.

1975 yılına gelinceye kadar Paris'in ayrı bir yönetim şekli mevcut idi; belediye başkanlığı Paris valiliğince yürütölmekteydi. Bu tarihten itibaren Paris belediye başkanı da seçimle işbaşına gelmeye başlamıştır(122). Yine Paris özel statüsünü sürdürmüştür. Paris, Marsilya, Lyon gibi bir çok ilçelere sahip ve milyonun üzerinde nüfusu barındıran anakentlerde yalnız bir belediye başkanının bulunması, halktan çok uzaklaşmış olmasından dolayı sakıncalı görölmüştür(123).

(120) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.11

(121) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.11

(122) TORTOP, Nuri: **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.165

(123) TORTOP, Nuri: **Mahalli İdareler**, a.g.e., s.165-166

Bu arayışlar ile anakent sorunlarının çözümü amacıyla, anakent merkezlerindeki ilçelerde birer belediye kurulması öngörülmüştür. 31 Aralık 1982 tarihli yasa ile ilk olarak Paris, Lyon ve Marsilya gibi anakentlerde, daha sonra da Toulouse ve Nice'de büyük kent yönetimi çerçevesinde iki kademeli bir belediye yapısı kurulmuştur(124).

1982 sonunda geçilen anakent belediyeçiliğinde, bir anakent belediyesi ve bu belediyenin hizmet alanı sınırları içerisinde birden fazla ilçe belediyesi kurulmuştur. Her ilçenin belediye meclisi üyeleri, nüfusları ölçüsünde 10 ile 40 arasında değişmektedir. İlçe belediye meclislerinin üyelerinin yarısı, anakent belediye meclisinin üyesidir. Böylece anakentlerde her ilçe bir seçim çevresi sayılarak her ilçede birer belediye meclisi ve belediye başkanlığı oluşturulmuştur. Meclis üyeliği seçimi 6 yılda bir yapılmaktadır. Belediye başkanı, meclislerin üyeleri arasından ve meclis tarafından seçilmektedir. İlçe belediye başkanlığı ile anakent belediye başkanlığı aynı kişide birleşemez. Anakent belediye meclisinin feshi halinde ilçe belediye meclisi de kendiliğinden feshedilmiş sayılır(125).

Paris'te 20, Marsilya'da 16, Lyon'da 9 ilçe belediyesi vardır(126). Anakent belediyeleri olarak Paris'te 163, Marsilya'da 101, Lyon'da ise 73 belediye meclis üyesi mevcuttur(127). İlçe belediyelerinin meclislerinin üye sayıları ise 10 ila 40 arasında değişmektedir. Anakent yönetimindeki bu iki kademeli belediyeçilik yapısı Paris için de geçerlidir ve ayrıca Paris'in başkaca özel yönetsel statüsü vardır.

(124) HARLOFF, Eileen Martin: *The Structure of Local Government in Europe*, IULA Publication, The Hague, 1987, p.53

(125) TORTOP, Nuri: *Mahalli İdareler*, a.g.e., s.166

(126) KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, a.g.e., s.28

(127) KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da ...", a.g.m., s.6

2- Paris Anakent Yönetiminin Yapısı ve Görevlerin Paylaşımı

Paris'in yönetimi, ülke içinde özel bir statüye sahip olmuştur. Bu niteliği tarihsel olarak gelişmiş ve bugünkü yapısına kadar gelmiştir. Paris'in özel statüsü, kentin tarihsel gelişimi içinde edindiği yer, başkent olması, kentleşme yoğunluğu sonucu kent merkezi ile banliyolarının birbirinden ayrı düşünülmesinin zorluğu gibi nedenlere dayandırılabilir(128).

Paris'in klasik bir belediye teşkilatı ile yönetilmesinin yeterli olmayacağı, çünkü Paris'in yönetiminin sadece kent alanıyla değil, ulusal çıkarlarla da ilgili olduğu; tarihsel olarak bir çok reform ve rönesans hareketlerinin Paris'ten kaynaklandığı; diğer kentlere göre geniş bir ticari, ekonomik ve sosyal hizmet merkezi haline gelerek, merkez ile banliyolarının birleştiği(129) belirtilerek ayrı bir yönetim şekline ihtiyaç olduğu düşünülmüştür. Paris'in yönetim biçiminin, Paris'teki ayaklanmaların temposuna ve bunların yarattığı merkeziyetçi tepkilere koşut bir seyir izlediği; nüfus ve ekonomi açısından kentin gelişiminin, kamu düzeninin ve kent planlamasının kent yönetim biçimini de etkilediği(130) ifade edilmektedir.

1975 yılına kadar Paris Belediye Başkanlığı, Paris valiliğince yürütölmekteydi. Biri yönetim işlerinden, diğeri kolluk işlerinden sorumlu iki vali mevcuttu, bu tarihe kadar Paris ne bir belediye, ne de il yerel yönetimi idi(131). 1975 yılı reformunda, Paris kentinin yayılı olduğu alanda iki yönetsel yapı aynı anda oluşturulmuş, Paris Belediyesi ve Paris il'i kurulmuştur. Paris Belediyesi, yatırım bütçesi ve ilgili mali vesayet ile güvenlik işlerinden sorumlu polis müdürünün yetkileri konusundaki istisnalar dışında, diğeri belediyelere uygulanan

(128) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.200

(129) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.200

(130) KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.26

(131) TORTOP, Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e., s.165; KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.26; NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.200-201

statüye tabi kılınmıştır(132). Böylece Paris kentinde belediye meclisi seçimle oluşmaya, belediye başkanı da meclis üyeleri arasından seçilmeye başlanmıştır. Paris kentinde 20 ilçe mevcut olup, nüfus büyüklüklerine göre seçtiği 109 üye ile belediye meclisini oluşturmaktaydı. İlçelerde ise belediye komisyonları bulunmaktaydı. Bu komisyonlar, ilçe belediye meclisi üyeleri ile aynı sayıda olmak üzere, belediye başkanının belediye görevlileri arasından seçtiği kişilerden oluşmaktaydı(133).

31 Aralık 1982 tarihli yasa Paris'in yönetim biçimini netleştirmeye yönelik önemli düzenlemeler getirmiştir. Bu yasa ile Paris Kenti, "Paris Belediyesi" ve "Paris İli" olarak düzenlenmiştir. Ancak her iki idari birim için de tek bir meclis mevcuttur. Bu meclis hem belediye meclisi ve hem de il genel meclisi olarak toplanmaktadır. Meclis başkanı ise Paris Belediye Başkanıdır. Böylece Paris Belediyesinin iki organı olan, Paris Meclisi ve Paris Belediye Başkanı ikişer işleve sahiptir yani hem belediyeye, hem de il'e ilişkin işlevler görmektedir(134). 1982 değişikliği ile Paris kenti içindeki ilçelerde de belediye başkanının seçimle oluşturulması kabul edilmiştir. Böylece ilçe belediye meclisleri, halk tarafından seçilmeye ve meclis kendi üyeleri arasından ilçe belediye başkanını seçmeye başlamıştır.

1982 düzenlemesi ile Paris'te, bir yandan hem belediye ve hem de il yerel yönetimine ait tek bir meclis ve tek bir meclis başkanı ile anakent yönetimi, diğer taraftan meclis üyeleri halk tarafından seçilen ve meclis üyelerinin de, kendi aralarından birer başkan seçtiği 20 ilçe belediyesinin kurulduğu anakent yönetimi oluşturulmuştur.

Yirmi ilçe aynı zamanda bir seçim çevresi sayılmakta ve nüfusları oranında meclis üyesi seçilmektedir. Paris Anakent Belediye-

(132) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.201

(133) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", AİD, C.26, S.1, Mart 1993, s.83

(134) KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.26

sinde daha önce 109 olan meclis üye sayısı 1982 düzenlemesi ile 163'e çıkarılmıştır. Meclisin 163 üyesi, Paris Anakent Belediyesinin sınırları içerisindeki ilçelerden seçilip gelirler; her ilçe meclisi 3 ila 17 arasında değişen sayıda üye gönderir(135). Meclis kendi üyeleri arasından belediye başkanını ve vekilleri seçer.

Hem 1975 ve hem de 1982 düzenlemelerinde Paris'te, kamu düzenini sağlamaktan sorumlu vali uygulaması çeşitli değişikliklerle bugün de korunmaktadır. Güvenlikten sorumlu vali, ilde vali ile birlikte, devleti temsil eden iki kişiden biridir. Bazı durumlarda da belediyenin görevlisidir ve bu kimlikle belediye kolluk güçlerinin yetkilerine sahiptir(136). Bu yapısı ile Paris kentinde yönetim şekli iki kademeli anakent yönetiminin temel özelliklerini taşır. Üst kademe belediyesi olan Paris belediyesi ile Paris İl Özel İdaresi aynı meclis ve başkanı ile yönetilmektedir. Geleneksel uygulamayla meclis düzeyinde il ve belediyenin bir araya getirilmesi ile güvenlikten sorumlu vali de bu yapı içinde yer almaktadır. Paris Belediye Meclisi, Paris Belediyesinin, Paris ilinin ve güvenlikten sorumlu örgütün bütçelerini ayrı ayrı onaylamaktadır(137).

Paris'te 20 ilçe aynı zamanda birer alt kademe belediyesi olan ilçe belediyelerini oluşturur. İlçe belediye meclisleri yerel halk tarafından seçilerek oluşturulur. İlçe belediye meclisleri, kendi üyeleri arasından birer belediye başkanı seçerler. Anakent Belediyesindeki genel sekreterlik yapısı ilçe belediyelerinde de vardır. 1982 düzenlemesi ile Paris Anakent Belediyesine de diğer belediyelere uygulanan hukuk uygulanacağından, seçimleri 6 yılda bir yapılacaktır(138).

Paris Anakent Belediyesinde ve ilçe belediyelerinin her birinde

(135) KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, a.g.e., s.26

(136) KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, a.g.e., s.27

(137) KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, a.g.e., s.27

(138) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.84; KELEŞ, Ruşen: *Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim*, a.g.e., s.28

birer genel sekreter vardır. Genel sekreter belediye örgütlenmesi içindeki tüm personelin hiyerarşik amiridir. Belediye hizmetlerinin işleyişinden sorumludur(139). İlçe belediyelerinde genel sekreter ilçe belediye başkanının önerisi üzerine Paris Belediye Başkanınca atanır.

Paris Belediye Başkanı, 1884 tarihli Belediye Yasasının öteki il merkez belediyelerinde, belediye başkanlarına vermiş olduğu yetkiler ile güvenlik valisinin görev alanı dışında kalan bir çok yetkiyi kullanır. Meclis kararlarını uygular, harcamalarını yapar, belediyeye bağlı çeşitli kuruluşların yetkili organlarının toplantılarına başkanlık eder. Ayrıca devletin o yöredeki temsilcisi kimliği ile medeni hal kayıtlarının tutulması gibi işlerden de sorumludur(140).

Güvenlik valisi ilde, il valisi ile birlikte devleti temsil eder. Belediye görevlisi olarak belediye kolluk güçlerinin yetkilerini kullanır. Küçük çaptaki yolların yapımı, yolların güvenliğinin ve esenliğinin temini, ticaretin güvenliği, fuar, Pazar yeri, haller ve kamuya açık yerlerin denetimi gibi görevleri vardır. Meclis kararlarında kendileriyle ilgili olan işleri yapar. Ayrıca yangın hizmetlerine ilişkin görevleri vardır(141).

İlçe belediyeleri askerlikle ilgili işler, seçimlerin organizasyonu ve nüfus işlerini yürütür. Okullara kayıt işleri, kreşler ve lojman talepleri de ilçe belediyelerinin görev sahasına girmektedir(142). 1982 düzenlemesinde, belediye başkanı seçimle oluşturulmaya başlanan ilçe belediyeleri bu statüsüne rağmen görevleri ve yetkileri bakımından çok sınırlı kalmıştır. İlçe belediyelerinin günlük yaşam ile ilgili olarak en iyi değerlendirme yapabilecek kuruluşlar şeklinde görüldüğü(143) belirtilmektedir. Bu nedenle ilçe belediyesi ve özellikle

(139) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.83-84

(140) KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.27

(141) KELEŞ, Ruşen: Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim, a.g.e., s.27

(142) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.84-85

(143) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.85

genel sekreter ve örgütü, yöresinin sorunlarını ve ihtiyaçlarını iyi bilmesi gerekmektedir. İlçe ile ilgili bütün konularda görüş bildirir. İlçe belediyeleri kreş, huzurevi, anaokulları yanında çocuk bahçeleri, spor tesisleri, gençlik evleri, spor salonları, duş, banyo gibi tesis ve hizmetler ile bir hektarı geçmeyen yeşil alanların yönetiminden de sorumludur(144). Ayrıca Paris Belediyesinin ilçelere devredebileceği yetki ve görevleri de yaparlar.

Paris Anakent Belediyesinin devletten aldığı yardımlar ve öz gelirleri vardır. Öz gelirleri arasında yerel vergiler önemli yer tutmasına rağmen, Paris'te yerel vergilerin oranları ülke genelindekinden düşüktür. Paris Anakent Belediyesinin yatırım harcamaları ise daha çok konut yapımı, temizlik, park, bahçe ve spor alanlarına yönelik olmaktadır.

İlçe belediyelerinin cari masraf ve gelirleri de Paris Anakent Belediyesi bütçesi içinde gösterilmekte, yatırımlar Paris Anakent Belediyesi bütçesinde ilçeler itibariyle ayrılmaktadır. Bu konuda ilçe belediye başkanları ile Paris Anakent Belediye Başkanından oluşan bir komisyon, yatırım bütçesini inceler ve Paris Anakent Belediye Başkanına sunar. Cadde ve sokakların aydınlatılması, okul ve yolların bakım masrafları için ilçelerin nüfuslarına göre Paris Anakent Belediyesi bütçesinde ödenek ayrılır(145).

(144) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.85

(145) TORTOP, Nuri: "Paris Şehrinin Yönetim Biçimi", a.g.m., s.86

III- JAPONYA'DA: TOKYO ANAKENT YÖNETİMİ

Japonya 1946 Anayasası ile egemenliğin halka ait olduğu, İmparatorun sadece devletin birliğini simgelediği ve insan hakları dokunulmazlığının kabul edildiği, parlamenter rejimin benimsendiği üniter bir devlettir. Yasama organı olan parlamento iki meclislidir. Yürütme yetkisi başbakan ve kabineye aittir. Yargı ise yasama ve yürütmeden bütünüyle bağımsızdır(146).

Japonya'da Sanayi Devrimi gelişmiş batılı ülkelerinkinden daha geç yaşanmıştır. Sanayileşme ile sanayi kentleri kurulmuş, anakentsel alanlar bu dönemde oluşmaya başlamış, bölge planlaması yaklaşımına dayalı kentleşme tedbirleri alınmıştır. Japonya'da İkinci Dünya Savaşı sonrasında kentleşme hareketleri yoğun olmakla birlikte, gelişmekte olan ülkelerdeki kentleşme hareketlerinden ayrılır. Çünkü savaş sonrası kentleşme hareketleri Japonya'da kentlerin yeniden inşası ve anakentlerin yeniden düzenlenmesi (geliştirilmesi) ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkelerde ise kentleşme hareketleri bu tarihten sonra belirginleşir ve anakentleşme sürecini başlatır. Japonya'da kentlerin yeniden inşası, yönetsel düzeyde de kendini bulmakta ve 1946 Anayasası ile yeni bir yerel yönetim sistemi getirilmektedir.

(146) Japon Parlamentosu (Diet), Temsilciler Meclisi (Şugiin) ve Danışma Meclisi (Sangiin)'den oluşmaktadır. Her iki meclis de halk tarafından seçilerek oluşturulur. Temsilciler Meclisi üyeleri il seçim bölgesinden 4 yıl için seçilir. Danışma Meclisi üyeleri ise, üç yılda bir yarısı yenilenmek üzere 6 yıl için halk tarafından seçilir. Üyelerin beşte üçü il seçim çevresinden, geriye kalan üyeler ise ülke genelinde gösterilen adaylar arasından seçilir. Temsilciler Meclisi yetkileri açısından üstün konumdadır; bütçeyi ve milletlerarası anlaşmaları onaylar, kabineye güvensizlik oyu vererek düşürebilir. Bakınız. REISCHAUER, Edwin O.: *The Japanese Today*, Harvard University Press, Massachusetts, 1988, pp.245-251; CORTAZZI, Hugh: *Modern Japan- A Concise Survey*, Macmillan Press, London 1993, p.46-52.

A- JAPONYA'DA KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİMLER

1- Japonya'da Kentleşme

Japonya'da kentleşmenin başlıca özelliği anakentlerin ve anakentsel alanların alabildiğince büyümesidir. Buna rağmen, geliştirmekte olan ülkelerdeki gibi işsiz bol sağlıksız bir kentleşme olmadığı, sağlam bir ekonomik temele ve sanayiye dayandığı ve toplumsal sorunlar açısından da olumlu nitelikler taşıdığı belirtilmekte ve Japonya'nın istikrarlı bir kent yapısına sahip, gecekondusu bulunmayan ender ülkelerden biri olduğu ifade edilmektedir(147). Anakentsel alanların alabildiğince büyümesi özelliğinden dolayı Japonya'daki kentleşme sürecini Türkiye'deki gibi bir anakentleşme süreci olarak görebiliriz. Ancak, "gelişmiş ve sanayileşmiş ülkelerin kentleşme özellikleri Japonya'da aynen gözlemlenebilmektedir. Anakentlerin büyümesi, anakentlerin merkezlerinden çok çevresindeki nüfus artışı ile olmaktadır"(148). Oysa geliştirmekte olan ülkelerde ve Türkiye'de kentleşme hareketlerinde anakent merkezlerine yığılma ve anakent çevresinde gecekondulaşma genel bir özellik şeklindedir.

Japonya'da kentsel yerleşim yakın geçmişe dayanır. 16.yüzyılda büyük kentler sadece Nara, Kyoto ve Kamakura idi. Bu yüzyıldan itibaren feodal beylerce, egemenliklerini sürdürebilmek ve civar yerleşimleri denetlemek için şato kentler (Coka-Machi) kurulmuştur. Tüccarlar, tapınak yöneticileri ve zanaatkarlar bu kentler etrafında toplanmıştır. Tokyo kenti de şato kentler etrafında gelişmiştir. Hakata, Sakai gibi liman kentler ile Ise, Kompıra ve Zenkoci gibi dini merkezli kentler zamanla büyük kentsel merkezler haline gelmiştir.

(147) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Kentsel Yaşam ve Kentleşme", AİD, C. 19, S.2, Haziran 1986, s.105, 109 ve 116

(148) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel Yönetimler", AİD, C.17, S.3, Eylül 1984, s.102

Kentsel büyüme ise 19.yüzyılın sonlarına doğru olmuştur. Kobe, Yokohama, Niigata, Hokodate ve Nagosaki gibi uluslararası limanların ve Yokosuka, Kure ve Sasebo gibi deniz üslerinin gelişimiyle kentsel büyüme hızlanmıştır. Sanayileşme, kentlerin hızla büyümesine yol açmıştır. Yavata, Niihama, Kawasaki ve Amagasaki gibi sanayi kentleri bu süreç içinde ortaya çıkmıştır. Kentleşme Batıyla ilişkilerin gelişiminde ve Batılılaşma çabalarının yoğunlaşmasında etkili bir faktör olmuştur.

Japonya'da kent ve kentleşme ile bu süreçteki yapısal değişim, birkaç döneme ayrılarak sınıflandırılmaktadır. Bu dönemler kısaca şöyle özetlenebilir(149):

Kale Merkezlerinin Gelişmesi (Kamakura Dönemi: 1180-1273): Ortaçağın ilk yıllarında ticaret faaliyetlerinin genişlemesiyle ilkel kentler, yönetici sınıfın tüketim merkezleri haline gelmiştir. Bu küçük kentlere "Kale Merkezler" (castle centres) denilmektedir.

Kale Kentlerin Oluşumu (Muromachi Dönemi: 1274-1572): Ortaçağın son dönemlerine rastlayan kale kentlerin oluşumunda feodal beylerin etkinliklerini artırma mücadeleleri vardır. İç savaşlar ve ekonomik faaliyetlerde genişleme sebebiyle, yerel entegrasyon ve korunma ihtiyaçları Japonya'nın Ortaçağ Kentleri olan "Kale Kentlerin" kurulup, genişlemesine yol açmıştır.

Tokugawa veya Edo Dönemi (1571-1868): Her biri imparator adına savaşarak tüm ülkede egemenliği elde etmek mücadelesinde Tokugawa başarılı olmuş, askeri güce dayalı Tokugawa Hükümeti

(149) ÇEZİK, Asuman: **Japonya'da Kentleşme ve Yapısal Değişim**, DPT Yayını, Ankara, 1973, s.10-29; Ayrıca bakınız.: REISCHAUER, Edwin O.: a.g.e., s.52-120: HALL, John Whitney: "The Nature of Traditional Society" in **Political Modernization in Japan and Turkey** (Ed. Robert E. WARD and Dankwart E. RUSTOW), Princeton University Press, Princeton, 1964, s.14-41; BERKSUN, H. (Çev.): "Japonya'da Taşra Teşkilatı", **TİD**, S. 194, Eylül-Ekim 1948, s.45-55; CORTAZZI, Hugh: **The Japanese Achievement**, Sidgwick and Jackson Great Civilizations Series, St. Martin's Press, New York, 1990, p.139 ve devamı.

(Bakufu) kurulmuştur. Feodal beyler sınıfının yerini savaşçılar (samurai) sınıfı almıştır. Başkent Edo merkezli güçlü bir merkeziyetçilik başlamış ve bu esasta ülke genelinde birlik kurulmuştur. Merkeziyetçilik feodal kentlerin ölmesine, büyük kentsel merkezler doğmasında önemli olmuştur. 1721 yılında başkent Edo'nun nüfusu 1 milyona ulaşmış, Yokohama gibi liman kentler oluşmaya başlamıştır.

Meiji Dönemi (1869-1897): Meiji Hükümeti Edo'yu başkent seçmiş ve bu kente Tokyo adı verilmiştir. Tokyo yönetsel ve siyasi otoritenin gereği kurumlar ile donatılırken, ikinci büyük kent Okasa da ekonomik faaliyetlerin yoğunlaştığı bir kent olmuştur. Tokyo, Osaka ve Kyoto bu önemlerini sürdürürken, iki yeni uluslararası liman kenti Yokohama ve Kobe de ticaret merkezleri haline gelmiştir.

Sanayi Devrimi ve Sanayi Kentlerinin Oluşması Dönemi (1898-1939): Sanayileşme ile kentler sayıca arttığı gibi büyük kentlerde bir genişleme olmuş, ekonomik faaliyetlerden monopolleşme, buna bağlı işçi sınıfı ve sendikalar gelişmiştir. Endüstri ve ticaret, büyük kente göçü özendirmiştir. Japonya tarihinin en yüksek kentleşme hızı 1898-1918 yılları arasında olmuştur. Bu dönemde Tokyo, Yokohama, Osaka, Kyoto, Kobe ve Nagoya olmak üzere hepsinin de nüfusu 500 binden büyük 6 anakentsel (metropolitan) yerleşim alanı bulunmaktaydı.

II. Dünya Savaşı Sonrası Dönem: Bu dönem "Bölge Planlama" yaklaşımına dayalı kentlerin yeniden inşa edilmesi dönemidir. Anakentsel alanlar yeniden düzenlenmiş ve çevresine uydu kentler inşa edilmiştir. Ayrıca çeşitli bölgelerde yeni kentler oluşturma fikri benimsenmiştir.

Tablo 9: Japonya'da Kentsel Nüfus Oranı (%) ve Yerleşim Sayısının Kent Gruplarına Dağılışı (1920-1980)										
Kent Büyüklüğü	1920		1950		1960		1970		1980	
	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı	%	Sayı
1 milyondan yukarı	7.1	2	11.4	4	17.9	6	20.1	8	24.8	19
500 bin-1 milyon	4.8	4	2.1	2	1.9	3	4.4	7	-	-
100 bin-500 bin	6.1	26	12.2	58	16.1	104	19.5	135	31.6	174
50 bin-100 bin	6.8	64	7.6	90	11.5	160	11.9	182	12.4	213
50 binden aşağı	75.2	11.711	66.8	10.259	48.1	3.228	36.5	2.944	31.2	2.850
Toplam	100	11.807	100	10.414	100	3.511	100	3.276	100	3.256

KAYNAK: KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Kentsel...", a.g.m., s.105

Tablo 10'da görüldüğü üzere, 1980 yılı rakamlarına göre Japonya'da 10 anakentin nüfusu, genel nüfus toplamının % 22.6'sını oluşturmaktadır. Bu anakentlerin nüfusunun, kentsel nüfus toplamına oranı ise % 30'dur.

Tablo 10: Japonya'nın En Büyük 10 Kentinde Nüfus (1980)			
Kentler	Nüfusu	Genel Nüfusa Oranı (117.057.485)	Kentsel Nüfusa Oranı (89.183.924)
Tokyo	11.468.516	9.797	12.859
Yokohoma	2.773.822	2.369	3.110
Nogaya	2.087.884	1.783	2.341
Osaka	2.648.158	2.262	2.969
Sapparo	1.401.758	1.197	1.571
Kyoto	1.472.993	1.258	1.651
Kobe	1.367.392	1.168	1.533
Fuknuka	1.088.617	0.929	1.220
Kitakyushi	1.065.084	0.909	1.194
Kaurasaki	1.040.698	0.889	1.166
Toplam	26.414.617	22.561	29.614

KAYNAK: Tablonun hazırlanmasında, KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Kentsel..." a.g.m., s.107'deki tablo bilgileri değerlendirilmiştir.

2- Japonya'da Yerel Yönetimler

a) Yerel Yönetimlerin Yasal Dayanakları

II. Dünya Savaşı'nı takiben yerel yönetim sisteminde reformlar yapılarak, yerel yönetim birimlerinin yapıları, özellikleri, seçilme biçimleri yeniden düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler Eylül 1946'da

Anayasal hükümlerle ve Anayasanın peşinden Mayıs 1947'de çıkarılan "Yerel Özerklik Yasası" ile yapılmıştır. Böylece il, kent, ilçe ve köy birimlerini kapsayan yerel yönetim sistemi yeniden kurulmuştur. İl'in yürütme organı olan valinin halk oyu ile seçilmesi, kadınlara oy kullanma hakkının verilmesi bu hukuki düzenlemeler ile olmuştur(150). Savaş öncesi yerel yönetim sistemi (diğer siyasi kurumlarda da olduğu gibi) Alman modelinden esinlenilmişti. Yeni yerel yönetim yapılanmasında ise Amerikan yerel yönetim sisteminin etkileri sözkonusu olmuştur(151).

Japonya'da yönetsel kademelenmenin ve sınırlarının oluşturulmasında tarihsel süreç içinde oluşan yerleşim mekanlarının yanında, coğrafi ve fiziki mekanın doğal sınırları esas alınmış, yönetsel kademe sınırlarına fiziki ve coğrafi doğal sınırlar ile uyumlu bir yapı kazandırılmıştır. Feodal dönemden itibaren toprakların yönetimi bu doğal sınırlarla belirlenmiştir. Özellikle birer yönetsel kademe olmamakla birlikte, bölgeler bu şekilde tespit edilmiştir. Bu anlayış, yerleşim mekanlarının gruplandırılmasına ve yönetsel kademelerin oluşturulmasına tarihsel bir kolaylık sunmuştur(152).

Yönetsel kademelenme köy (*ri*), ilçe (*gun*), il (*ken*) ve bölge-yöre (*do*) birimlerinden oluşmaktadır(153). 1888 yılında sayıları 300'ün

(150) **Public Administration in Japan** (Ed. IIAS Tokyo Round Table Organizing Committee), Institute of Administrative Management Publishing, Tokyo, 1982, p.99

(151) SCALAPINO, Robert A.: "Environmental and Contributions", in **Political Modernization in Japan and Turkey a.g.e.**, s.79-87; **Public Administration in Japan, a.g.e.**, s.99

(152) 1905 yılından beri yürütülen çalışmalar ile ülke dokuz bölgeye ayrılmıştır. Bölgelemede il sınırları özellikle dikkate alınmıştır. İller de zaten coğrafi ve fiziki mekanın doğal sınırlarına uyularak oluşturulmuştur. İller'i benzeri coğrafi özellikler temelinde gruplandırma amacına yönelik bu dokuz bölge Hokkaido, Tohoku, Kanto, Hokuiku, Tosan, Tokai, Kinki, Chugoku-Shikoku ve Kyushu-Okinawa'dır. Bakınız: CORNHAUSER, David H.: "Coefficients of Urban Intensification For Japanese Cities: 1960- 1980", in **Urbanization in Asia**, University of Hawaii Press, Honolulu, 1989, p.142-147; **Public Administration in Japan, a.g.e.**, p.102; LONG, Susan O.: "The Society and Its Environment", in **Japan: A Country Study** (Ed. R.E. DOLAN and R.L. WORDEN), Washington, 1992, p.77-82; STEINER, Kurt: **Local Government in Japan**, Stanford University Press, California, 1965, s.151

(153) 7.yüzyılda Taika (büyük değişiklik) Reformları ile doğal sınırlar dikkate alınarak yerleşim yerleri ve yönetsel kademelenme şu şekilde tespit edilmiştir: Ri (köy topluluğu): Temel toplumsal ve ekonomik birim; Gun (ilçe): Merkezi yönetime bağlı en küçük siyasi ve

üzerinde bulunan iller (Ken'ler) birleştirilmiş ve 47 il oluşturulmuştur. Bunlardan 4 tanesi farklı statüde yapılandırılmıştır. *Fu* denilen üç kentsel il (bunlar Tokyo, Osaka ve Kobe) ve Adalar Bölgesi olan Hokkaido ili de *Do* (yöre-bölge) şeklinde gruplandırılmıştır. 1943'de Tokyo'nun statüsü yeniden düzenlenerek *To* (metropol-anakent) haline getirilmiştir. Böylece Japonya'da bugün 43 Ken (il), iki *Fu* (kentsel il), bir *Do* (yöre-bölgesel il) ve bir *To* (metropol-anakentsel il) olmak üzere toplam 47 il (prefecture) mevcuttur(154).

1947 tarihli Japon Anayasasının 8. Bölümü yerel yönetimlerin temel prensiplerini hüküm altına almıştır(155). Bu bölümün 92. maddesinde "Yerel yönetimlerin örgütlenme ve fonksiyonlarına ilişkin kurallar yerel özerklik ilkesine uygun olarak yasa ile düzenlenir" denilmektedir.

Anayasanın 93. maddesinde de "Yerel yönetimler meclisleri, karar organları olarak yasaların çizdiği çerçevede kendilerini oluştururlar. Tüm yerel yönetim birimlerinin yürütme organlarının başkanları, meclislerinin üyeleri ve yasalar tarafından belirlenen diğer yerel yönetim birimlerinin görevlileri doğrudan yerel halk tarafından

yönetimsel birim; Kuni (il): ilçelerin (gun'ların) gruplandırılmasıyla oluşturulmuş valilerce yönetilen 60 kadar yönetimsel birim; Do (yöre-bölge): kara ve deniz yoluyla birbirine bağlanan il (kuni) grubudur. 10.yüzyılda iller (kuni'ler), yönetim merkezi Kyoto'dan uzaklığına göre yeniden gruplandırılarak bölgesel sistem getirilmiştir. 1871 yılında feodal sistem kaldırılmış, iller yeniden sınıflandırılıp daha küçük parçalar ile sınırlanarak yeni bir il sistemi (Ken) kurulmuştur. 300'ün üzerindeki Ken'lerin (illerin) yönetimi için eski feodal beyler vali olarak atanmıştır. 1880'li yıllarda Meiji Restorasyonu ile 4 ayrı yasa ile şu yerel yönetim birimleri kurulmuştur: 1888'de çıkarılan "Belediye Örgüt Yasası" (The Municipal Organization Law) ve "Kasaba ve Köy Örgüt Yasası" (The Town and Village Organization Law) na dayanarak Shi-Sei (City System-kent sistemi) ve Cho-Son-Sei (town and village system-kasaba ve köy sistemi), 1890'da Fu-Ken-Sei (prefectures system-il sistemi) ve Gun-Sei (county system-ilçe sistemi) 1921 yılında bu dört yönetim yasası gözden geçirilerek Gun-Sei (county system-ilçe sistemi) kaldırılmıştır. Bakınız, **Public Administration in Japan, a.g.e., s.122**; EKE, Ali Erkan: **a.g.e., s.30**; HANE, Mikiso: **Modern Japan-A Historical Survey, Second Edition, Westview Press, Boulder, 1992, s.90**; UMEGAKI, Michio: **After the Restoration-The Beginning of Japan's Modern State, New York University Press, New York, 1988, pp.133-139**; STEINER, Kurt: **a.g.e., s.9 ve devamı**

(154) SEEKINS, Donald M.: "The Political System", in **Japan-A Country Study, a.g.e., s.318-320**; CORTAZZI, Hugh: **Modern Japan..., a.g.e., s.65-69**

(155) **Public Administration in Japan, a.g.e., s.99**; STEINER, Kurt: **a.g.e., s.118-136**.

seçilir” denilmektedir. Bu maddede belirtilen yerel yönetim birimleri şunlardır: iller (prefectures), kentler (cities-*shi*), kasabalar (towns-*cho*), köyler (villages-*son*), özel amaçlı örgütler (special local public bodies), bunların kendi aralarında kurdukları birlikler (unions of local public entities) ve taşınmaz mal birlikleri (property wards) ile yerel kalkınma birlikleri (local development corporations)(156).

Anayasanın 94. maddesine göre “Yerel yönetimler, kendi taşınmaz mallarını yönetmek, kendi işlerini görmek ve yasalar çerçevesinde kendi kurallarını oluşturmak ve uygulamak hakkına sahiptirler.” 95. maddesinde de “Bir yerel yönetimi ilgilendiren özel yasa, Parlamento tarafından yasaların çizdiği çerçeve içinde, o yerel yönetim biriminde bulunan seçmenlerin çoğunluğunun onayı (oluru) alınmaksızın çıkarılamaz” denilmektedir.

Anayasa, yerel yönetimlerin demokraside önemli role sahip kurumlar olduğunu ve Japon siyasal sisteminin bir parçasını oluşturduğunu açıkça belirtmektedir(157). Anayasanın yerel yönetimlerin yerel özerklik ilkesine uygun olarak yasayla düzenleneceği hükmüne dayanarak 1947 tarihli “Yerel Özerklik Yasası” çıkarılmıştır. 1948’de “Yerel Gelirler Yasası”, 1950 yılında “Yerel Kamu Hizmetleri Yasası”, “Yerel Seçimler Yasası”, “Yerel Vergiler Yasası”, 1952 yılında “Yerel Kamu İşletmeleri Yasası” gibi yasal düzenlemeler yapılmıştır(158).

Japon yerel yönetim sisteminin temel özellikleri genel olarak şöyle belirtilmiştir(159):

1- Yerel yönetimler sadece yerel hizmetleri karşılayan birimler değil, aynı zamanda ulusal politikaları uygulamaya yardımcı kuruluş-

(156) KELEŞ, Ruşen: “Japonya’da Yerel ...”, a.g.m., s.105

(157) *Public Administration in Japan*, a.g.e., s.99-100; STEINER, Kurt: a.g.e., s.117-119

(158) *Public Administration in Japan*, a.g.e., s.100; KELEŞ, Ruşen: “Japonya’da Yerel ...”, a.g.m., s.105.

(159) KELEŞ, Ruşen: “Japonya’da Yerel ...”, a.g.m., s.106

lardır. Sanayileşme ve kalkınmaya yardımcı işlevleri vardır.

2-Yerel yönetimlere tekdüzelik egemendir. Yapıları ve işlevleri tüm ülkede aynıdır.

3- Özerk kurumlar olmalarına rağmen, merkezi yönetimin geniş gözetim ve denetim yetkileri vardır.

4- Hem il düzeyinde, hem de belediye düzeyinde iki kademeli bir yerel yönetim yapısı söz konusudur.

5- Halkın yönetime katılımı giderek artmaktadır.

Yönetimsel açıdan Japonya'da merkezi yönetimin altında iki kademe yönetim birimi görülmektedir. Üst düzeyde iller (Prefectures: Ken, Do, To, Fu), alt düzeyde ise belediyeler (Municipalities: kent, kasaba ve köyler) bulunur. Bu kademelenme yerel yönetim sistemi açısından da geçerlidir. Yerel yönetim sistemi içerisinde özel amaçlı örgütlere geniş yer verilmiştir.

Tablo 11: Japonya'da Yerel Yönetim Birimleri ve Sayıları (1980)								
Kademe	Genel Amaçlı Yerel Örgütler (Ordinary Local Public Entities)				Özel Amaçlı Yerel Örgütler (Special Local Public Entities)			
Birinci Kademe (İller)	Anakentsel İl (To) Tokyo 1	Bölgesel İl (Do) Hokkaido 1	Kentsel İl (Fu) Osaka ve Kyoto 2	Kırsal İl (Ken) Diğer İller 43	Özel Kurullar (Special Wards) 23	Yerel Yönetim Birlikleri (Unions of Local Public Entities) 2.492	Taşınmaz Mallar (Property Wards) 4.641	Yerel Kalkınma Birliği (Local Development Corporations) 16
İkinci Kademe (Belediyeler)	Kent (Shi) 646 (10 tanesi düzenli kent- Designated Cities)	Kasaba (Cho) 1.994	Köy (Son) 615					

KAYNAK: Public Administration in Japan, a.g.e., s.101'deki şemadan ve SEEKINS, Donald M.: a.g.m., s.320'deki şekilden derlenerek hazırlanmıştır.

b) Genel Amaçlı Yerel Yönetim Birimleri

Genel amaçlı yerel yönetim birimleri ülkenin her alanında kurulu bulunan örgütsel, fonksiyonel ve diğer unsurlarla donatılan genel ve yaygın yerel yönetimlerdir. Özel bir örgütsel bölgeye sahip olan “To” (Tokyo Metropolitan Government) yönetsel birimi istisna tutularak, diğer tüm genel yerel yönetim birimleri iki kademe içerisinde örgütlenmişlerdir(160). Alt kademe temel yerel yönetim birimi kabul edilen “Shi” (cities-kent), “Cho” (towns-kasaba) ve “Son” (villages-köy) den oluşur. Üst kademe ise “To” (Tokyo Metropolitan Government), “Do” (Hokkaido Adası), “Fu” (Osaka ve Kyoto illeri) ile “Ken” denilen düzenli il örgütleri (prefectures) bulunmaktadır(161).

aa) İller (Prefectures): To, Do, Fu, Ken

Japonya’da 1 To (Tokyo Anakenti-Tokyo Metropolitan Government), 1 Do (Hokkaido Adası), 2 Fu (Osaka ve Kyoto) ve 43 Ken (standart il) olmak üzere 47 il (prefectures) vardır.

Standart iller “Ken” olarak adlandırılmıştır. Tokyo İli özel bir bölge olması ve anakentsel özellikleri açısından ayrı yapılandırılmış ve “To” olarak isim verilmiştir. Hokkaido Adası, çevresindeki küçük adalarla birlikte tek bir il olarak düzenlenmiş ve “Do” olarak adlandırılmıştır. Osaka ve Kyoto illeri ise “Fu” olarak ayrı düzenlenmiştir.

Fonksiyonları açısından To, Do, Fu ve Ken’ler birer il (prefectures) olarak temelde aynıdır. Bazı farklılıkları da mevcuttur. Örneğin diğer yerel yönetim birimlerinde olmayan ilave birimler ve özel bölgeler sadece “To” içinde mevcuttur(162).

İller, belediyeleri de içine alan, bölgesel yerel birimlerdir. Yapı-

(160) Public Administration in Japan, a.g.e., s.101.

(161) Public Administration in Japan, a.g.e., s.101; CORTAZZI, Hugh: Modern Japon..., a.g.e., s.65-67

(162) Public Administration in Japan, a.g.e., s.101.

ları ve işlevleri benzerdir. Bir ilin sınırları içinde kalan alan genellikle kentlerden oluşan bir kentsel alan (*shibu*) ile kasaba ve köylerden oluşan bir kırsal alan (*gumbu*)'dan meydana gelmektedir(163).

İllerin organları: Vali, yürütme organı, meclis de genel karar organıdır. Her iki organın üyelerini de 4 yıl için halk seçer. Yetkiler vali ve il meclisi arasında paylaşılmış durumdadır. Meclis üyeliği parlamento (*Diet*) veya bir başka yerel yönetim birimi üyeliği ile bağdaşmaz. İl yerel yönetiminin görevlerinin yapılmasından ve birimler arasında eşgüdümün sağlanmasından sorumlu olan valiler, merkezi yönetimin özel yasalarla kendilerine verdiği görevleri de yaparlar. Bu sıfatla valiler ilgili bakanların yönetimi ve gözetimi altındadır. Diğer yandan merkezi yönetimin ajanı sıfatıyla belediye başkanlarını yönetim ve gözetim altında tutarlar. Meclis üye sayısı il nüfusuna göre değişmektedir. 700 bin nüfusa kadar olan illerde meclis üye sayısı 40'dır. Bu sayıya her 50 bin kişi için 1 üye eklenir, nüfus bir milyonu aşıyorsa, bir milyon nüfus sonrası için her 70 bin kişi için 1 üye daha eklenir(164).

İllerin görevleri: Yerel Özerklik Yasasında açıkça sayılmayan, yani belediyelere görev olarak belirtilmeyen iş ve hizmetler illerin sorumluluğundadır. İller, daha geniş alanlı hizmetleri yerine getirirler. Bunlar genellikle geniş bir alandaki birimler arasındaki eşgüdüm gerektiren ve normal koşullarda belediyelerin yapamayacağı türde hizmetlerdir. Geniş bir alanı ilgilendirmesi açısından imar planları, akarsulardan faydalanma, ormanların geliştirilmesi, yolların bakım ve onarımı gibi hizmetler ile eşgüdüm gerektiren işler (eğitim standardının tespiti, kültürel mirasın korunması, kolluk hizmetleri, sosyal sigortalar, sağlık hizmetleri gibi işler) illerin görevidir(165).

(163) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", a.g.m., s.106; STEINER, Kurt: a.g.e., s.145

(164) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", a.g.m., s.108-109

(165) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", a.g.m., s.110-111

Tablo 12: Japonya'da Geleneksel Coğrafi Bölgeler İçindeki İller, Nüfus Sayıları ve Nüfus Yoğunluğu					
Bölgeler ve İller (Regions and Prefectures)	Kent (Shi) Sayısı	Nüfus	Nüfus Yoğunluğu	Yüzölçümü (km ²)	
HOKKAİDO BÖLGESİ	(32)				
Hokkaido	32	5.576.110	71.02	83.514.54	
TOHOKU BÖLGESİ	(64)				
Aomori-Ken	8	1.524.029	158.50	9.000.37	
Iwate-Ken	13	1.421.969	93.07	15.094.66	
Miyagi-Ken	11	2.082.272	285.59	7.291.08	
Akita-Ken	9	1.256.781	108.24	11.432.48	
Yamagata-Ken	13	1.251.878	134.23	9.326.55	
Fukushima-Ken	10	2.035.302	147.68	13.782.07	
KANTO BÖLGESİ	(152)				
Ibaraki-Ken	18	2.557.903	420.02	6.089.82	
Tochigi-Ken	12	1.792.205	279.43	6.413.79	
Gumma-Ken	11	1.848.566	290.86	6.355.61	
Saitama-Ken	39	5.420.340	1.426.66	3.799.32	
Chiba-Ken	26	4.735.437	922.62	5.128.94	
Tokyo-To	27	11.615.069	5.391.50	2.145.51	
Kanagawa-Ken	19	6.924.258	2.888.62	2.395.92	
HOKURİKU BÖLGESİ	(44)				
Niigata-Ken	20	2.451.357	194.89	12.111.02	
Toyama-Ken	9	1.103.459	259.51	4.252.16	
Ishikawa-Ken	8	1.119.298	266.76	4.195.85	
Fukui-Ken	7	794.363	189.62	4.198.18	
TOSAN BÖLGESİ	(37)				
Yamanashi-Ken	7	804.272	180.19	4.254.01	
Nagano-Ken	17	2.083.942	153.40	13.133.20	
Gifu-Ken	13	1.960.117	184.99	10.595.75	
TOKAI BÖLGESİ	(51)				
Shizuoka-Ken	21	3.446.776	443.45	7.324.16	
Aichi-Ken	30	6.221.629	1.231.60	5.124.35	
KINKİ BÖLGESİ	(99)				
Mie-Ken	13	1.686.922	292.05	5.775.24	
Shiga-Ken	7	1.079.855	268.90	4.016.00	
Kyoto-Fu	11	2.527.248	547.87	4.612.84	
Osaka-Fu	31	8.473.412	4.648.24	1.862.27	
Hyogo-Ken	21	5.144.896	614.53	8.370.85	
Nara-Ken	9	1.209.299	327.53	3.692.15	
Wakayama-Ken	7	1.087.646	230.28	4.722.74	
CHUGOKU VE SHIKOKU BÖLGESİ	(78)				
Tottori-Ken	4	604.225	173.01	3.492.34	
Shimane-Ken	8	784.779	118.42	6.627.22	
Okayama-Ken	10	1.871.005	264.03	7.086.05	
Hiroshima-Ken	12	2.739.156	323.65	8.462.02	
Yamaguchi-Ken	14	1.587.089	260.16	6.099.83	
Tokushima-Ken	4	825.265	199.09	4.145.14	
Kagawa-Ken	5	999.968	531.50	1.880.32	
Ehime-Ken	12	1.506.661	265.86	5.665.54	
Kochi-Ken	9	831.283	116.97	7.106.77	
KYUSHU VE OKINAWA BÖLGESİ	(90)				
Fukuoka-Ken	20	4.553.520	919.27	4.552.47	
Saga-Ken	7	865.603	353.97	2.431.66	
Nagasaki-Ken	8	1.590.554	387.33	4.105.62	
Kumamoto-Ken	11	1.790.277	241.74	7.206.82	
Ōita-Ken	11	1.228.924	194.10	6.331.39	
Miyazaki-Ken	9	1.151.575	148.59	7.196.89	
Kagoshima-Ken	14	1.784.364	194.74	9.159.38	
Okinawa-Ken	10	1.196.595	491.94	2.249.44	
Toplam	Bölge: 9, İl: 47	647	117.057.485	314.09	377.643.13

KAYNAK: Tablonun hazırlanmasında **Public Administration in Japan, a.g.e., s.102'deki Tablo 1** ile **KORNHAUSER, David H.: "Coefficients of Urban Intensification for Japanese Cities: 1960-1980" in Urbanization in Asia, a.g.e., s.150-151'deki Tablo 8.1** bilgileri değerlendirilmiştir.

Gelirleri; (vergi koyma yetkileri vardır) vergi gelirleri, merkezden aldığı paylar, devlet yardımları, yerel transfer vergisi, harç ve resimler ve çeşitli gelirlerdir(166).

bb) Belediyeler (Municipalities): *Shi, Cho ve Son*

Belediyeler temel yerel yönetim birimleridirler. Bunlar *Shi* (Kent) belediyeleri; *Machi* veya *Cho* (kasaba) belediyeleri ve *Muna* veya *Son* (köy) belediyeleridir(167).

kent (*shi-city*), bazı kesin kriterler ile belirlenmektedir. 1) Nüfusunun 50 bin veya yukarı olması; 2) Konutların en az % 60'ının kentsel alanda bulunması, 3) Toplam işgücünün % 60 ve yukarısının kentsel sanayi veya ticaret faaliyetlerinde çalışıyor olması, 4) Kentsel kolaylıklara ve hizmetlere sahip bulunması, valiliğin ve yasal düzenlemelerin belirttiği tüm gerekleri yerine getirmesi gerekmektedir(168).

Nüfusu 1 milyon veya çok olan kentler, Bakanlar Kurulu kararıyla "Özel Statülü Kent" (Designated City-*Shitei-toshi*) ismini alabilmektedir. 1980'de 10 özel statülü kent mevcuttur. Bunlar; Osaka, Nagoya, Kyoto, Yokohama, Kobe, Kita-Kyushu, Kawasaki, Fukuoka, Sapporo ve Hirishima'dır. Özel statülü olmakla diğer kentlere göre fonksiyon, yönetsel denetim, yönetsel örgütlenme açısından özel yetkiler kazanır. Böylece kendinden daha küçük kentlere göre güçleri büyür ve genişler(169).

Belediye sayısının azaltılması konusunda önemli çalışmalar yapılmıştır. 1945'de 10.520 olan belediye sayısı, 1955'de 4.813'e, 1965'de 3.376'ya, 1980'de 3.255'e düşürülmüştür. 1953 yılında "Köy ve Kasabaların Birleştirilmesini Özendirme Yasası" ve peşinden "Yeni

(166) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", a.g.m., s.112

(167) STEINER, Kurt: a.g.e., s.169.

(168) Public Administration in Japan, a.g.e., s.103; KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", a.g.m., s.106

(169) Public Administration in Japan, a.g.e., s.103; STEINER, Kurt: a.g.e., s.171-173

Belediye Kurulmasını Kolaylaştırma Yasası", 1965 yılında da "Belediyelerin Birleştirilmesi İçin Özel Yasa" çıkarılmış ve etkili sonuçlar alınmıştır(170).

Belediyelerin organları: Belediyelerin temel organları belediye başkanları ve belediye meclisleridir. Belediye başkanı yürütme, belediye meclisi de genel karar organıdır. Hem belediye başkanı ve hem de belediye meclis üyeleri doğrudan doğruya halk tarafından 4 yıl için seçilirler. Başkan, belediye birimini temsil eder, birimlerin başında bulunan kişilerin atamasını yapar, birimler arasında eşgüdümü sağlarlar. Süresi bitince tekrar seçilebilirler. Meclis kararları üzerinde veto yetkileri vardır. Meclis de başkana güvensizlik oyu verme yetkisine sahiptir. Meclis üye sayısı nüfusa göre belirlenir. Kent belediyesinde üye sayısı, 30-100, kasaba ve köy belediyelerinde ise 12-30 arasında değişir. Meclis üyeliği, parlamento (Diet) üyeliği veya bir başka yerel yönetim biriminin üyeliği ile bağdaşmaz(171).

Belediyelerin görevleri: Yerel Özerklik Yasasında açıkça sayılmıştır. Kamu düzeni, halk sağlığı, esenlik, refahın temini, parklar, oyun alanları, açık alanlar, yeliş alanlar, yollar, kanal ve sulama tesislerinin yapımı, bakımı ve onarımı ile ilgili hizmetler ile, su, kanalizasyon, gaz ve ulaşım hizmetleri, okul, müze, eğitim kuruluşları gibi kültür tesislerinin yapımı ve bakımı, suçların önlenmesi, trafik güvenliği ve iş anlaşmazlıklarının çözümüne ilişkin görevler belediyelerce yerine getirilir(172). Merkezi yönetim bu görevlerinin haricinde, belediyelere yasalarla ayrıca görevler verebilir. Yerel yönetimin yürütme organı olarak belediye başkanı bu tür görevleri yerine getirirken merkezi yönetimin bir ajanı sıfatındadır ve merkezin yönetim ve denetimi

(170) KELEŞ, Kuşen: "Japonya'da Yerel ...", **a.g.m.**, s.107; STEINER, Kurt: **a.g.e.**, s.186-194

(171) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", **a.g.m.**, s.108-109

(172) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", **a.g.m.**, s.110-111

altında çalışır(173).

Belediyelerin gelirleri: Yerel yönetimlerin vergi koyma yetkileri vardır. Bu açıdan illerin gelir kaynakları ile paraleldir. Yani vergi gelirleri, devlet yardımları, merkezi yönetimden gelen paylar, borçlanma, yerel transfer vergileri, harç ve resimler ile çeşitli gelirlerdir(174).

c) Özel Amaçlı Yerel Örgütler (Special Local Public Entities)

Özel amaçlı örgütler, yerel özerklik sistemi içerisinde özel amaçlar için yönetsel ihtiyaçların gereği üzerine kurulmuştur. Bunlar dört çeşittir(175):

Tokyo Anakenti İçerisindeki İç Kentler (Special Wards): Bunlar To'nun (Tokyo Anakentinin) kentsel alt birimleridir. Ülkede sadece Tokyo Anakent yönetimine özgü karakteristik birimlerdir. Kent belediyeleri ile bazı farkları vardır. Kentsel yerleşim, ikamet ve günlük hayata ilişkin bazı görevler üstlenmişlerdir. Bunların temel kent planlaması, su ve kanalizasyon veya itfaiye gibi hizmet yetkileri yoktur. Vergi koyma yetkisine sahip değildir. Bu hizmetler Tokyo Anakentinin yetki alanındadır. İç Kentlerin sayıları 23'dür.

Yerel Yönetim Birlikleri (Associations of Local Public Entities): İki veya daha çok yerel yönetim biriminin, işlerinin rasyonel ve etkili olarak yönetmek üzere katıldığı birliklerdir. Sayıları 2.492'dir.

Taşınmaz Mal Birlikleri (Property Wards): Kentin, kasabanın, köyün ya da içkentlerin taşınmaz mallarının yönetimi ve değerlendirilmesi üzerine kurulu, özel amaçlı yerel birimlerdir. Sayıları 4.641'dir.

Yerel Kalkınma Birlikleri (Local Development Corporations): Bu

(173) STEINER, Kurt: "Progressive Local Administration: Local Public Policy and Local-National Relations", in **Political Opposition and Local Politics in Japan** (Ed. K.STEINER, Kurt and E.S. KRAUSS, S.C. FLANAGAN, Princeton University Press, Princeton, 1980, p.342-352

(174) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", a.g.m., s.112.

(175) **Public Administration in Japan**, a.g.e., s.104-105

kurumlar iki ya da daha çok genel amaçlı yerel yönetim biriminin katılımıyla, arazinin geliştirilmesi ve değerlendirilmesi, ve bir bölgesel kalkınma programına dayalı olarak kamusal faydalar için girişimde bulunulması üzerine kurulmaktadır. Sayıları 16'dır.

B- TOKYO ANAKENT YÖNETİMİ

1. Anakent Yönetiminin Kuruluşu ve Anakentsel Özellikler

1868 yılında Edo Kenti Tokyo olarak isim değiştirdiğinde, Tokyo İli (Tokyo-fu) de kurulmuştu. 1878 yılında Tokyo ili ilk kez bir yerel yönetim birimi haline geldi. Bu haliyle 15 wards (içkent) ve 6 ilçeyi içeriyordu. 1888 yılında, ülke genelinde il (prefectures), kent (shi), köy ve kasaba (son, cho) sistemine geçilmiştir(176). 1889 yılında Tokyo ilinde bulunan özerk 15 içkent (wards) birleştirilerek Tokyo Kent Yönetimi kurulmuştu. Kent yönetimi hükümetin atadığı il valisine verilmişti. 1 Ekim 1898'de Tokyo Kent Yönetimi özerk bir yapı kazanmış ve başkanın (mayor) doğrudan kent meclisince seçilmesi sağlanmıştı. Ancak il valisinin yoğun denetimi sürmüştür. 1923 yılındaki deprem sonrası Tokyo kenti çevresi hızla kentleşmiş, buna koşut olarak 1932 yılında, kent çevresindeki ilçeler (counties) yeniden düzenlenerek köy ve kasaba gibi yerleşim yerleri de kent yönetimi alanına dahil edilerek içkent (wards) sayısı 35'e çıkarılmıştır(177). 1943 yılında Tokyo İli, Tokyo Kent Yönetimi ile "Tokyo-To" adı altında birleştirilerek "Tokyo Metropolitan Government veya The Metropolis of Tokyo" (Tokyo Anakent Yönetimi) kurulmuştur. 35 iç kente (wards) de diğer kentler (shi) gibi özerk bir statü verilmiştir. Ancak anakent yöneticiliği hükümetin atadığı valiye verildiğinden, yerel özerklik zedelenmiştir.

(176) TOGO, Hisatake: "The Metropolitan Strategies of Tokyo: Toward the Restoration of Balanced Growth", in **The Government of World Cities-The Future of the Metro Model** (Ed. SHARPE L.J.), John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995, p.184

(177)EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.30; TOGO, Hisatake: **a.g.m.**, s.184

1946 Anayasasının yerel yönetimler için belirlediği temel prensipler doğrultusunda Tokyo-To en yüksek düzeyde merkeziyetçi yapısından, diğer il ve belediyeler gibi, seçmenlerince seçilerek yönetilen genel (düzenli) bir yerel yönetim birimi haline gelmiştir. Tokyo İli (prefecture) ile Tokyo Kentinin (Tokyo Metropolis) birleşmesi ile oluşturulan Tokyo Anakent Yönetiminin 1947 düzenlemesiyle içerisindeki iç kentler birleştirilerek 23'e düşürülmüş(178) ve Special Ward(179) ismi verilmiştir.

Bu düzenlemelerle birlikte tüm ülkede il yöneticilerinin (valiler) halk oyu ile seçilmesi, her iç kentin de diğer kentler gibi özerk belediyeler olduğunun kabulüyle seçimle oluşması sağlanmıştır.

Tokyo ili ile hemen hemen aynı hizmet alanı sınırlarına sahip Tokyo Anakent Yönetiminin yönetsel alanı

- 23 İçkent (Special Wards)
- Tama Bölgesi (the Tama Area): 26 Kent, 5 Kasaba, 1 Köy
- Tokyo Körfezinin güneyindeki adalar dizisini kapsar.

İl düzeyinde ise Tokyo İli için, iki kasaba ve 7 köy daha ilave edilmelidir.

23 İçkent (special wards) Tokyo Körfezi boyunca uzanan geniş kentsel merkezlerden oluşur. Bunların toplam alanı 617 km² dir. "Tama

(178) TOGO, Hisatake: **a.g.m.**, s.185

(179) Special Wards sadece Tokyo Anakentine özgü bir düzenlemedir. Tokyo ilinin "To" şeklinde belirtilmesinde, bu special wardların getirdiği farklı statü temel olmuştur. Tokyo anakenti içerisindeki 23 special wards, eski Tokyo kentini (Anakent merkezini) oluşturmaktadır. Anakentsel yapı içerisinde special wards, içkent, kent merkezleri veya özel statülü mahalle, ya da anakent yönetiminin alt kademesini teşkil ettiği için ilçe belediyesi olarak çevrilebilmektedir. Tüm ülke genelinde ilçe yönetim birimi kaldırılmıştır. 1888'den önce birer yönetsel kademe olan wards da kaldırılmış, Tokyo içerisinde bulunan ward'lar yeniden düzenlenmiş ve special wards adı altında sadece Tokyo'ya özel hale gelmiştir. Bu nedenle "Special Wards" özel statülü mahalle, iç kent (Büyük Londra Anakent Yönetimindeki alt kademe bulunan iç Londra belediyeleri gibi) veya bizdeki anakent belediyeciliği içerisindeki alt kademe örneğinde olduğu gibi, ilçe belediyeleri şeklinde çevrilebilir. Bakınız iç kent için EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.31; mahalle ya da ilçe belediyesi için KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel ...", **a.g.m.**, s.117; KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Kentsel...", **a.g.m.**, s.123-124

Bölgesi", yayla, dağ ve tepeleri içerir ve içkentlerin olduğu alanının batısını genişletir. Tama Bölgesi 1159 km² dir.

Tokyo Anakenti (Tokyo Metropolis) 11.8 milyon (1990) nüfusuyla dünyanın en büyük anakentlerinden biridir. Japonya nüfusunun % 10'u 2200 km² lik bu anakent alanında yaşamaktadır ki bu alan Japonya'nın toplam yüzölçümünün % 0.6'sı demektir. Km² ye 5.506 kişi düşmektedir. Japonya'da nüfus yoğunluğu en yüksek il (prefectures) burasıdır.

Tokyo Anakent Bölgesi (Tokyo Metropolitan Region) açısından değerlendirildiğinde nüfus 31.8 milyonu (1990) bulmaktadır. "Tokyo Anakentsel Bölgesi", Tokyo Anakenti (Tokyo Metropolis) ve merkezi Tokyo'ya yaklaşık 50 km uzaklıkta yer alan üç il (Saitama, Kanagawa ve Chiba) dan oluşmaktadır(180).

Tokyo Metropolitan Bölgesine 4 il (Yamanaski, Gumma, Tochigi ve Ibaraki) dahil edilerek, Ulusal Başkent Bölgesi tespit edilmiştir. Bu bölgelemeler kentsel gelişimin bir bölümü olarak planlanması açısından önem arzeder.

Tokyo Anakenti (Tokyo Metropolis) iki kademeli federatif bir yerel yönetim yapısına sahiptir. Üst kademe Tokyo Anakent Yönetimi (Tokyo Metropolitan Government) alt kademede ise 23 special wards (içkent belediyesi veya ilçe belediyesi) ve diğer yerel birimler (26 kent belediyesi, 5 kasaba ve 1 köy belediyesi) vardır. Special Wards (iç kentler) iki kademeli anakent yönetimi içerisinde alt kademeyi oluşturan tüzelkişiliğe sahip ilçe belediyeleri olarak tarif edilebilir(181).

(180) TOGO, Hisatake: a.g.m., s.176-177

(181) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", a.g.m., s.117

2- Tokyo Anakent Yönetimi'nin Üst Kademesi

(Tokyo Metropolitan Government)

Japonya'da tüm yerel yönetim birimlerinde olduğu gibi, üst kademe yönetiminin de iki organı vardır: Tokyo Anakent Meclisi (Tokyo Metropolitan Assambles) ve Anakent Yöneticisi.

a) Tokyo Anakent Meclisi

Anakent Meclisi doğrudan halk tarafından seçilen 126 üyeden oluşur. Görev süreleri 4 yıldır(182). Meclis kendi üyeleri arasından, kendini temsil edecek ve toplantıları yönetecek bir meclis başkanı seçer. Meclis başkanı anakent yöneticisi (vali), hükümet ve ulusal yasama organı ile olan ilişkileri yürütür. Belirli işlerin görülmesi maksadıyla sürekli veya geçici kurullar oluşturulabilir ve meclis üyeleri bu kurullardan birinde çalışır. Meclis, anakent yönetiminin genel karar organıdır(183).

Üyeler ve anakent yöneticisi meclise her konuda öneri sunabilir. Bütçe tasarısı hazırlanması ve sunumu yöneticinin (vali) yetkisindedir. Meclis, bütçede gider artırıcı bir değişiklik yapamaz. Yılda 4 kez olağan toplanır. Yöneticinin isteği ile olağanüstü toplantı yapılabilir.

Anakent meclisi, anakent yönetimine ait her türlü birim, görevli ve işlem üzerinde denetim yapabilir. Sadece, merkezi yönetimin anakent yöneticisine veya özel kuruluşlara ayrı görev olarak verdiği işlemler üzerinde denetim yetkisi yoktur(184).

Meclisin görevleri 1) Bütçe, bilanço ve kesin hesabın kabulü, 2) Kurallar ve yasaklar koymak, 3) Yerel vergi matrah ve oranlarını saptamak, 4) Anakentin taşınmaz malları ile ilgili işlemleri yapmak, 5) Bağış ve yardımları kabul etmek, 6) Yönetimin üçüncü kişilere karşı

(182) NOMURA, Shinichi: "Problems of Local Administration-The Case of Tokyo Metropolitan Government", in **Public Administration in Japan**, a.g.e., s.141

(183) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", a.g.m., s.118.

(184) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.33.

temsili, 7) Bağlı örgütlerin koordinasyonu(185).

b) Anakent Yöneticisi (Vali)

Yürütme organı anakent yöneticisi (governor) ve bazı özel kurullardan (administrative commissions) oluşmaktadır(186). Doğrudan halk tarafından 4 yıl için seçilen anakent yöneticisinin (valinin) iki ayrı rolü vardır. Anakent yöneticisi olarak meclis kararlarının uygulanmasından sorumludur. Tokyo İli (Tokyo-To) açısından da merkezi yönetimin ajanı olarak görev yapar. Bu sıfatla merkezden verilen görevleri yaptığı gibi, merkez adına alt kademe yerel yönetim birimlerinin görevlerini denetler, anakent sınırları içindeki merkezi yönetime ait örgütlerin diğer örgütler ve yerel yönetim birimleriyle ilişkilerini koordine eder(187).

Anakent yöneticisinin yetki ve görevleri, Tokyo Anakentinin İçkentler (special wards) kısmında, bir kent belediye başkanının yetki ve görevlerini; Tokyo anakentinin diğer alanlarında (kentlerin, kasaba ve köylerin ve adalar alanının bulunduğu kısımda) ise bir il valisinin yetki ve görevlerini andırır(188).

Yöneticiye hiyerarşik olarak bağlı 15 asli birim (planlama, saymanlık, vergileme, çevre koruma, limanlar, fen işleri, temizlik, sağlık gibi) ile 3 özel amaçlı örgüt (su ve kanalizasyon, itfaiye ve ulaşım işletmeleri) doğrudan yöneticinin denetimi altındadır. Yine yöneticinin dolaylı yönetim ve denetimi altında bulunan, üyeleri anakent meclisi veya merkezi hükümet tarafından atanan on tane kurul vardır. Bunlar eğitim, güvenlik, kamulaştırma, mali denetim taşınmaz değerlerinin saptanması gibi konular üzerine kurulmuşlardır(189).

(185) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.32; NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.141

(186) TOGO, Hisatake: a.g.m., s.195; NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.141-142

(187) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.33; NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.142; TOGO, Hisatake: a.g.m., s.185.

(188) NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.140 ve 142

(189) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.33; NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.142

Tokyo Anakent Yönetiminin yönetsel sistemi anakent yöneticisinin geniş yetkilerinden dolayı genellikle "başkanlık sistemi" (presidential system) olarak görülmektedir. Bu sadece Tokyo Anakent Yönetimi için değil, diğer iller (prefecture), iç kentler (special wards), belediyeler için de geçerli olan Japonya'nın yerel özerklik sisteminin bir özelliğidir(190).

3- Tokyo Anakent Yönetiminin Alt Kademe Birimleri

Alt kademe birimleri İçkentler (special wards) ve belediyeler municipalities)'dir. Tokyo Anakentinin diğer illerden farkı, Tokyo ili ve Tokyo Anakentsel alanın aynı sınırlara sahip olması ve il'e ve anakente ilişkin görev ve yetkilerin tek kişide yani valide (governor) toplanmasıdır. Anakent bünyesindeki iç kentleri (special wards) hariç tutarsak veya 23 iç kenti tek bir kent (shi) olarak kabul edersek, Tokyo Anakentinin yönetsel açıdan diğer illerden hemen hemen bir farkı kalmayacaktır. İki düzeyli yerel yönetim yapısı kalıbına (iller ve belediyeler) dahil edilebilecektir. Ancak 23 iç kentin her biri özerk yerel yönetim birimi kabul edilmektedir.

Tokyo Anakenti içerisinde yer alan 26 kent ve diğer köy ve kasaba belediyelerinin iki kademeli yerel yönetim kalıbının alt ya da ikinci kademesini (belediyeleri) teşkil ettiği açıktır. Bu birimlerin yetki ve görevleri diğer iller içerisinde yer alan klasik belediye birimlerinininkiyle aynıdır. Üst kademe yönetim burada il valisi yerine Tokyo Anakent Valisi olmuştur(191).

Anakentlerdeki iki kademeli yerel federasyon modellerinde alt kademe (ülkemizde olduğu gibi) ilçe belediyeleri olarak adlandırılır. Tokyo Anakentinde yer alan iç kentlerde (special wards) ilçe belediyeleri statüsüne denk gelmektedir.

(190) NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.142.

(191) TOGO, Hisatake: a.g.m., s.186

Kent çekirdeği durumundaki 617 km² alana karşılık yaklaşık 8.16 milyon (1990) kişi barındıran 23 içkent, Tokyo'nun olduğu gibi, tüm ülkenin ekonomik ve siyasal merkezidir(192). İç kentler de diğer kent ya da kasaba belediyeleri gibi bir meclis ve bir belediye başkanına sahiptir. Meclis üyeleri ve başkan 4 yıl için halk tarafından seçilir. 1947 yılındaki düzenleme ile bugünkü halini bulan içkentler, 1952-1975 yılları arasında, Anakentin yönetsel alt birimleri haline getirilmiş, başkanları atamayla yapılmış, seçim usulü kaldırılmış ve işlevleri azaltılmıştır. 1975 yılında yasal bir düzenlemeyle özerklikleri temin edilmiş, başkanların seçimle oluşumu tekrar sağlanmış ve işlevleri ve gelirleri artırılmıştır(193).

4- Anakentin Üst ve Alt Kademeleri Arasında Gelir ve Görev Paylaşımı

Tokyo Anakent Yönetimi yetkileri açısından oldukça güçlü bir kuruluştur. Anakent yönetimi çevre kirliliğinden yüksek öğretime, konut yapımından çocuk ve muhtaçların korunmasına kadar bir çok ülkede merkezi yönetimlerce üstlenilmiş çok değişik alanlarda hizmet sunmaktadır(194).

Tokyo Anakent Yönetiminin görevleri şöyle özetlenebilir(195):

1- Çok sayıda belediyeyi içine alan geniş bir bölgenin yönetiminden sorumlu bir birim olarak geniş bir alanı ilgilendiren, tek elden görülmesi gereken yerel hizmetler, belediyeler arasında koordinasyon ve onların tek başlarına yapamayacağı türden hizmetler,

2- İtfaiyecilik, çöp toplama ve imha, su ve kanalizasyon gibi sistemli yönetim gerektiren teknik işler,

(192) TOGO, Hisatake: a.g.m., s.180; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.31.

(193) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.32; KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", a.g.m., s.117

(194) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.34

(195) KELEŞ, Ruşen: "Japonya'da Yerel...", a.g.m., s.117-118

3- Tokyo'nun başkent olma statüsünden dolayı üstlenilmiş görevler, parlamento, hükümet, imparatorluk ailesi ve diplomatik temsilciliklerin bulunmasından kaynaklanan hizmetler gibi.

Tokyo Anakent yönetimi, hızlı kentleşmenin ve nüfus yoğunluğunun getirdiği problemlere yönelik hizmetlere yönelik görevleri ağır basmaktadır. Bunların en önemlileri kentiçi ulaşım, konut, eğitim, su ve kanalizasyon, esenlik ve toplumsal içerikli hizmetlerdir(196). Kentiçi ulaşım doğrudan anakent yöneticisine (valiye) bağlı Anakent Ulaşım Örgütü (Bureau of Transportation) sağlanmakta, ayrıca merkezi yönetimin hızlı ulaşım yönetimi de bu alanda görev yapmaktadır. Konut hizmetleri Anakent Yönetimi ile birlikte ulusal konut kurumunca sunulmaktadır. Ayrıca Anakentin Tama Bölgesinde yeni uydu kentler oluşturularak anakent merkezinin yükü hafifletilmeye çalışılmıştır. Yine bu amaçla Tokyo Anakent Bölgesi (Tokyo Metropolitan Region) oluşturmak üzere Tokyo etrafındaki dört il de katılarak bölge planlama çalışmaları yapılmaktadır.

Su ve kanalizasyon hizmetleri anakente birer işletme olarak bağlı Su Örgütü (The Bureau of Water Works) ile Kanalizasyon Örgütü (The Bureau of Seurage) tarafından yürütülmektedir. Esenlik hizmetlerini Anakent Kamu Güvenlik Kurulu (The Metropolitan Public Safety Commission) eliyle yürütülmektedir. İtfaiye hizmetlerini de Anakente bağlı İtfaiye Örgütü (Tokyo Fire Department) yerine getirilmektedir.

Alt kademe belediyeler ise doğrudan yasalarca verilmiş görevler ile anakent yönetimince aktarılmış görevleri üstlenmişlerdir. Bunlar genellikle toplumsal içerikli görevlerdir. İçkentler bulaşıcı hastalıklarla mücadele, konut alanları kurma ve işletme tartı ve ölçü aletleri denetimi, kanalizasyon, parklar, planlama ve uygulama gibi hizmetleri doğrudan veya anakent yönetimiyle ortaklaşa yürütür. Alt kademe

birimlerin gelir kaynakları, yerel vergiler, merkezi yönetim ve alanların yönetiminden paylar ile sundukları hizmetlerden elde edilen karşılıklardan oluşur(197).

Anakent yönetiminin en önemli gelir kaynağı yerel vergilerdir. Çünkü hem il, hem de diğer tür yerel vergileri koyabilmekte ve toplamaktadır. 17 tür vergi koyabilmektedir. Merkezi gelirlerden pay aldığı gibi, merkezin izni dahilinde tahvil ve benzeri yollarla borçlanma imkânına da sahiptir(198).

IV- KANADA'DA: TORONTO ANAKENT YÖNETİMİ

Kanada, parlamenter sistem ile yönetilen federal bir devlettir. Yönetim yapısı ve yetkilerin dağılımı 1867 tarihli İngiliz Kuzey Amerika Yasasına ve yazılı olmayan hukuk teamüllerine dayanır. 1982 yılında İngiliz ve Kanada parlamentolarında kabul edilen Kanada Yasası ile Kanada'nın yönetim işleyişinde İngiltere'ye tanınmış bazı sembolik yetkiler de sona ermiştir. Federal yasama yetkisini iki meclisli parlamento kullanır(199).

Kanada on eyalet ve federal yönetime ait Kuzey Toprakları (Yukon Toprakları ve Kuzeybatı Toprakları) olarak bilinen iki bölgeyi kapsayan federal bir devlettir. 9.970.610 km²'lik alanı ile dünyanın ikinci büyük ülkesidir. Genel nüfusu (1987) 25.857.000'dir. Nüfusun % 90'ı, ülkenin güneyine yayılmış bir halde ABD sınırına yakın oturmaktadır. Kentsel nüfusu % 76 civarındadır. Toplam Nüfusun % 40'ını İngiliz kökenliler, % 27'sini Fransız kökenliler, geriye kalan nüfusun önemli bir bölümünü yine Avrupa

(197) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.32.

(198) NOMURA, Shinichi: a.g.m., s.142-144; TOGO, Misatake: a.g.m., s.187-188; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.38-39

(199) Parlamento, Avam Kamarası ve Senatodan oluşur. Senato, Başbakanın önerisi üzerine genel valinin atadığı 104 üyeden teşekkül eder. Avam Kamarasının 282 üyesi ise beş yıllık bir dönem için genel oy ile seçilir. Bütün yasa tasarılarının her iki mecliste görüşülerek kabul edilmesi gerekir. Kamu harcamalarına ve vergi konmasına ilişkin yasa tasarıları yalnız Avam Kamarası üyelerince sunulabilir. Başbakanın oluşturduğu kabine Avam Kamarasına karşı sorumludur.

lkelerinden gelen göçmenler oluşturmaktadır. Ontario Eyaleti'nde İngiliz kökenli, Qubec Eyaleti'nde ise Fransız kökenli vatandaşlar yoğun bulunmaktadır(200).

A- KANADA'DA YEREL YÖNETİMLER

1- Kanada'da Yerel Yönetim Birimleri ve Eyalet Yönetimiyle İlişkileri

1991 nüfus sayımına göre nüfusun %76'sı kentsel alanlarda yaşamaktadır. Nüfusu 1000'in üzerindeki merkezler kentsel mekanlar olup, bu alanlarda nüfus yoğunluğu (kilometre kareye düşen insan sayısı) 400'dr. 100 bin ve daha fazla nüfuslu yerleşim alanları anakentsel alan sayılmaktadır. Nüfusun %61'inden çoğu mevcut 25 anakentsel alanda yaşamaktadır. Nüfus sayısı açısından Toronto Anakenti ve Montreal, iki eyalet hariç, diğer eyaletlerin toplam nüfusundan daha büyüktür ve ikisi de ayrı ayrı Kanada'nın üçüncü ve dördüncü eyaleti olabilecek potansiyele sahiptir(201).

Kanada'da eyaletlerin yetki alanına giren başlıca konular mülkiyet hakları, medeni hukuk, dolaysız vergiler, yerel yönetimler, doğal kaynaklar, eğitim ve sağlık hizmetleridir. Eyaletlerde uygulanan yerel yönetim sistemi birbirinden farklılıklar gösterir. Örneğin, il sistemi sadece Ontario ve Qubec Eyaletlerinin güney kesimlerinde uygulanır.

Federal devlet içerisindeki on eyaletten Ontario ve Qubec'de yerel yönetimler il ve belediye olmak üzere iki, diğer eyaletlerde ise tek kademelidir. Kanada'da eyaletler, yerel yönetimleri diledikleri gibi düzenleyebilirler. Değişiklikler için yerel yönetimlerin onayını almak gerekmediği

(200) *Anabritannica* (1986), C.12, s.484-485; DANIşMAN, Yusuf.: "Kanada Mahalli İdareleri ve Gelişimi-Ontario İli ve Teşkilatı", *TİD*, S.204, Mayıs-Haziran 1950, s.21-22

(201) LIGHTBODY, James: "An Overview of Planning and Political Problems for Canadian Urban Municipalities in the 1990s", in *Strategic Changes and Organizational Reorientation in Local Government* (Ed. BEN-ELIA, Nahum), McMillian Press, London, 1996, p.91

gibi, halk oyuna başvurmak zorunluluğu da yoktur(202).

Tablo 13: Kanada'nın Önemli Kentlerinde ve Anakentlerinde Nüfus (1991)			
Kentlerde Nüfus (Population in Major Cities)		Anakentlerde Nüfus (Population in Major Metro Areas)	
Montreal	1,017,666	Toronto	3,893,046
Calgary	710,677	Montreal	3,127,247
Toronto	635,395	Vancouver	1,602,502
Winnipeg	616,790	Ottawa-Hull	920,857
Edmonton	616,741	Edmonton	839,924
Nort York	562,564	Calgary	754,033
Scarborough	524,598	Winnipeg	652,354
Vancouver	471,844	Hamilton	599,760
Mississaga	463,388	Québec City	645,550
Hamilton	318,499	London	381,522
Laval	314,398	St Catherines	364,552
Ottawa	313,987	Kitchener	356,421
Etobicoke	309,993	Halifax	320,501

KAYNAK: LIGHTBODY, James: a.g.m., s.107

Kanada ekonomisinde yerel yönetimler önemli bir role sahiptir. 1993 verilerine göre Kanada'da belediye sektöründe çalışanların sayısı bir milyonun üzerindedir. Bu rakam ülkedeki toplam işgücünün %9.2'sini oluşturmaktadır(203). Çünkü, Kanada'da yerel yönetimler sayı olarak çok ve çeşitlidir: Ülke genelinde 4.836 genel amaçlı yerel yönetim birimi (belediye) vardır(204). Belediyelerin yarıya yakını Ontario ve Québec Eyaletlerinde bulunmaktadır(205). Bunlar; kent belediyeleri (city municipalities), kasaba belediyeleri (town municipalities), kırsal belediyeler (rural municipalities: township, parishes, rural district), ilçe belediyeleri (county municipalities- bunlar tek ya da iki kademeli olarak örgütlenmişlerdir), bölgesel ve

(202) KINGDOM, John: "Canada", in **Local Government in Liberal Democracies** (Ed. CHANDLER, J.A.), Routledge, London, 1993, s.165; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.50-51

(203) LIGHTBODY, James: a.g.m., s.92

(204) KEATING, Michael: **Comparative Urban Politics-Pover and the City in United States, Canada, Britain and France**, Edward Elgar Publishing, New York, 1991, s.27

(205) BASU, Rumki: "Municipal Administration in Canada", in **Canadian Political System in 1990s** (Ed. RATTAN, Ram), Kalinga Publications, Delhi, 1992, p.290; KEATING, Michael: a.g.m., s.27

anakentsel belediyeler (regional and metropolitan municipalities)'dir(206). Ayrıca özel amaçlı örgütlere de oldukça sık yer verilmiştir. Sadece Ontario Eyaletinde, 70 ayrı türde ve en az 2000'in üzerinde özel amaçlı örgüt bulunmaktadır. Polis kurulu, sağlık kurulu, kamusal faydalar kurulu, koruma kurulları, park kurulları ve okul kurulları çok sayıda kurulmaktadır(207).

Yerel yönetimlerde yönetsel gelenekler açısından İngiliz etkisinin, yönetsel örgütlenme açısından da (özellikle kırsal alan yerel yönetimlerinde) Amerikan etkisinin hakim olduğu belirtilmektedir(208). Yerel yönetim sisteminin temel organı meclisdir (council). Örgütlenme şekli ve fonksiyonları ve personel sayısı belediyelere göre değişen belediye bürokrasisi ile daimi encümen (standing committee) diğer yönetsel birimlerdir. Kanada'da bütün belediyelerin tüzelkişiliği mevcuttur. Yetkileri Eyaletlerce genel veya özel yasalarla saptanmıştır. Bir kaç eyalet (Ontario, Manitoba gibi), belediyelerin tamamının yetkilerini tek bir yasyla düzenlemişken, diğer eyaletler belediyelerin her bir farklı sınıfı için ayrı yasa hazırlamışlardır. Federal parlamento da zaman zaman büyük kentleri veya belediyeler için çok önemli konuları düzenlemek için özel yasa çıkarabilmektedir(209).

2- Yerel Yönetim Birimlerinin Temel Organı: Meclis (Council)

Genel amaçlı yerel yönetim birimlerinin(210) temel organı meclistir. Meclisin en önemli özelliği, yasama ve yürütme yetki ve sorumluluklarını kendi bünyesinde birleştirmesidir. Bu yetkiler belediye yönetiminde uygulanan sisteme göre farklı birimlere bırakılabilmektedir.

(206) TINDAL, C.R. and S.N. TINDAL: **Local Government in Canada**, McGraw Hill Ryerson Ltd., Ottawa, 1990, p.20-33; BASU, Rumki: **a.g.m.**, s.290

(207) BASU, Rumki: **a.g.m.**, s.290

(208) KEATING, Michael: **a.g.m.**, s.27

(209) BASU, Rumki: **a.g.m.**, s.290-291

(210) Kanada'da genel amaçlı yerel yönetim birimleri farklı isimler altında yapılmışlardır. Bu birimlerin hepsi belediye ismi altında toplanabilir. Bunlar kent belediyeleri (city municipalities), kasaba belediyeleri (town municipalities), kırsal belediyeler (rural municipalities: township, parishes, rural district), ilçe belediyeleri (county municipalities- bunlar tek ya da iki kademeli olarak örgütlenmişlerdir), bölgesel ve anakentsel belediyeler (regional and metropolitan municipalities)'dir

Belediye Meclisi, başkan(211) ve diğer üyelerden oluşur. Toplam üye sayısı meclisten meclise değişiklik göstermektedir. Ancak genel eğilim, küçük meclislerde 5-15 arasında üyenin bulunmasından yana olmuştur, çünkü karar almada ve etkin davranışta küçük gurubun daha az hantal olacağı düşünülmüştür. Geçen son yirmi yılda yeni kuşağın yerel yönetimlerde temsile ilişkin yaklaşımlarının büyük meclisler yönünde olduğu görülmektedir. Bunun en iyi örneği 50 üyeli meclise sahip Winnipeg Anakent Belediyesi'dir. Montreal Belediyesinde ise Meclisin 58 üyesi vardır(212).

Meclis başkanı, Nova Cotia, Québec ve Ontario hariç tüm eyaletlerde genel oy ile seçilmektedir. Nova Cotia, Québec ve Ontario Eyaletlerinde ise başkan, meclis tarafından kendi üyeleri arasından veya meclis dışından seçilir. Meclisin diğer üyeleri ise (iki kademeli yönetimlerde alt kademe belediye meclisleri için) kendi seçim çevresinden genel oy ile seçilirler. Üst kademe belediye meclisinin üyeleri genel oy ile değil dolaylı seçimler ile oluşmaktadır.

Üyelerin görev süreleri belediye sınıfları açısından farklılıklar taşımaktadır. Bu süre (meclisin hizmet dönemi) 1 ila 4 yıl arasında değişmektedir. New Foundland ve Québec Eyaletlerinde bu süre genellikle 4 yıl olarak benimsenmiştir. Diğer sekiz eyalet ve iki federal alan (territory) içindeki bir çok belediyede (bazı eyaletlerde belediyelerin tamamında) üç yıllık hizmet dönemi esas alınmaktadır(213).

3- Yerel Yönetim Birimlerinin Yönetim Sistemleri

a) Meclis-Başkan Sistemi (Council-Mayor/Chairman System)

Belediye işlerinin, meclis üyelerinin tamamı ve başkanı tarafından ortak yönetildiği sistemdir. Belediyenin karar alama ve yürütme işlerinin

(211) Başkan çeşitli isimlerle anılmaktadır. County'lerde ve diğer iki kademeli belediye yönetimlerinin üst kademelerinde "başkan" (chairman), city ve town (kent ve kasaba belediyeleri)'nde "belediye başkanı" (mayor), parish ve township'lerde ise "başkan veya yönetici" (chairman veya overseer) denilmektedir.

(212) BASU, Rumki: a.g.m., s.291

(213) BASU, Rumki: a.g.m., s.292

tamamı belediye başkanı ve meclis üyeleri tarafından kullanılır. Başkan halk tarafından genel oy ile seçiliyor ise yetkileri daha geniştir. Bu durumda “meclis-güçlü başkan” yapısı sözkonusudur. Başkan meclis üyeleri arasından daha çok temsili olarak seçilmişse “başkan-güçlü meclis” yapısı oluşmaktadır. Her iki durumda da halkın seçmiş olduğu kişilerin tamamı yönetici durumundadır; himet alanları görevler halinde üyeler arasında paylaşılmıştır. Her bir üye farklı yönetsel birimlerden ayrıca sorumludur. Hizmet yönetiminde çok başlılık sözkonusudur.

Özel amaçlı örgütler dahil, çok sayıda yerel yönetim biriminin (farklı belediye yapılarının) bulunması, bu birimlerin farklı şekillerde örgütlenmiş olmaları koordinasyon sorunları doğurmaktadır. Bu nedenle, son dönemlerde yerel yönetimlerde reform arayışları başlamıştır. Reform girişimleri iki yaklaşım etrafında toplanmıştır. Birinci yaklaşım “meclis-başkan sistemi”ni güçlendirmek için güçlü bir siyasi liderlik ile birlikte küçük bir yürütme kurulu (executive committee) oluşturmak fikri üzerine kuruludur. İkinci yaklaşım ise, yerel yönetim biriminin kadroları (staff) üzerinde liderliğe ve koordinasyona dayanan güçlü bir “yönetici” (chief Administrative officer) yapısı geliştirmek düşüncesi ile temellendirilmiştir(214).

b) Daimi Encümen Sistemi (the Standing Committee System)

Bu sistemde Meclis, karar alma ve yürütmeye ilişkin kendi yetkilerini bir kaç kişiden oluşan sürekli bir kurula bırakmıştır. tek ya da çift kademeli yerel yönetimlerde Encümen, örgütsel birimlerin uygulamalarını yönetir, meclise önerilerde bulunur, büyük belediyelerde meclise siyasi danışmanlık yapar. Encümen, bir kaç meclis üyesinden oluşur. Bazen bu üyelerin haricinde, dışarıdan bir iki kişi de üye olarak kurula alınabilmektedir. Bu uygulama, yerel yönetim biriminin büyüklüğüne, iş hacmine ve yerel geleneklere ve yönetsel düzenlemelere bağlı olarak değişmektedir. Daimi Encümen sistemi, işlerin hızlı yürümesi avantajını sağlayabilir ancak, meclis

ile uyumlu çalışması gereklidir(215).

c) Meclis-Yönetici Sistemi (the Council Manager System)

Bu sistemde belediye meclisi ve başkanın yanında belediye kurumunu yöneten, meclisce atanan ve meclise karşı sorumlu olan bir yönetici bulunur. "Yönetici" (manager), meslek sahibi, uzman bir kişidir. Başka bir ifade ile, Meclis, belediyenin işlerini kendi adına yönetmesi için dışarıdan profesyonel bir yönetici kiralar ve atamasını yapar. Yönetici, meclis tarafından belirlenmiş genel politika ve hizmet programlarını uygular. Uygulama açısından personelin denetimi ve koordinasyonu dahil tüm yetkiler kendisine tanınır. Kanada'da bu sistem ilk olarak 1913 yılında Westmount'da uygulanmıştır. 1922 yılından itibaren Québec'de uygulanmaktadır. Ontario'da ise 1970 yılından sonra uygulama alanı bulan "meclis-yönetici sistemi"nde, yöneticinin yetkisi koordinasyon yapmakla sınırlandırılmıştır

Kanada'da uygulanan meclis-yönetici sistemi ABD'nde uygulanan sistemden biraz farklılaşmıştır. Kanada'da meclis-yönetici sisteminin uygulandığı yerel yönetim birimlerinde, hizmet politika ve programlarının hazırlanması ile bunların uygulanması arasında kesin bir ayrılık yoktur. Yönetici ile meclis bu konuda işbirliği halinde çalışmaktadır. Meclis genellikle, diğer üst kademe yöneticilerle olduğu gibi, yönetici (manager) ile de yakın ilişki içindedir. Kadroların oluşturulması ve personel ataması meclise ait bir yetki olmasına rağmen yöneticinin önerileri genellikle dikkate alınır. Bu sistem en çok kent belediyelerinde uygulanmakta ve yönetici, "kent yöneticisi" (city manager) olarak anılmaktadır(216).

d) Komisyon Sistemi (the Commissioner System)

Komisyon sisteminde amaç Meclisin işlerini kolaylaştırmak, karar alma ve uygulama sürecinde etkinlik ve sürat sağlamaktır. Bu sistemde yönetimin, dışarıdan ve tek bir kişiye (yöneticiye) bırakılması yerine, halkın

(215) BASU, Rumki: a.g.m., s.293

(216) BASU, Rumki: a.g.m., s.295-296

seçtiği kişiler (meclis üyeleri) arasından bir kaç kişiye yönetimi emanet etmek tercih edilmiş olmaktadır. Genellikle belediye başkanı dahil üç dört meclis üyesi komisyonu oluşturur. Meclis, komisyona gerekli yetkileri tanır. Denetim ve koordinasyon yetkileri geniştir. Komisyon üyeleri birlikte karar alır, görevlerini meclis adına yapar. Komisyonun her bir üyesi, belli birkaç birimden ayrıca sorumludur.

Komisyon sistemi, geleneksel olarak (Winnipeg hariç) sadece Batı Kanada'da uygulanmaktadır. Özellikle Alberta ve Saskatchewan Eyaletlerine mal olmuş bir sistemdir. İlk olarak 1904 yılında Edmonton'da, sonra Regina, Prince Edward Island, ve Saskatchewan'da uygulanmıştır. Calgary ve Edmonton'da 1984 yılına kadar komisyon sistemi kullanılmıştır(217).

B- TORONTO ANAKENT YÖNETİMİ

1- Toronto Anakent Yönetiminin Kurulması ve Gelişimi

Toronto, Kanada'nın güneydoğu kesiminde Ontario Eyaletinin merkezi kenti konumundadır. Kanada'nın en kalabalık nüfuslu anakentsel alanıdır ve ülkenin başlıca finans ve ticaret merkezidir. Coğrafi konumu anakenti, uluslararası bir ticaret kenti haline getirmektedir. Çünkü, Ontario Gölü'nün kuzey kıyısındadır, St.Lawrance Suyolu ile Atlas Okyanusu'na, Büyük Göller üzerinden de ABD'nin başlıca sanayi merkezlerine bağlanmıştır.

Nüfusun hızla arttığı dönem olan 1950'li ve 1960'lı yıllarda kente Alman, Polonyalı, İtalyan, Yunan, Portekizli, Flemenk gibi çoğu Avrupalı göçmenler gelmiştir. Kent nüfusunun çoğu İngiliz asıllıdır, Fransız asıllılar ikinci sırayı almaktadır. Böylece kültürel bir çeşitlilik sergilenmektedir(218). Bu kültürel köken seçim dönemlerinde yerel yönetimlere de yansımaktadır.

Ontario Eyaletinde, belediyeler genel olarak iki kademelidir. Toronto anakent yönetimi de ayrı bir yerel yönetim düzenlemesidir. Toronto,

(217) BASU, Rumki: a.g.m., s.295-296

(218) DANIŞMAN, Yusuf: a.g.m., s.23

anakentsel federasyon uygulamasının (iki kademeli anakent yönetiminin) Kuzey Amerika'daki ilk örneğidir(219). Toronto Anakent Yönetiminin kuruluş ve gelişimi özetle şöyledir: Toronto Kentinin çevresinde hızlı kentleşmenin doğurduğu yeni yerleşim alanları (banliyöler) oluşmuş ve bu alanlarda yaşayan halk, kendi yerel yönetimlerini (belediye) kurmaya başlamıştır. 1930'lu yıllara gelindiğinde Toronto çevresinde 12 genel amaçlı yerel yönetim birimi (belediye) kurulmuş bulunmaktadır(220). Bu kentsel bölgede, planlama, koordinasyon, altyapı ve mali sıkıntılar kendini göstermiştir. Hem Toronto Kenti'ne ve hem de çevre yerleşim alanlarına yabancı göçmenler geldikçe altyapı yetersizliği ve mali sıkıntı iyice büyümüştür. Sıkıntıları aşmak için Toronto Kenti yönetimi, çevre kentleri kendi hizmet alanına katma girişimlerinde bulunurken, çevre kentler de özellikle altyapı hizmetlerini görmek üzere kendi aralarında birlikler kurmak için eyalet yönetimine başvurmaktaydılar(221).

Ontario Eyaletinin yerel yönetimlerle ilgili kurulu (Ontario Municipal Board), 1953 yılında Toronto Kenti'ni bir anakent (Metro Toronto) olarak nitelendirmiş ve iki kademeli yerel federasyon biçimi bir anakent yönetimi kurulması fikrini ortaya atmıştır. 15 Nisan 1953 tarihinde Eyaletin çıkardığı "Toronto Anakent Yönetimi Yasası" (the Municipality of Metropolitan Toronto Act) ile anakent yönetimi kurulmuştur.

1 Ocak 1954 tarihinde Ontario Eyaleti'nin ve Kanada'nın ilk anakentsel federatif belediye yapısının üst kademesi olarak "Toronto Anakent Belediyesi" (Municipality of Metro Toronto) resmen fonksiyonlarına başla-

(219) KAPLAN, Harold: **Urban Political Systems-A Functional Analysis of Metro Toronto**, Columbia University Press, New York, 1967, p.621

(220) Bu tarihte Toronto kentinin nüfusu 621.500 iken, çevresindeki 12 belediyenin nüfus toplamı 162.400'dür. 1949 yılında ise Toronto Kenti 673.104, çevre belediyeler ise 347.922 nüfusa sahipti. Toronto çevresindeki 12 yerleşim alanı: Township of Etobicoke, Township of North York, Township of Scarborough, Township of York, Township of East York, Town of Leaside, Village of Swansea, Town of New Toronto, Town of Mimico, Town of Weston, Village of Long Branch'dır. Bakınız. BARLOW, I.M.: **Metropolitan Government**, Roudledge, London, 1991, s.192, 194 ve 199

(221) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.51; BARLOW, I.M.: a.g.e., s.195-196.

mıştır. Toronto Kenti ve mevcut 12 belediye yapısını koruyarak alt kademe (ilçe) belediyelerini teşkil etmişlerdir(222). Toronto Anakent Yönetiminin iki kademeli yerel federasyon yapısının, anakentsel problemlere merkezîyetçi çözümden çok yerelci (localist) bir çözüm olduğu, iki kademeli sistemin yerel düzeyde olabildiğince geniş yetkiyi elinde bulundurduğu belirtilmektedir(223). Toronto Anakent Yönetiminin federasyon biçimi örgütlenmesinin "gevşek örgütlenirilmiş bir federasyon" olduğu, yeni bir belediye yaratmadığı, sadece bağımsız belediyelerin bir federasyonu olduğu ifade edilmiştir(224).

1953 tarihli yasa, Anakent Meclisinin üye sayısını 25 olarak tespit etmiştir. Bu üyelerin 12'si Toronto Kenti'nden, 13'ünün ise, diğer alt kademe belediyelerin (areas municipalities) başkan, denetçi ve meclis üyeleri arasından seçilmesi öngörülmüştür(225). 1954 ile 1956 yılları arasında 13 alt kademe belediyesinin belediye başkanları bu sıfatla kendi bölgesinden, halk tarafından doğrudan oy ile seçilmiş ve aynı zamanda Anakent Meclisinin üyeleri de olmuşlardır. Sadece Toronto Kenti'nde anakent meclis üyeliği için doğrudan ve dolaylı seçimler yaşanmıştır(226).

Toronto Anakent Yönetimi 1957, 1967, 1975, 1988'de değişiklikler geçirmiştir. 1957 düzenlemesinde en önemli değişiklik, 13 alt kademe belediyesinin polis örgütü ve fonksiyonları anakente geçmiştir(227).

1967 düzenlemesi ile alt kademe belediyeler olan Toronto Kent'i (Toronto City) ve çevre belediyelerin (area municipalities) sayısı 13'den 6'ya indirilmiştir: Bunlar; Etobicoke (Long Branch, Mimico ve New Toronto'nun birleştirilmesiyle), North York, Scarborough, East York (East York ve

(222) FELDMAN, Lionel D.: "Metro Toronto: Old Battles-New Challenges", in **The Government of World Cities-The Future of the Metro Model** (Ed. SHARPE, L.J.), John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995, p.206-207

(223) BARLOW, I.M.: **a.g.e.**, s.200

(224) KAPLAN, Harold: **a.g.e.**, s.52 ve 57

(225) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.52

(226) FELDMAN, Lionel D.: **a.g.m.**, s.209

(227) BARLOW, I.M.: **a.g.e.**, s.202

Leaside'in birleşmesiyle), York (York ve Weston'ın birleşmesiyle), Toronto (Toronto, Forest Hill ve Suriensea'nin birleşmesiyle)'dur(228). Bu dönemde anakent üst kademe yönetiminin görev ve yetkileri artırılmış, Anakent Meclisi üye sayısı da 25'den 33'e yükseltilmiştir. Bu düzenlemeye göre, Meclis Başkanlığı görevini de yapan Anakent Belediye Başkanı hariç, 32 üyenin 12'si Toronto Kenti'nden, 20'si ise diğer beş alt kademe belediyelerinden seçilerek gelmektedir(229). Ancak Anakent Meclisinde üyeliğin oluşumunda temel yöntem aynen korunmuştur. Alt kademe belediyelerin başkaları (area mayors), kendi bölgelerinde bu sıfatla seçilmekte ve aynı zamanda Anakent Meclisinin üyeleri olmaktadır. Diğer üyeler ise öncelikle alt kademe belediyesi için seçilmiş olup, değişik usuller uygulanarak Anakent Meclisi üyeliğine gelmiş kişilerdir(230).

1975 yılında yapılan değişiklikler ile Anakent Meclisi üye sayısı 33'den 38'e yükseltilmiş, yeni eklenen 5 üye Toronto Kenti dışındaki belediyelere verilmiştir. Anakent Encümeni (the Metropolitan Execuvite Committee) üye sayısı 11'den 14'e yükseltilmiş ve artan üyeler yine Toronto Kenti dışındaki belediyelere ayrılmıştır. Planlama görevi doğrudan anakent belediyesine verilmiş ve bu görevi yerine getirmek üzere Meclisce seçilen bir özel alt kurul oluşturulmuştur. Anakentin iç işleriyle ilgili yardımcı hizmetlerden sorumlu yönetsel işler şefliği (the Chief Administrative Office) kurulmuştur(231).

Ontario Eyaleti (Ontario Province) rasyonel planlamanın teşviki ve koordinasyon amacıyla 1988 yılında "Büyük Toronto Bölgesi Yönetimi"ni (the Office of the Greater Toronto Area-GTA) kurmuştur. Eyaletin görevli bakanınca yönetilen bu ofisin faaliyet alanı, Toronto Anakenti civarındaki dört alanı (Durham York, Peel ve Halton) da içine almaktadır. Büyük Toronto

(228) BARLOW, I.M.: a.g.e., s.211

(229) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.52.

(230) FELDMAN, Linoel D.: a.g.m., s.210

(231) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.52

Bölgesi'nin toplam alanı 7.060 km² dir. Bu alanın sadece % 21'i kentsel alandır. Ontario Eyaletinin toprak alanının % 0.3'üdür ama (1986'da) Eyaletin toplam nüfusunun % 41'ini barındırmaktadır. Büyük Toronto Bölgesi içerisinde, nüfus ve ekonomi olarak belirleyici yerleşim yeri Toronto Anakent alanıdır. Çünkü Büyük Toronto Bölgesi'nin 3.7 milyon (1986) nüfusunun % 59'u Toronto Anakentinde bulunmaktadır(232). Büyük Toronto Bölgesi Yönetimi bu alanda stratejik kalkınma planlarının hazırlanmasından sorumludur. Bu sorumluluğu ile Toronto Anakent Yönetiminin söz sahibi olduğu hizmet alanındaki ulaşım, ekonomik faaliyetler, konut, su, çöp gibi hizmetlerin de bölgesel planlamasını yapmakla, yerel özerkliğin önemli ölçüde zarar gördüğü, hatta böylece yeni bir üst kademe yönetim oluştuğu ifade edilerek eleştirilmektedir(233).

2- Toronto Anakent Yönetiminin Organları

a) Anakent Meclisi (The Metropolitan Council)

Karar organı olan Anakent Meclisinin 38 üyesi vardır. Meclis Başkanı aynı zamanda Anakent Yöneticisidir (anakent başkanıdır). Diğer üyelerin 12'si Toronto kentinden, kalanı ise beş alt kademe belediyeden gelen temsilcilerden oluşur.

Meclisin temel görevi, yapılacak işleri saptamak, gelir ve giderleri kararlaştırmaktır. Meclis, görevlerini kendi oluşturduğu ve üyelerini seçtiği kurullar eliyle yapmaktadır. En önemli kurul yürütme kuruludur. Yürütme kurulunun da çok sayıda alt kurulu vardır. Yürütme kurulundan başka doğrudan Meclise bağlı altı sürekli kurul daha mevcuttur. Polis Örgütü Kurulu, Toplu Taşımacılık Kurulu, Kütüphane Kurulu, Kültür Merkezi Kurulu bunlardandır(234).

Anakent Meclisi üyeleri, aynı zamanda temsil ettikleri alt kademe

(232) FELDMAN, Lionel D.: a.g.m., s.214

(233) FELDMAN, Lionel D.: a.g.m., s.214-216

(234) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.55

belediyelerinin de meclis üyesidirler. Dolayısıyla iki düzeyde de görev yüklenmiş kişilerdir. Bu nedenle görev yüklerinin ağır olduğu, anakentsel ve bölgesel sorunlardan çok, temsil ettiği alt kademe alanındaki yerel sorunlarla meşgul oldukları konusunda bu yapı eleştirilmektedir. Anakent Meclisi üyelerinin bu sıfatla ve doğrudan seçimle seçilmesi gerektiği de savunulmaktadır(235).

b) Anakent Yöneticisi (The Metropolitan Chairman)

Anakent Meclisi üyelerince, kendi aralarından veya Meclis dışından üç yıllık bir dönem için seçilir. Genellikle anakent yöneticisi dışarıdan seçilmektedir. Yönetici, anakent yönetiminin, Meclisin ve yedi sürekli kurulun da başkanıdır. Yöneticinin başkanı veya üyesi bulunduğu her kurulda tam oy hakkı vardır. Mecliste ise, oylarda eşitlik halinde oy kullanabilir. Yönetici, değişik bölgesel ve Eyalet kurullarında da üyedir ve bu göreviyle anakent ve diğer yönetimlerle bağı kurar. Anakentin örgütsel yapısı içerisinde en etkili kişi olan yöneticinin temel görevi, yönetmelik öneri ve taslaklarını hazırlamak ve Meclise sunmaktır(236).

Yürütme Kurulu 14 üyeden oluşur. Başkanı, Anakent yöneticisidir. Üyeler, alt kademe belediye başkanları ve Toronto Kenti Belediye Meclisinin kıdemli üç üyesi ile alt birim başkanları ve denetçilerden oluşur. Yürütme Kurulu, sürekli ve temel bir kuruldur. Görevleri bütçe taslaklarının hazırlanması, mal, hizmet ve yatırım ihalelerinin karara bağlanması, değişik kurullar ile örgütsel birimlere atanacak görevlilerin belirlenmesi ve onay için Meclise sunulması şeklinde özetlenebilir. Yürütme Kurulu, çok sayıda alt kurula sahiptir. Yapılacak temel işler kurullara dağıtılmıştır. Kurulların başında yine Meclisce atanmış uzman teknik bilgili kişiler bulunur(237).

(235) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.55

(236) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.55

(237) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.55

3- Üst ve Alt Kademe Belediyeler Arasında Görev ve Gelir

Paylaşımı

Görevlerin paylaşımında temel ilke, hizmetin yerel ya da bölgesel nitelikte oluşuyla ilgilidir. Su, çöp gibi hizmetlerde, hizmetin üretimi anakente, dağıtımı ise alt kademelere bırakılmıştır. Anayollar, su ve kanalizasyon ana şebekeleri anakente; arayollar, yerel düzeyde su ve kanalizasyon işleri ise alt kademeye verilmiştir. Birçok ülkedeki anakent uygulamasından farklı olarak itfaiye hizmetleri ise alt kademeye ait bir görevdir(238).

Tokyo ve Londra anakent yönetimlerinin aksine, Toronto'da hem anakent, hem de alt kademe belediyeler konut hizmetleriyle sınırlı bir şekilde ilgilenmektedirler. Konut asıl olarak eyalet ve federal devletin hizmet konusuna girmektedir(239). Belediyelerin görevleri konut yapımından çok, yönlendirme, arazi düzenlemesi ve özendirme şeklindedir. Temelde Federal ve Eyalet yönetimlerinin konut hizmetleri de, yapım değil, teşvik ilkesi üzerine kuruludur(240).

Anakent Yönetimi'nin Bayındırlık Kurulu, içme ve kullanma suyunu sağlamak, ana şebekeyi kurmak ve alt kademe yerel belediyelere satmak, ana kanalizasyon şebekesini kurmak, lağımaları tasfiye ve arıtmak, toplanmış çöpleri imha etmekle görevlidir. Alt kademe belediyeler ise yerel yollar, kanallar ve çöp toplama işlemlerini gerçekleştirir(241).

Federal Hükümet, 1946 yılında kurulan Kanada Konut ve Kredi Kurumu (Canada Mortgage and Housing Corporation) vasıtasıyla bütün vatandaşlarına ve eyaletlerin konuyla ilgili faaliyetlerine desrek vermekte, yeni konut yapımı, mevcut konutların bakım ve yenilenmesi, konut ve yaşam

(238) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.52-53

(239) **Karşılaştırmalı Konut Politikaları ve Finansmanı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 3, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.36

(240) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.57

(241) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.57.

koşullarının iyileştirilmesi için yardımda bulunmaktadır(242). Kanada'da Konut ve Kredi Kurumu ülke çapında örgütlenmiş olup 50 şubeye sahiptir. Kurumun başlıca amaçları şunlardır: Piyasa'dan konut alamayan dar gelirliilere yardım etmek; konut piyasasının kiralık ve mülk konut talepleri için sağlıklı ve istikrarlı bir ipotek kredisi finansman sisteminin kurulmasını sağlamak; teknik destek ve araştırma faaliyetleri ile konut kalitesinin geliştirilmesi için yeni yaklaşımların desteklenmesini sağlamak. Bu amaçlar için arazi satın alıp geliştirmekte ve yerel konut piyasasına gerekli arsaları sağlamaktadır(243).

Elektrik konusu tamamen Anakent Yönetiminin görevi dışındadır. Elektrik üretimi ve taşınması Eyaletin özel amaçlı bir örgütünce (The Ontario Hydro Commission) yerine getirilir. Dağıtımı ise alt kademe belediyelerin kurdukları işletmelerce yapılır(244). Ulaşım hizmetleri sadece anakent ve alt kademe belediyelerin değil, aynı zamanda eyalet ve federal yönetimin de katıldığı bir hizmet alanıdır. Anayollar ve caddelerin yapım ve bakımı ile trafik ışıkları Anakent yönetiminin görevidir. Anakentin bu konuda Ulaşım Kurulu yetkilidir. Ancak toplu taşımacılıkla ilgili işler ise anakentin ayrı bir kuruluna (The Toronto Transit Commission) aittir. Bu kurulun üyelerini Anakent Meclisi atar(245).

Polis hizmetleri de anakentin sorumluluğu altındadır. Alt kademe belediyelerine ait olan bu hizmet alanı 1957 yılındaki düzenleme ile 13 alt kademe belediyenin polis örgütünün birleştirilmesiyle Anakent Polis Kurulu (The Metropolitan Board of Commissioners of Police) kurularak, anakentsel bir hizmet alanı haline gelmiştir. Polis Kurulu, Anakent Meclisine karşı değil, Anakent Meclisi Polis Kuruluna karşı sorumludur. Polis Kurulu Anakent

(242) **Karşılaştırmalı Şehircilik ve Konut Bakanlığı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 6, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.69

(243) **Karşılaştırmalı Şehircilik ve Konut Bakanlığı Araştırması**, a.g.e., s.69;

(244) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.57; DANIŞMAN, Yusuf: "Toronto Belediyesi", TİD, S.194, Eylül-Ekim 1948, s.34-36

(245) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.58

Yöneticisi dahil beş kişiden oluşur. Bunlar, ikisi hakim, biri halktan olmak üzere Eyalet tarafından atanan üç kişi ile bir anakent meclis üyesidir. Polis Kurulu, kolluk örgütünü yönetir, örgütünün başına uzman bir kişi görevlendirir, polis görevlilerini atar, bütçesini hazırlayarak Meclise sunar. (246).

Tablo 14: Toronto Anakent Yönetimi'nin Üst ve Alt Kademe Belediyeleri Arasında Kent Hizmetlerinin Paylaşımı

*Hayvan Denetimi	A	-Bölgesel	Ü
*Bina Düzenlemesi (inşaat, yıkım, ısıtma, tesisatı, işaret ve tabelalar)	A	*Belediye Otoparkları	A
*Ekonomik Kalkınma	O	*Planlama	A
*Seçim İşleri	A	-Yerel Planlama ve Parselasyon	O
*Finans ve Vergilendirme		-Araştırma ve Stratejik planlama	Ü
-Mülkiyete ve çalışmaya yönelik vergilendirme ve toplama, yerel gelişme ödemeleri (yükleri)	A	*Kolluk	Ü
-Tahvil çıkarma	Ü	*Toplu Taşımacılık	Ü
-Para cezalarının toplanması	O	*Bölgesel Hizmetler	A
*Yangın Koruma (itfaiye)	A	-Yerel Parklar	A
*Çöp Toplama ve Tasfiyesi		-Riverdale Hayvanat Bahçesi	A
-Toplama	A	-Toplanma Merkezleri ve alanları	A
-Tasfiye ve değerlendirme	Ü	-Bölgesel park, belediye golf alanları, belediye hayvanat bahçeleri	Ü
*Kültürel ve Sosyal Hizmet Bursları	O	*Yol Yapım ve Bakımı	
*Limanlar	A	-Ara yollar, yaya kaldırımı, cadde bakımı	A
-Feribotlar	Ü	-Ana yol, köprüler, kar temizleme, anayollar	O
*Sağlık		-Expres yollar	Ü
-Kamu sağlık hizmetleri	A	*Atıksu	
-Hastane yardımları (ödenek)	O	-Kanalizasyon sistemi	A
-Ambulans hizmetleri	Ü	-Drenaj, arıtma	O
*Tarihi Yerler	A	*Trafik Kontrol	
*Konut		-Cadde lambaları	O
-Aileler için düşük ve orta kiralık ev	A	-Sinyalizasyon	O
-Federal, eyalet ve belediyeye ait onarım	A	-Parkmetreler	A
-Konut danışma hizmetleri	A	-Trafik düzenlemesi, kavşaklar, trafik ışıklandırması ve uygulama	Ü
-Yaşlılar evi Bakımevleri	Ü	*Su temini	
-Hoteller	Ü	-Yerel dağıtım	A
*Hidroelektrik Enerji	A	-Su toplama	A
*Ruhsatlar		-Temizleme, pompalama, ana dağıtım	Ü
-Pansiyon ruhsatı, evlilik belgesi, piyango lisansı, alkollü içecekler, köpek besleme ruhsatları	A	*Sosyal İşler	
-İşleri açma ruhsatı, taksi ruhsatı	Ü	-Sosyal yardım	Ü
*Kütüphaneler		-Muhtaçlara (fakirlere) bakım	Ü
-Yerel	A	-Çocuk yardım demeklerine yardım	Ü

A: alt kademe belediyelerce yönetilen hizmetler,

Ü: üst kademe belediyece yönetilen hizmetler

O: ortak yürütülen hizmetler

KAYNAK: FELDMAN, Lionel D.: a.g.m., s.223-224

Tokyo ve Londra Anakent Yönetimlerinin temel işlevlerinden olan eğitim, Toronto Anakent Yönetiminin görev alanı dışındadır. Çünkü eğitim hizmetleri Toronto'da bağımsız, doğrudan halk tarafından seçilmiş yerel eğitim kurullarınca (The Local School Boards) yönetilir. Ancak anakent yönetimi bünyesindeki Eğitim Kurulu, tüm anakent alanında eğitimde denge ve birörnekliliği sağlamaktan sorumludur. Anakent Eğitim Kurulu üyeleri arasında bağımsız yerel eğitim kurullarının temsilcileri de bulunur(247). Anakent Yönetimi, kurulduğu ilk yıllarda, bütçesinde altyapı hizmetlerine ağırlık vermişken, yakın zamanlara doğru eğitim ve sosyal hizmetlere daha çok kaynak harcamaktadır.

Ontario Eyalet yasaları, yerel yönetimlere belirli hizmetleri daha iyi görebilmek amacıyla özel amaçlı örgütler kurma yetkisini vermektedir. Toronto Anakent Yönetimi'nin doğrudan kurduğu ya da finansmanına katıldığı çok sayıda özel amaçlı örgüt vardır(248).

Her iki düzey belediye de (anakent ve alt kademe belediyeler) görevlerini yaparken ve yetkilerini kullanırken tamamiyle serbest değildir. Eyaletin sıkı bir denetimi söz konusudur. Bu denetim yasalardan, yerel yönetim kararlarının Eyaletçe onaylanması kuralından ve Eyaletin koşullu koşulsuz genel amaçlı mali yardımlarından kaynaklanır(249).

Toronto Anakent Yönetimi, sermaye yatırım projeleri için ülke içi, ABD ve Avrupa sermaye piyasalarından ya da diğer piyasalardan borçlanma olanağına sahiptir(250). İki kademeli yapısıyla Toronto Anakent Yönetimi'nin özelliklerinden biri, anakent üst yönetiminin tahvil çıkararak borç para sağlama konusunda imtiyaza sahip olmasıdır. Üst kademe yönetim, tahvili kendi hesabına çıkarabileceği gibi, belediye işletmeleri ya da alt kademe

(247) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.60

(248) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.59

(249) EKE, Ali Erkan: **a.g.e.**, s.53

(250) **Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Kent Basımevi, İstanbul, 1993, s.56

belediyeler adına da çıkarabilir. Söz konusu kuruluşlar adına borçlanıldığında, o kuruluşlar ilgili borcu anakent yönetimine öderler(251)

Anakent Yönetiminin gelirlerinin en önemlisi gayrimenkul vergilerine dayanır. Bu vergiler Eyaletçe konur, alt kademe belediyelerce toplanır ve anakent yönetimi hasılatın önemli kısmını alır. Eyalet yardım ve bağışları, toplu taşımacılık gelirleri, alt kademe belediyelere satılan su gelirleri vergi dışı diğer gelirlerdir(252).

(251) Karşılaştırmalı Şehircilik ve Konut Bakanlığı Araştırması, a.g.e., s.56-57

(252) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.60

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYECİLİĞİNE GEÇİŞ VE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER

1580 sayılı Belediye Yasası, ülkemizde standart bir belediyeçilik yapısı kurmuştur. Yasa, belediye kurumlarının kurulduğu yerleşim alanlarının farklı özelliklerini gözlemeksizin tüm belediyelere aynı örgütlenme, görev ve yetkileri öngörmüştür. Böylece bir kasaba belediyesi ile anakentsel alanda kurulu bir belediye, yapıları açısından aynı standart içinde değerlendirilmiştir. Diğer yandan, yasanın getirdiği bu standart yapıdan başka, anakentlerdeki belediyeler, hizmet alanlarının sınırları açısından taşra örgütlenmesinin standardına da tabi olmuştur. Başka bir ifadeyle, merkezi yönetimin taşra örgütlenmesinin sınırları, anakentlerdeki belediyelerin hizmet sunduğu coğrafi alanın sınırlarını da belirlemektedir.

Kentlerin geleneksel yönetim anlayışı içerisinde belediye kurumları tarafından yönetildiği ve kendilerine emanet edildiği bilinmektedir(1). Kentler, yerel yönetimler olarak belediye kurumları ile yönetildiğinden, büyüyen kentlerin yönetimlerinin de anakent yönetimini üstlenebilecek ve anakentlerdeki kent hizmetlerini gereği gibi sürdürebilecek ve anakentlerin mevcut özelliklerine göre yapılandırılacak bir belediye yapısına kavuşturulması, gereği ve ihtiyacı oluşmuştur.

Büyükşehir belediyelerini düzenleyen 3030 sayılı yasa ile, sadece anakentlere özgü üst kademe belediye kurumları için standart belediyeçilik yapısı dışına kısmen çıkılabilmektedir. 3030 sayılı Yasa,

(1) Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde ilk kez kurulmaya başlanan belediye yönetimlerine Şehremaneti, belediye başkanına ise Şehremini denilmekteydi. Belediye başkanı, kentin emanet edildiği yönetimin temsilcisi ve kenti emanet alan güvenilir kişi statüsünde bulunan ve simge olarak kentin anahtarını da taşıyan kişiydi.

anakentlerde iki kademeli anakent belediye yönetimi oluşturmuştur. Bu yapıda alt kademe belediyeleri, genellikle önceden mevcut belediye kurumlarıdır. Üst kademe belediye ise bu yasa ile ilk kez oluşmaktadır. Üst kademe yönetim bir belediye kurumu olarak, nüfusu iki bini geçen yerleşim yerlerinde usulüne göre kurulan, veya il ve ilçe haline getirilen yerleşim yerlerinin merkezinde otomatikman kurulan standart belediye kurumlarından farklı özelliklere sahiptir. Çünkü standart belediye kurumlarında belediye, diğer yerleşim yerlerinden mesafe olarak ayrı, coğrafi sınırları belirli bir alanda birarada yaşayan insanların, doğrudan, ilk ve tek belediyedir. Oysa anakentlerde, üst kademe yönetim olan büyükşehir belediyesi, yeni bir yerleşim yerinin belediyesi değil, aksine önceden var olan, belediye kurumuna da sahip olan birkaç yerleşim yerinin bütününe kapsayan bir örgütlenmedir. Bu nedenle büyükşehir belediyeleri birer belediye kurumu olmakla birlikte, kurulu bulunduğu alanda yaşayan insanların ortak yerel ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulmuş ilk ve tek belediye değildir. Büyükşehir belediyesi kurmakla yeni bir yerleşim yeri meydana getirilmemekte veya bu belediye kurumu, yeni bir yerleşim yeri için kurulmamaktadır. Dolayısıyla birer belediye kurumu olan büyükşehir belediyeleri, sadece anakentsel alanda, mevcut birkaç belediyenin tek başına yapamayacağı, tüm anakentsel alana ilişkin ve koordinasyon gerektiren kent hizmetleri üzerine kurulmuş bir örgüttür.

Türk belediyecilik sisteminde, anakentlere özgü yerel federasyon biçimi, iki kademeli belediye örgütlenmesi ile standart yapının bir ölçüde dışına çıkılabiliştir. Ancak bu kez anakent belediyeciliğinde de standart örgütlenme içine girilmiştir. Bir çoğunun anakentsel özellikleri ve kuruluş gerekçeleri tartışılır olmakla beraber 15 büyükşehir belediyesi kurulmuş, aynı kanuna tabi olarak birörnek örgütlenmişlerdir.

I- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYECİLİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİ VE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KURULMASI

A- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYECİLİĞİNE GEÇİŞ SÜRECİ

Türkiye’de anakent belediyeciliği ile kast olunan bugünkü büyükşehir belediyecilik modeli (büyükşehir belediyesi, ilçe ve alt kademe belediyeleri ile özel amaçlı belediye örgütleri) belli bir gelişme seyri izleyerek oluşmuştur. 1983 yılında “büyükşehir belediyeleri” bir kuruluş olarak oluşmaya başlamadan önce, bu konuda çeşitli dönemlerde değişik gelişmeler yaşanmıştır.

Herşeyden önce anakent yönetimi, kentleşme hızı, ve bu hareketin özellikle anakentlere yönelik olması, anakentlerin daha da büyümesine, hizmet ihtiyaçlarının genişlemesine ve nitelik ve nicelik olarak artmasına, buna karşın kentteki yerel kamu hizmetlerinin (kent hizmetlerinin) optimum hizmet alanı oluşturularak sunulmasında ve koordinasyonunda güçlükler meydana gelmesine dayalı olarak gerçek ihtiyaçların bir gereği olarak belirmiştir. Anakentin bir bütün olarak ele alınması ve bu alanda kent hizmetlerinin de bir bütün ve koordineli olarak düşünülmesi, sevk ve idare edilmesi, standart belediyecilik anlayış ve örgütlenmesi ile yönetilemez hale geldiğinden yeni ve farklı yönetim modellerine ihtiyaç duyulmuştur.

Anakent yönetimine geçişi gerektiren kentleşmenin ve hukuki düzenlemelerin gelişimi, dönemler itibariyle, tek parti dönemi (Cumhuriyetin ilanından 1946’ya) ve çok partili dönem (1946-1960, 1960-1980 ve 1980 sonrası) şeklinde gruplandırılarak ifade edilebilir. Dönemlere ayırmada esas olan kriterler, siyasal hayatta parti sisteminde farklılaşmanın, anayasal değişikliklerin ve askeri yönetimlerin getirdiği yeni anlayışa dayanmaktadır.

1- Tek Parti Döneminde Anakentler ve Belediyecilik Alanında Gelişmeler

Bu dönemler ülkemizde kentleşme hareketi açısından durgun zamanlardır. Sadece ülkemiz açısından değil, gelişmekte olan bir çok ülkede kentleşme hareketleri İkinci Dünya Savaşı sonrasında oluşmaya başlamaktadır. Cumhuriyet yönetimine geçiş ve savaş sonrası tahrip olan her türlü yapının telafi edilmesi ve nüfusun henüz kalabalık olmaması nedeniyle kentleşme hareketleri, Ankara'nın başkent ilan edilerek statüsünün değişmesiyle bir memur kenti olmaya başlaması dahil, 1950'li yıllara kadar durgun durumdadır.

1924 tarihli Köy Kanunu'nun gerekçesinden anlaşıldığı gibi, bu yıllarda anakent kavramına ve anlayışına sahip olunduğu görülmektedir. Hatta, 1856 yılında İstanbul'da kurulan ilk mahalli idare yapısı, iki kademeli anakent belediyeciliğinin bir örneğini sergilemiştir. 1869 Dersaadet Belediye İdaresi Nizamnamesi ile belediye teşkilatı bütün İstanbul'a yaygınlaştırılmış ve kent 14 belediye dairesine ayrılmıştı. Bu ondört belediye dairesinin her biri İstanbul Şehreminiliği'ne bağlı olarak kurulmuştu.

1924 yılında yürürlüğe konulan Köy Kanunu'nun gerekçesinde, yerleşim yerlerinin nüfus ve gelişmişlik durumu gibi özelliklerle birbirinden farklı büyüklükler gösterdikleri ve "köy", "kasaba", "şehir", "büyükşehir" gibi dört grupta toplanabilecekleri; bu grupların her biri için ayrı ayrı yasalar çıkarılacağı, Köy Kanunu'nun bu yasalardan ilki olduğu(2) ifade edilmiş olmasına rağmen, bu ayırmadan her nedense vazgeçilmiş ve bugün yürürlükte bulunan 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu çıkarılmıştır.

(2) AYTAÇ, Fethi: "Belediye Kanunu'nun Oluşumu Uygulanması ve Değişiklikler" (Ankara Büyükşehir Belediyesince 23-24 Kasım 1990 Tarihinde Düzenlenen) **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildirileri ve Tartışmalar**, Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Yayını, Ankara, 1991, s.90

1930 Belediye Kanunu ile il ve ilçe merkezlerinde belediye kurulmasının zorunlu olduğu, diğer beldelerde ise usulüne uygun olarak nüfusu 2000'i geçen yerlerde belediye kurulabileceği hükme bağlanmıştır. Günümüzdeki bir çok belediye, 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile gösterilen nüfus ölçüsü ve taşra teşkilatı birimleri olan il ve ilçe merkezlerinde kurulmuş belediyelerdir.

Tek Parti Yönetimi olarak adlandırılan 1930-1946 dönemi, kuşkusuz kamu yönetiminin her kesimi gibi belediyeciliğimizi de etkilediği, Tek Parti konumuna gelen Cumhuriyet Halk Fırkası'nın ideolojisinin dönemin belediye yönetimini ve belediyecilik anlayışını belirleyen temel etken olduğu(3) söylenmektedir.

1930'lu yıllarda ardarda belediyelerle ilgili yasalar çıkmıştır. Önce Belediyeler Kanunu, ardından Hıfzıssıhha Kanunu, Belediyeler Bankası Kuruluş Kanunu, Belediyeler Yapı ve Yollar Kanunu, Belediyeler İstimlak Kanunu ve Belediyeler İmar Heyeti Kuruluş Kanunu gibi, üç yıl kadar kısa bir sürede çıkarılan bu kanunlar, uzun süre Türk belediyeciliğini düzenleyen temel hukuki düzenlemeler olarak yürürlükte kalmıştır(4). 1935 yılında Belediye Kanunu'na Ek Kanun, 1943'de Belediye Vergi ve Resimleri Hakkında Ek Kanun çıkarılmış ve 1945'de Belediyeler Bankası yerine İller Bankası kurulmuştur.

Bu dönemde kentler, mevcut nüfus yoğunluğu ve sosyo-ekonomik yapılarını kendi doğal gelişimi içinde sürdürmüş, bugünkü anakent kavramı henüz oluşmamıştı.

(3) HAMAMCI, Can: "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum, a.g.e., s.147**

(4) GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Ankara, 1997, s.107-108

2- Çok Partili Dönemde Anakentler ve Belediyecilik Alanında Gelişmeler

a) 1946-1960 Dönemi

Bu dönemde II. Dünya Savaşı bitmiş, 1929 Dünya Ekonomik Krizi'nin etkileri bütün ülkelerde azalmaya, savaşın yaralarının onarılması için yeni tedbirler ve yeni kent yönetim modelleri aranmaya başlamıştır(5). Bu dönemde ülkemizde Çok Partili Hayata geçiş sürecine girilmiş, 1950 sonrasında ise CHP'nin tek parti yönetimi sona ererek, DP iktidar olmuş, CHP muhalefet görevini üstlenmiştir.

1950 sonrası çok hızlı ve ani bir kentleşme süreci başlamıştır; yönetimin devletçilik uygulamalarından vazgeçmesi, tarımda hızlı bir makinalaşma ve hızlı bir karayolu ulaşım ağının kurulması sürecine girildiği(6) görülmektedir.

Çok partili hayata geçişle demokrasi anlayışında da yeni bir ortamın içine gelindiği(7), gizli oy, açık tasnif usulüyle seçim yapıldığı, adayların tespiti düzeyinde dahi halka inildiği görülmektedir. Çok partili hayatın ilk seçimlerinin yerel düzeyde yapıldığı 26 Mayıs 1946 Belediye Seçimleri ile eskisinden farklı olarak adayların halk tarafından gösteriliyor olması, yerel demokrasi açısından da olumlu değerlendirilmektedir(8).

Bu dönemde çok partili hayata geçiş ve bazı kanunlarda yapılan düzenleme ve değişiklikler dışında çok önemli kararların alınmadığı, özellikle belediyecilik alanında 1930-1945 yılları arasında yapılan

(5) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.118

(6) TEKELİ, İlhan ve İlber ORTAYLI: (Ed. Ergun TÜRKCAN) **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, 1978, s.122

(7) BAYKAN, Fehmi: "Demokrasi, Laiklik ve Teokrasi (Şeriatçılık) Üzerine Bir Derkenar", **Türkiye Günlüğü Dergisi**, S: 46, Yaz 1997, s.13

(8) KARPAT, Kemal H.: **Türk Demokrasi Tarihi-Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller**, İstanbul, 1967, s.138

düzenlemelere ekler ve değişiklikler yapılmasıyla dönemin geçtiği(9) ifade olunmaktadır. Yapılan iki kongrenin (İdareciler Kongresi ve Belediyecilik Kongresi) belediyecilik tarihi açısından önemli bir adım olarak değerlendirildiği(10) görülmektedir.

Bu dönem hızlı bir kentleşmenin yaşandığı bir dönemdir. Hızlı bir kentleşme, büyük kentlere hızlı bir iç göçün olması demektir. Karayolu ağındaki gelişme, yerel ve milli düzeyde siyaset ile yakınlaşma anakentlere akışı kolaylaştırmıştır. Anakentler olarak İstanbul, Ankara ve İzmir bu dönemde sürekli göç almış, kentlerin çevrelerinde gecekondulaşma ve kenar mahalleler kurulmaya başlanmıştır.

Bu gelişmeler dolayısıyla imar ile ilgili düzenlemeler getirilmiştir. Özellikle imar planlaması, konut gibi konularda yeni düzenlemelere gidilmiştir. İmar ve kamulaştırma yasaları bu dönemde çıkmış, ayrı bir İmar Bakanlığı kurulmuş, özellikle imarla ilgili işler merkezi yönetime kaydırılmıştır. Gecekondu ve imar afları, belediyelerin konut ve arsa üretiminde görev alması, konutun ilk kez bir kamu görevi durumuna gelmesi, bu döneme ilişkin gelişmelerdir(11). Ancak, bu konuda merkeziyete dönüş, dönemin imar problemleri, belediyelerin o dönemki mevcut yapısı, personel ve teknik ve uzman kadrosu ile belediyelerce çözülebilecek düzeyde problemler olmadığı sebebiyle olağanüstü bir uygulama olmadığını(12) söyleyebiliriz.

(9) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.122

(10) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.122

(11) GERAY, Cevat: "Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl-Uluslararası Sempozyum**, a.g.e., s.217-221

(12) GÖRMEZ, Kemal: a.g.e., s.128

b) 1960-1980 Dönemi

İki askeri müdahale arasında ele aldığımız, 27 Mayıs 1960 ihtilaliyle demokratik sürecin kesilmesi tarihinde başlayan bu dönem, 1961 Anayasasının hazırlanması ve bu Anayasanın bir çok yasaya kaynaklık etmesi açısından önemli bir dönemdir. Bir önceki dönemde başlayan hızlı kentleşmenin oluşturduğu yoğun ve karmaşık problemler özellikle bu dönemde yaşanmaya başlamıştır. Anakentlerde oluşan büyük nüfus, siyasal partileri ve dolayısıyla iktidar ve muhalefet ile belediye yönetimlerinin dikkatlerini yoğun oy merkezleri olarak anakentlere de yöneltmiştir ve anakent yönetimlerinin önemi iyice ortaya çıkmıştır.

1961 Anayasasının 112. maddesinde, idarenin kuruluş ve görevlerinin merkezden yönetim ve yerinden yönetim esaslarına dayandığı, 116.maddesinde de yerel yönetimlerin görevleriyle orantılı gelir kaynaklarıyla donatılacağı hükmü getirilmiştir.

27 Temmuz 1963 tarih ve 307 sayılı yasa ile belediye seçimlerine ilişkin hükümler değiştirilmiş, belediye başkanlarının tek dereceli çoğunluk usulüyle seçilmesi kararlaştırılmıştır. Yine bu dönemde özellikle emlak vergileriyle ve diğer kaynaklarla, belediyelerin gelirleri artırılmaya çalışılmıştır.

“Yönetim yapımız merkeziyetçi olduğu halde, Ankara’nın başkent olduğu yıllardan bu yana çıkarılan bütün yasalarda, imar plancılığının ülkemizde, ilke olarak bir yerel yönetim görevi olduğu”(13) öngörülmesine rağmen, bu dönemde 1605 sayılı Kanunla İmar Kanununun bazı maddeleri değiştirilerek, imar planlaması konusunda merkezin ağırlığı iyice artmıştır. Neredeyse belediyeler

(13) KELEŞ, Ruşen: “İmar Planlamasında Merkeziyetçilik ve Yerellik”, **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, İstanbul, 1993, s.148

imar sürecinin dışına çıkarılmıştır(14). 1966 yılında 710 sayılı Kanunla belediyelerin imarla ilgili konularda teftiş ve denetim yetkileri İmar ve İskan Bakanlığı'na geçmiş, 1965 yılında Bakanlar Kurulu Kararıyla Ankara, İstanbul ve İzmir kentlerinin nazım imar planlarının hazırlanması yetkisi İmar ve İskan Bakanlığı'nca kurulacak özel bürolara verilmiştir. 1972 yılında da Bakanlar Kurulu Kararı ile "İmar konusunda bir bütünlük sağlamak ve büyük kentlerin sorunlarını metropolitan kuruluşlar yoluyla çözmek" amacıyla Bakanlıklararası İmar Koordinasyon Kurulu kurulmuştur(15).

Artan göçler sonucu anakentlerin etrafında oluşan gece-kondulaşma ve bu oluşumun getirdiği yeni sorunlar ve yeni kamu hizmeti alanları karşısında, önceleri Bayındırlık ve İskan Bakanlığı sorunu yerel yönetimlerin bir sorunu olarak görmüş(16), daha sonraları, sorumluluğu Devletin üstlenmesi gerektiği imar düzenlemeleriyle ortaya çıkmıştır.

1966 yılında 775 sayılı Gecekondu Kanunun çıkarılmıştır. Buna rağmen bu dönemde 1960'da 240 bin olan gecekondu sayısı, 1980'de 1 milyon artmıştır(17). Hızla büyüyen kentler, 1960'larda mevcut belediyelerin dışına taşarak, anakentler çevresinde çok sayıda küçük belediyeler oluşmuştur. Nüfus yığılması ile anakentlerde sosyal ve teknik alt yapı yetersiz hale gelmiş, kentiçi taşımacılıkta metro tartışmaları gündeme gelmiş ve 1960'ların ortalarında hava kirliliği sorunu kamuoyuna yansımış, bu yıllarda ülkede kurulan otomotiv sanayi ile otomobil sahipliği artmış, kent dışında yeni konut alanları

(14) AKÇURA, Tuğrul: **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, ODTÜ Yayını, Ankara, 1982, s.35; TEKELİ, İlhan ve İliber ORTAYLI: **a.g.e.**, s.214

(15) GÖRMEZ, Kemal: **a.g.e.**, s.140

(16) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.378

(17) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, **a.g.e.**, s.379

talep görmeye başlamıştır(18).

Bu dönem, merkeziyetçi ağırlığın yerel yönetimler üzerinde yoğun hissedildiği bir dönem olarak değerlendirilebilir. Hatta kısa bir hayat süren Yerel Yönetim Bakanlığı dahi kurulmuştur. Bu bakanlığın vesayetten öte belediyeleri “teftiş” dahi ettiği(19), böylece merkeziyetçi bir rol üstlendiği ifade edilmektedir. Ancak 1973 sonrası yerel yönetim ve yerel demokrasi tartışmalarının başladığı belirtilmekte; bu tartışmalarda, kentleşme hareketlerinin hızlılığı sonucu anakentlerin ve nüfuslarının artması, bu kentlerde sosyal ve kültürel yapının değişmeye başlaması ve anakent belediyelerinin bir çoğunda belediye başkanlarının muhalefet partisinden seçilmiş olması etkili olmuştur(20), denilmektedir.

c) 1980’den Büyükşehir Belediye Yönetimlerinin Kuruluşuna Kadar Olan Dönem

12 Eylül 1980’de Türkiye’de demokrasi süreci tekrar kesintiye uğramış ve bu kesinti 1983 seçimlerine kadar sürmüştür. Bu ara dönemde 1982 Anayasası hazırlanmıştır. 12 Eylül 1980’den itibaren olmak üzere belediye meclisleri feshedilmiş, belediye başkanları görevden alınmış yerlerine valiler, kaymakamlar, emekli askerler veya diğer kamu görevlileri atanmış, bazı il ve ilçelerde ise eski belediye başkanları görevlerine devam etmiştir.

Anakentlerde, henüz anakent belediyeciliğine geçilmeden önce hizmet birliklerine dayalı bir yerel yönetim modeli arayışları olduğu görülmektedir. Hazırlanmış ancak çeşitli nedenlerle yasalaşamamış olan hizmet birliği modeline dayalı anakent yönetimini öngören yasa

(18) ALTABAN, Özcan: “1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış”, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl-Uluslararası Sempozyum, a.g.e., s.322**

(19) GÖRMEZ, Kemal: **a.g.e., s.137**

(20) GÖRMEZ, Kemal: **a.g.e., s.136**

tasarıları 1970'li yıllarda kendini göstermiştir. Hizmet birliğine dayalı anakent yönetimi teklif ve tasarılarının, bir veya birkaç hizmeti görmek amacı üzerine kurulu mevcut "yerel yönetim birlikleri"nin taşıdıkları belirli kamu hizmetlerini görme amacını aşan, anakent alanında "genel yönetim amaçlı anakentsel birlikler"(21) kurmaya yöneldiği görülmektedir. Bunlar "Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı" (1972), "İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Tasarısı" (1975), "Metropolitan Alanlar Hizmet Birliği Kanun Teklifi" (1976), "Büyük Kent Birliği Kanun Tasarısı" (1978)dır(22). Bu tasarı ve teklifler anakent yönetimi oluşturmak üzere hazırlanan ilk yasalaştırma çalışmaları olmuş(23), ancak 12 Eylül 1980'den itibaren askeri yönetim konuya farklı yaklaşmıştır.

Bu dönemde anakent yönetimi açısından önemli bir karar olarak değerlendirebileceğimiz 34 nolu Milli Güvenlik Konseyi Kararı(24) ile anakentlerin çevresindeki belediyeler, anakent belediyelerine bağlanmış, bu belediyelerin tüzelkişilikleri kaldırılarak bağlandıkları anakent belediyesinin şubeleri haline getirilmiştir. Bu uygulama ile İstanbul'da 14, Adana'da 15, İzmir'de 12, İçel'de 11 belediye şubesi oluşturulmuş, diğer kentlerde de benzeri uygulama ile 200'e yakın belediyenin ve 150 civarında köyün tüzelkişiliği kaldırılmıştır(25).

4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı "Büyük Şehirlerin Yakın

(21) Genel yönetim amaçlı anakentsel birlik ve anakent hizmetlerinde özel amaçlı örgüt girişimleri için bakınız: EKE Ali Erkan: **Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1982, s.170-178 ; Mahalli İdare Birlikleri (Haz. Hasan ÖZHAN ve Enis YETER), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.12-13; GÜLER, Birgül: "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", TİD, Y.59, S.374, Mart 1987, s.124

(22) Mahalli İdare Birlikleri ,a.g.e., s.12-13

(23) GÜLER, Birgül: a.g.m., s.124

(24) 11 Aralık 1980 Tarih ve 17187 Sayılı RG

(25) Atatürk Yılında Belediyelerimiz (Haz. Fikri GÖKÇEER), TBD Yayını, Ankara, 1981, s.14-16; İSBİR, Eyüp G.: **Şehirleşme ve Meseleleri**, Ankara, 1986, s.222; MERİÇ, Osman: "Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama", İller ve Belediyeler Dergisi, S: 429-430, Temmuz-Ağustos 1981, s.521-525

Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabelediyelere Bağlanmaları Hakkında Kanun”(26) ile, genel nüfus sayımına göre nüfusu üçyüz bini geçen kentlerin çevresindeki belediyeler ile köylerin büyük kentlere bağlanabileceği hükmü getirilmiştir(27). Ancak bu kanun, anakent yönetiminden beklenen işlevlerin yerine getirilemediği, tüzelkişiliği kaldırılan belediyelerin belli yöntemlerle anabelediyelere bağlanmasının hem demokratik geleneklerin terk edilmesine yol açtığı ve hem de hizmet verimliliğinde önemli bir gelişme sağlamadığı hususunda eleştirilmiştir(28).

Yine bu dönemde henüz 1982 Anayasası hazırlanmadan önce belediye gelirleriyle ilgili iki temel yasa çıkarılmıştır. Bunlardan ilki 2 Şubat 1981 tarihli ve 2380 sayılı “Belediyelere ve İl Özel İdarelerine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden Pay Verilmesi Hakkında Kanun”(29) ve ikincisi 26 Mayıs 1981 tarihli ve 2464 sayılı “Belediye Gelirleri Kanunu”dur(30).

Bu dönemin en önemli hukuki düzenlemesi 1982 Anayasası olarak söylenebilir. Anayasa yerel yönetimler konusunda da bazı yeni hükümler getirmiştir. 1982 Anayasası 127.maddesinde, 1961 Anayasasındaki mahalli idarelerin tanımıyla ilgili “karar organları halk tarafından seçilen” hükmü yerine, “karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilen” hükmünü getirmiştir. Bu dönemde kentleşmenin yarattığı sorunlar ve büyüyen kentlerin yönetim biçimi hususunda duyulan kaygılar ve yeni arayışların da ilk kez anayasaya yansıdığı görülmektedir; Anayasaya “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü konulmuştur.

(26) 8 Aralık 1981 Tarih ve 17538 Sayılı RG

(27) TORTOP, Nuri: **Mahalli İdareler**, Ankara, 1994, s.172-173; BULUT, Cengiz: “34 Sayılı Karardan 2561 Sayılı Kanuna”, **İller ve Belediyeler Dergisi**, S: 437, Mart 1982, s.711-720

(28) **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması** (Haz. Cevat GERAY, Ruşen KELEŞ, Can HAMAMCI ve Diğerleri), Ankara, 1995, s.4

(29) 5 Şubat 1981 Tarih ve 17242 Sayılı RG

(30) 29 Şubat 1981 Tarih ve 17354 Sayılı RG

Anayasal hükümler ve yeni Belediye Gelir kanunları zikredilerek, 1980'li yılların başından itibaren genel olarak yerel yönetimlerin, daha özel olarak da anakent belediyelerinin sorunlarının çözülmesi için önemli adımlar atıldığı, ve en önemlisinin de merkezi hükümet katında bu konuyla ilgili tavır değişikliği olduğu(31) ifade edilmiştir.

Bu dönem anakentlerin mevcut yerel yönetim teşkilatlanmasının dışında bir örgütlenme ile yönetilmesi gerektiğinin iyice kavrandığı, yeni model arayışlarına girildiği ve bunun hukuki temellerinin atıldığı ve sonunda anakent belediyeciliğine geçildiği dönem olarak adlandırılabilir. Çünkü, belediye gelirleriyle ilgili 2380 ve 2464 sayılı kanunlar, 2561 sayılı kanun ve Anayasanın anakentler için özel yönetim biçimi getirebileceği hükmü, sorunların kavrandığı ve mevzuata bu düzenlemelerle yansıtıldığını göstermektedir. 20.11.1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanunu(32) ile anakente özgü "özel amaçlı örgüt"(33) kurulması da bu endişelere çözüm arayışlarının bir sonucudur.

Tüm bu gelişmeler, Anayasanın hazırladığı zemin ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun(34) ile, belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde anakent yönetimlerinin oluşturulması ve büyükşehir ve ilçe belediye başkanlarının ayrı ayrı seçilmesi ilkesi getirilmiştir(35). 25 Mart 1984 yerel seçimlerinden iki gün önce yürürlüğe giren 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 195 sayılı KHK(36) ile

(31) HEPER, Metin: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler", İHİD, Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, Y.6, S.1-3, Aralık 1985, s.171

(32) 23 Kasım 1981 Tarih ve 17523 Sayılı RG

(33) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.IV

(34) 18 Ocak 1984 Tarih ve 18285 Sayılı RG

(35) TORTOP, Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e., s.177-178

(36) 23 Mart 1984 Tarih ve 18350 Sayılı RG

büyükşehir belediyesi yönetiminin esasları düzenlenmiştir. Böylece 25 Mart 1984 yerel seçimlerinde İstanbul, Ankara ve İzmir’de anakent belediye yönetimleri olarak büyükşehir ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediyesi yönetiminin esaslarını düzenleyen 195 sayılı KHK, aynı yıl 27 Haziran 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında KHK’nin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun”(37) olarak yasalaşmış, peşinden de bu kanunun uygulama yönetmeliği(38) çıkarılmıştır.

Anakentlerde kentleşmenin yarattığı sorunların kavranması sonundaki arayışlar sonucunda enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma ve imar gibi temel belediye hizmetlerini uyumlu ve birleştirici bir planlama içinde yeterli ölçüde ve verimli bir şekilde yerine getirilmesini sağlamak amacıyla, hukuki düzeyde somutlaşan, büyükşehir belediyeleri bünyelerinde bir takım koordinasyon merkezleri oluşturulmuştur.

Büyükşehir belediye başkanlarının başkanlığında, ilgili kurum ve kuruluşlarını temsilcilerinin de katılımıyla oluşan, ilçe belediye başkanlarının da katılmasına imkan tanınan "Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)" ve "Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)" ile "Altyapı Yatırım Fonu" 3030 sayılı Kanun ile kurulmuş belediyecilik alanında olumlu gelişmeler olarak değerlendirilmektedir(39).

20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun ile, İstanbul’un su ve kanalizasyon hizmetlerini görmek üzere kurulan

(37) 9 Temmuz 1984 Tarih ve 18453 Sayılı RG

(38) 12 Aralık 1984 tarih ve 18602 Mükerrer Sayılı RG

(39) EKE, Ali Erkan: "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler", AİD, C: 18, S: 4, Aralık 1985, s.53-54

özerk, özel bütçeli, kamu tüzelkişiliğini haiz özel amaçlı hizmet idaresi, 23 Mayıs 1984 tarih ve 3009 sayılı Kanun ile İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı, müstakil bütçeli ve tüzelkişiliği olan bir genel müdürlük haline getirilmiştir.

3- Türkiye'de Anakent Yönetimine Geçiş Nedenleri

Anakentlerde ayrı bir yönetim modeline ihtiyaç duyulmasının nedenini, kentsel mekanın büyüklüğüne ve büyük bir kent haline gelmesine ilişkin her türlü gelişimi barındıran kentleşme süreci ile açıklamak gerekecektir. Anakentlerin oluşumu açısından kentleşme süreci, kentsel mekanın büyüyerek anakent haline gelmesi (metropolleşmesi) ve kent yönetimlerinin de, anakent yönetimlerine (metropol yönetimine) dönüşmesi şeklinde sonuçlanmaktadır.

Kentleşme süreci, ülke içerisinde farklı zaman dilimleri, coğrafi bölgeler ve bölgeler içerisindeki yerleşim mekanları açısından farklılıklar gösterebilmektedir. Ulusal düzeyde planlama, ekonomik ve sosyal imkan ve yatırımların dağılışı gibi politikalar ile doğal ve beşeri olan her türlü unsurun etkileri farklılığın temel kaynakları olarak söylenebilir. Bu süreç ile bir yandan kırsal alanlar kentsel özelliklere kazanmakta, diğer yandan mevcut bazı kentler ise anakentler haline gelmektedir.

Kırsal yerleşim alanları ile kentsel yerleşim alanlarının yerel yönetim yapılarının birçok ülkede bir ölçüde farklı düzenlendiğini görmekteyiz. Bazen de örgütlenme yapısı aynı olduğu halde, verilen ya da üstlenilen görevler, kırsal ve kentsel mekan farklılığı esasına göre şekillenmektedir. Örneğin, bu çalışmanın ikinci bölümünde işlenen yabancı ülkelerden İngiltere'de kırsal ve kentsel yerel yönetimlerin ayrı düzenlenişi oldukça belirgindir. Türkiye'de ise yerel yönetim yapılanması, kırsal alan, kentsel alan kriterlerine göre bir farklılık göstermez; standart bir yapı vardır.

Aynı şekilde, kentsel alanlar içinde bazı kentlerin anakentler haline gelme (metropolleşme) süreci ile oluşan anakentler için diğer yerleşim mekanlarında uygulanan yönetsel yapının dışında bir yönetim modeli geliştirildiğini görmekteyiz. Örneğin, İngiltere’de yerel yönetim yapıları, kentsel ve kentsel olmayan alan kriterine dayandırılmışken, daha sonra, metropoliten ve metropoliten olmayan alan kriteri belirleyici olmuştur. Türkiye’de anakentler için ayrı bir yönetim modelinin kuruluşu ise, 1984 yılında İstanbul, Ankara ve İzmir’de büyükşehir belediyesinin kurulması ile sağlanmıştır.

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde kentleşme süreci içerisinde bazı kentler anakentler haline gelmiştir. Tablo 15’de görüldüğü gibi, 1920’de 1 milyar 860 milyon olan dünya nüfusunun 253 milyonu kentli nüfusu oluşturmaktadır. Kentli nüfusun % 38’i (96 milyon) büyük kentlerde yaşamaktadır. Bu tarihte 96 milyon anakent nüfusunun 80 milyonu gelişmiş ülkelerdeki anakentlerde yaşamaktadır.

1980’de dünya nüfusunun % 32’si olan 1 milyar 360 milyon nüfus, kentlerde bulunmaktadır. Kentsel nüfusun yarısından fazlası anakentlerde oturmaktadır: Anakent nüfusu olan 725 milyonun % 55’i gelişmekte olan ülkelerdeki anakentlerde yaşamaktadır. Bu oran 1990 yılında dünya nüfusunun yaklaşık % 32’si olan 1.654 milyarı kentsel nüfusu oluşturmaktadır. Kentsel nüfus içindeki anakent nüfusu % 62’lik bir paya sahiptir. Anakent nüfusu 1990 yılında 1.025 milyar olmuştur.

Tablo 15: Dünyada, Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Bazı Yıllar İtibariyle, Kırsal, Kentsel ve Kentsel Nüfus İçindeki Anakent Nüfusları (milyon)

		1920	1960	1980	1990
Dünya	Toplam Nüfus	1.860	2.994	4.269	5.246
	Kırsal Nüfus	1.607	2.242	2.909	3.592
	Kentsel Nüfus	253	752	1.360	1.654
	Anakent Nüfusu	(96)	(351)	(725)	(1.025)
Gelişmiş Ülkeler	Toplam Nüfus	672	977	1.189	1.340
	Kırsal Nüfus	487	544	516	498
	Kentsel Nüfus	158	433	623	842
	Anakent Nüfusu	(80)	(212)	(327)	-
Gelişmekte Olan Ülkeler	Toplam Nüfus	1.188	2.017	3.080	3.906
	Kırsal Nüfus	1.120	1.698	2.343	3.094
	Kentsel Nüfus	68	319	737	812
	Anakent Nüfusu	(16)	(139)	(398)	-

KAYNAK: Tablonun hazırlanmasında EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.10; 1980 sonrası için ANGOTTI, Thomas: **Metropolis 2000 Planning Poverty and Politics**, Routledge, London-New York, 1993, s.26 ve; **Dünya Nüfusunun Durumu 1996**, a.g.e., s.24-25 bilgileri kullanılmıştır.

Bu açıklamalardan çıkan sonuç şudur; kentleşme süreci içerisinde anakent sayısı ve anakentlerde yaşayan nüfus sayısı giderek artmaktadır. Bu artış kentleşme sürecinin, anakentleşme (metropolleşme) sürecine dönüşmekte olduğunu göstermektedir. Diğer taraftan kentleşme ve bu süreç içerisinde metropolleşme açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin konumları farklılaşmaktadır(40). Birinci Dünya Savaşı sonrasında dünya kent nüfusu içerisinde gelişmiş ülkeler çok büyük bir paya sahiptir. Bu pay sahipliği, anakent sayısı ve anakent nüfusu açısından da geçerlidir.

(40) Bu çalışmanın Birinci Bölümünde Tablo 1 ve devamındaki açıklamalarda, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki kentsel nüfus büyüklüğü sunulmuştur. Dünyanın en büyük kentlerine ilişkin bazı açıklamalar ile, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde kentleşmenin özelliklerine de aynı kısımda değinilmiştir.

İkinci Dünya Savaşı sonrasında başlayarak 1970'lere gelindiğinde, kentsel nüfus açısından gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler hemen hemen eşit paylara sahip olmuşlardır(41). Anakentlerdeki nüfus sayısı açısından gelişmiş ülkeler ağırlığını korumakla birlikte, gelişmekte olan ülkelere anakentler hızla oluşmaya ve bu kentlerde nüfus yoğunlaşmaya başlamıştır.

Günümüzde ise anakent sayısı ve bu kentlerde yaşayan nüfus bakımından, gelişmekte olan ülkelerin ağırlık kazandığı görülmektedir. Bu farklılaşmanın sebebi olarak, gelişmekte olan ülkelere kentleşme hareketinin özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrasında başladığı, iç göçlere dayalı olarak geliştiğini söyleyebiliriz. Ayrıca bu ülkelere doğal nüfus artışının gelişmiş ülkelere oranla daha yüksek olduğu bilinmektedir.

Bu gelişmeler karşısında, giderek artan anakentler için, bu kentlerde yaşayan yoğun nüfusun ihtiyaçlarını karşılamak önemli sorunlar oluşturmuştur. Özellikle gelişmekte olan ülkelere anakentler sorun alanları haline gelmiştir. Bu sorunların çözümünde geç kalınmışlık, sorunları iyice karmaşık hale getirmiştir. Çünkü gelişmekte olan ülkelere hem anakentleşme (metropolleşme) gerçeğine aniden girerek hazırlıksız yakalanmış, hem de sorunların çözümü için gerekli mali, teknik ve ekonomik kaynaklar açısından yeterli olamamışlardır.

Anakentler için ayrı bir yönetim modeli arayışı, anakentin getirdiği sorunları çözme amacına yönelik olmuştur. Kentlerin anakentler haline gelmesiyle, demografik, ekonomik ve toplumsal yapıda değişimler olmuş, kamu hizmetlerinde özellikle niteliksel olarak artış ihtiyaçları şiddetlenmiş, oluşan diğer sorunları çözmek, yeni teknikler ve örgütsel mekanizmalar gerektirmiştir(42).

(41) Dünya Nüfusunun Durumu 1996, a.g.e., s.24

(42) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.27

Anakentler için düşünölen yeni yönetim modelleri, coğrafi sınırları genişleyen anakent alanındaki kentsel kamu hizmetlerinin etkili, verimli ve rasyonel bir şekilde sunulması, hizmetlerin bir bütönlük içinde planlanması, koordinesi ve yönetimi ile ilgili ihtiyaçlara dayanmaktadır. Bu ihtiyaçlar, mevcut kent yönetimleri ile yeterince tatmin edilmediğinden anakentler sorun alanları haline gelmiştir.

Anakentlerin sorunlarını çözmek üzere yapılan yönetsel örgütlenmeler iki ana kümede toplanmaktadır(43). Bunlar; 1) Geçici, küçük ölçekli dar amaçlı çözümler (yönetimlerarası hizmet anlaşmaları, hizmet birlikleri, özel amaçlı hizmet idareleri), 2) Uzun süreli çözümler (birleştirmeler, yerel federasyonlar). Anakent yönetimleri için, merkeziyetçiliğın hakim olduğı uygulamalar, ademi merkeziyetçiliğe dayalı uygulamalar ve karma nitelikli uygulamalar sınıflaması da yapılmıştır(44).

Ölkemizde anakent hizmetlerinin yerine getirilmesinde yönetimlerarası hizmet anlaşmalarının yapıldığı, hizmet birliklerinin kurulduğı bilinmektedir. Bir özel amaçlı örgüt olan İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesi öncesinde kurulmuştur. 12 Eylül 1980 sonrası sıkıyönetim döneminde yerel idarelerin birleştirilmesi uygulaması da yaşanmıştır. Sınıflandırmada yerel federasyonlar olarak adlandırılan iki kademeli anakent belediyciliğine ise 1984 yılında geçilmiştir. Bu uygulamanın düzenleyici yasası, 1982 Anayasasının hazırladığı zemin üzerine çıkarılan 3030 sayılı yasadır.

(43) EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.17; KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 1992, s.219

(44) NADAROĞLU, Halil: **Mahalli İdareler**, 3. Baskı, Beta Yayını, İstanbul, 1986, s.142

B- TÜRKİYE’DE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMLERİNİN KURULMASI VE KURULUŞ SONRASI DÜZENLEMELER

1- 3030 Sayılı Kanun ve Anakent Belediye Yönetimlerinin Kurulması

1982 Anayasasının 127.maddesinde “büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirilebilir” hükmü ile kentsel büyüklük, kentleşme düzeyleri, nüfus ve hizmet ihtiyaçlarında birbirinden oldukça farklı konumlarda bulunan kentsel beldelerin her birinde, aynı kural ve teşkilatlanma usulüyle uygulanan standart belediyeciliğimizin büyük ölçüde ilk kez dışına çıkılarak, büyük kentlere özgü belediye yönetimleri kurulmasına zemin hazırlamış oldu. Anayasanın bu hükmünde belirtilen “özel yönetim biçimleri”nin açıkça belediye yönetimi olduğu belirtilmemesine rağmen, hükmün mahalli idareler başlığı altındaki maddede yer alması ve kentlerin geleneksel olarak belediye yönetimlerince idare edilmesinin genel kabul gören bir anlayış olması açısından özel yönetim biçiminin bir belediye teşkilatlanması olacağı konusunda herhangi bir tereddüt olmamıştır.

Anayasanın getirdiği bu hukuki zemin üzerine 1984 yılında 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanun; 195 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararname; 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun ile ülkemizde anakent yönetimi sisteminin temelleri ve hukuki prensipleri oluşturulmuştur.

Böylece Büyükşehir Belediyesinin kuruluş, görev ve yetkileri, organları, ilçe belediyeleri, merkezi yönetim ve diğer yönetimlerle ilişkileri 27.6.1984 tarih ve 3030 sayılı “Büyükşehir Belediyesinin

Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkındaki Kanun”(45) ile düzenlenmiştir. Bu kanunun 3.maddesine göre; belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlere büyükşehir; büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyelere de ilçe belediyesi denilmektedir. Bu maddede kanun, büyükşehirin ne olduğunu kendi hukuki mantığı içinde tarif ederek, bu büyük şehirlerde ve büyükşehirin ismiyle bir büyükşehir belediyesi kurulacağına hükmetmektedir. Ancak anakent, içerisinde birden fazla ilçe bulundurma özelliğinden daha fazla özellik ve niteliklere sahip olması gereken bir kavramdır. En azından genel bir ifade ile anakent, nüfusun yoğun olduğu, ekonomik, sosyal ve idari açılardan o bölgenin merkezi durumunda olan merkezi kenti; veya kentlerin çevre kentleriyle birlikte oluşturduğu geniş ve karmaşık ilişkilere sahip mekan olarak anlaşılmalıdır(46). Kanunun bu hükmü, anakent niteliği taşımadığı halde, sadece içerisinde birden fazla ilçeyi barındırdığı için anakent sayılıp buralarda büyükşehir belediyesi uygulamasına geçişe zemin oluşturmaktadır. Siyasal tercihlerin hukuki tasarruflar haline dönüştürülmesi yoluyla Kanunun bu zayıf tarifi suistimal edilebilir nitelikte gözükmektedir.

Türkiye’de son yıllarda, çeşitli yerleşim birimlerinin kamu hizmetlerinden daha çok yararlanma ve merkezi idarenin daha çok kaynak aktarmasını sağlamak amacıyla, belediye olma, büyükşehir belediyesi haline getirme, ilçe ve il olma eğilimlerinin yüksekliğinin, çoğunlukla haklı ve rasyonel gerekçelere dayanmadığına, buna rağmen siyasal partilerce destekleniyor görüldüğüne dikkat çekilerek, bu durumun gerek idari taksimat ve gerekse yerel yönetim birimlerinin sayısal olarak dengesiz bir artış göstermesine ve sonuçta ciddi

(45) 9 Temmuz 1984 Tarih ve 18453 Sayılı RG

(46) İSBİR, Eyüp G.: a.g.e., s.167

sorunların doğmasına ve kaynakların akılcı kullanımdan uzaklaşmasına yol açacağı belirtilmektedir(47).

Anayasanın “Türkiye merkezi idare kuruluşu bakımından; coğrafya durumuna, iktisadi şartlara ve kamu hizmetlerinin gereklerine göre illere; iller de diğer kademeli bölümlere ayrılır” hükmü açısından değerlendirildiğinde il ve ilçe olma eğiliminde bu esasa tam olarak uyulduğu söylenemez(48). Böyle bir oluşumla aynı zamanda otomatikman il ve ilçe merkezlerinde kurulan belediye ve diğer yerel yönetim kademelerinin de aynı kriterlerden yoksun kalacağı açıktır. Diğer yandan büyükşehir belediyesi kurulmasında belirli bir kriterin öngörülmemiş olmasının, büyükşehir belediyesi kurulmasına siyasi bir nitelik kazandırdığı(49) vurgulanarak büyükşehir belediyesi kuruluş şekli eleştirilmektedir.

Son dönemlerdeki yeni il ve ilçe oluşturma gayretleri bir kenara bırakılırsa, Osmanlı Devleti’ne kadar uzanan taşra teşkilatımız, birer mülki idare birimleri olarak genellikle eski yapısını korumaktadır. Oysa ki kentleşme, ekonomik gelişme ve sosyal değişme düzeylerinde çok yol kat edildiği, yerel kamu hizmeti alanları ve koordinasyonunun mülki idare taksimatı sınırlarını aştığı açıkça görülebilmektedir.

3030 sayılı Kanunun “büyükşehir” kriteri yerine, beldenin nüfusu, toplumsal ve mekansal özelliklerinin dikkate alınması gerektiği(50), bunun yanında etkin bir katılım ve optimal hizmet alanının oluşturulabilmesi için beldelerin nüfus ve yüzölçümleri gözönüne alınarak mevcut mülki taksimatın yeniden düzenlenmesine

(47) AYKAÇ, Burhan: “Büyükşehir Belediyeleri ve Sundukları Hizmetler”, **Karınca Dergisi**, Y: 59, S: 682, Ekim 1993, s.23

(48) AYKAÇ, Burhan: **a.g.m.**, s.23

(49) AYKAÇ, Burhan: **a.g.m.**, s.23

(50) **Yerel yönetimler-Sorunlar, Çözümler** (Haz.Selçuk YALÇINDAĞ), TÜSİAD Yayını, 1995, s.76

ihtiyaç olduğu(51) ifade edilmektedir.

2- Anakent Belediye Yönetimlerinin Kuruluşundan Sonra Yapılan Düzenlemeler

25 Mart 1984 günü yapılan yerel seçimler ile Ankara, İstanbul ve İzmir'de büyükşehir belediyeleri oluşturulmuştur. 5.6.1986 tarih ve 3306 sayılı Kanun ile Adana'da(52), 18.6.1997 tarih ve 3391 sayılı Kanun ile Bursa'da(53), 20.6.1987 tarih ve 3398 sayılı Kanun ile Gaziantep'de(54); 20.6.1987 tarih ve 3399 sayılı Kanun ile Konya'da(55) büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Daha sonra Kayseri'de de büyükşehir belediyesi kurularak, mevcut büyükşehir belediyesi sayısı 15'e çıkarılmıştır(56). 24 Haziran 1993 tarihli ve 3911 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 504 sayılı "Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkında Kanun Hükmünde Kararname"(57) ile kurulan büyükşehir belediyeleri şunlardır: Antalya, Diyarbakır, Erzurum, Eskişehir, İzmit, Mersin ve Samsun. "Bu illerdeki şehrin ismiyle anılan belediyelere 3030 sayılı Kanunun uygulanacağı" hükmü ile büyükşehir belediyeleri oluşmuştur.

504 sayılı KHK ile "büyükşehir belediyesi" ve "ilçe belediyesi" statülerinden farklı olarak "alt kademe belediyesi" kavramı getirilmiştir. Böylece 3030 sayılı Kanunda belirtilen "içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" ölçütü ile tespit edilen büyükşehir tarifinden sapma olmuştur. Sayıları 15 olan büyükşehir belediyelerinin ilk sekizinde 55 ilçe, son yedi büyükşehir belediyesinde ise 21 adet alt kademe

(51) GÖRMEZ, Kemal: "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", ÇYYD, C.2, S.1, Ocak 1993, s.28

(52) 19 Haziran 1986 Tarih ve 19139 Sayılı RG

(53) 27 Haziran 1987 Tarih ve 19500 Sayılı RG, s.4-10

(54) 27 Haziran 1987 Tarih ve 19500 Sayılı RG, s.11-15

(55) 27 Haziran 1987 Tarih ve 19500 Sayılı RG, s.15-19

(56) TORTOP, Nuri: Mahalli İdareler, a.g.e., s.179; BOSTANOĞLU, Özer: "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik", AİD, C. 23, S. 2, Haziran 1990, s.87

(57) 9 Eylül 1993 Tarih ve 21693 Sayılı RG

belediyesi bulunmaktadır(58).

Anakentlere özgü özel amaçlı örgütler olan su ve kanalizasyon gibi teknik özellikli idareler, diğer anakent belediyeleri için de kurulmuştur. İSKİ Kuruluş Kanunu esas alınarak ve ona tabi kılınarak, 11 Mart 1987 tarih ve 87/11594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İzmir ve Adana'da su ve kanalizasyon idareleri Büyükşehir Belediyesine bağlı olarak kurulmuştur. Benzeri şekilde Ankara'da EGO, İstanbul'da İETT gibi anakentlerde kentiçi ulaşım ve gaz gibi teknik özellikleri ağır basan hizmetler için de su ve kanalizasyon idareleri gibi yönetsel birimlerin oluşması bu dönemin gelişmeleridir.

Bugün 15 adet olan büyükşehir belediye yönetimlerinin kurulu olduğu kentler, yerel düzeyde siyasetin önemli alanları haline gelmiştir. Nüfus sayısı ve dolayısıyla, seçmen sayısının büyük rakamlarda olması açısından siyasal partilerin ve siyasetçilerin özellikle anakentler üzerine seçim çalışmaları yapmalarını gerektirmiştir. Bu nedenle de büyükşehir belediye başkanlığı itibarlı, siyasi açıdan da çok önem verilen bir makam haline gelmiştir. Öyle ki milletvekilliği yerine büyükşehir belediye başkanlığının tercih edildiği dahi görülmüştür. Geniş yetkilerinden dolayı güçlü bir belediye başkanlığına yönelinmesi, hizmet alanlarının genişlemesi ve dolayısıyla hizmet edilen hemşehri, hitap edilen mevcut ve potansiyel seçmen sayısının yükselmesi, anakent belediyeciliğini sadece örgütlenme modeli değil, etkinlik ve siyasal konum açısından da itibarlı kılmıştır.

(58) YAŞAYAN, Sabri: "Büyük Şehirler", İller ve Belediyeler Dergisi, Y. 50, S. 580, Şubat 1994, s.75

II- TÜRKİYE'DE ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER

Kentlerin yönetimi belediye kurumlarınca sağlanmaktadır. Bu genel anlayış içerisinde kentlerin tüm özellik ve sorunlarıyla, hizmet ihtiyaçları ve bu ihtiyaçların düzenlenmesiyle ilgili günü gününe yapılacak işler yönetsel olarak belediye yönetimlerince temsil edilmiş, kent sahipliği yönetsel açıdan belediye yönetimlerine emanet edile gelmiştir diyebiliriz.

Anakentler için oluşturulan yönetim modeli ülkemizde bir yerel yönetim birimi olarak Büyükşehir Belediye Yönetimleridir. Belediyeler ayrı bütçeleri olan karar organları kanunda gösterilen seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan, özerk, idari kurumlardır ve tüzelkişiliği haizdir.

Ülkemizdeki anakent yönetimi, büyükşehir belediyesi hizmet alanı içerisinde iki kademeli bir yönetim modeli üzerine kuruludur. Bu kademelerden biri Büyükşehir Belediyesi ve diğeri ilçe belediyeleri veya alt kademe belediyelerdir. Her bir belediyenin hizmet alanları kendi kurulu bulunduğu sınırlar içinde belirlidir. Bunların haricinde anakente özgü ve büyükşehir belediye sınırları içerisinde hizmet görece, bazı teknik özellikli hizmetler üzerine kurulu, ayrı bütçeli ve tüzelkişiliği bulunan özel amaçlı hizmet örgütleri de mevcuttur. Bu birimlerin yapıları, bütçe oluşturma, karar verme, organlarının teşekkül ediliş biçimi, tüzelkişilikleri, hizmet alanları ve birbirleri arasındaki ilişki şekilleri bakımından ele alındığında, anakent yönetimini sadece büyükşehir belediyesine mal etmek ve onunla açıklamak yanlış bir değerlendirme olacaktır.

Büyükşehir belediyesinin hizmet alanı ekonomik, sosyal ve kültürel olarak kesintisiz devam eden, birbirinin uzantısı ve tamamlayıcısı durumundaki yerleşim mekanlarının yani, anakentin

oluşturduğu hizmet sahasının bütünüdür. Zaten büyükşehir belediyesi bu hizmet alanı sınırları içerisinde kuruludur. İlçe ya da alt kademe belediyelerinin hizmet alanı ise yerleşim alanının özellikleri, mülki idare sınırları ve eski belediye teşkilatlanmasının kurulu olduğu alanlar dikkate alınarak, büyükşehir belediyesinin hizmet alanı sınırları içerisindeki belirli bir alandır. Bu hizmet alanları birbirine sınırdır, yani aralarında ilçe ya da alt kademe belediyesi bulunmayan bir belde mevcut değildir. Bir başka ifade ile büyükşehir belediyesi hizmet sahası sınırları içinde herhangi bir mekan, mutlaka bir ilçe belediyesi veya alt kademe belediyesinin hizmet alanı içindedir. Büyükşehir belediyesi hizmet alanı içindeki bütün yerlerin kentsel özellikler taşıdığı bu nedenle anakent olduğu söylenebilir. Anakentlere özgü farklı bir belediye modeline duyulan ihtiyaç anakentin bu özelliğinin sonuçlarıdır. Genişlemiş kent merkezleri, giderek birbirine bitişmiş ve bir bütün oluşturmuştur. Bu nedenle de hizmetlerin bir bütünlük içinde sunulması ihtiyaçları doğmuştur.

Anakentlerin kentsel yapı olarak bir bütün olma özelliğinden dolayı, herhangi bir ilçe ya da alt kademe belediyesinin kendi hizmet sahası içinde sunduğu yerel kamu hizmeti, anakentin tamamını ilgilendiren kentsel hizmetler niteliğindedir. Dolayısıyla ülkemizde anakent yönetimi, uygulanmakta olan iki kademeli belediye modeli ile sağlanmakta ve bunlar büyükşehir belediyesi ve büyük ilçe ya da alt kademe belediyeleri olarak belirlenmektedir.

Birer belediye kurumu olmamakla birlikte kentin genel planlama ve karar alma süreçlerinin belli bazı hizmet sahaları üzerine özellikle teknik konularda, o anakente özgü ve teknik kentsel hizmet yönetiminde bulunan birimler vardır ki bunlar, kentin genel yönetimini sağlayan belediye yapıları dışında ve ondan farklı olarak yapılanmış belirli kentsel hizmetler üzerine kurulu birimlerdir. Anakentin belirli

hizmet yönetimini sağlayan yerel nitelikli birimledir. Büyükşehir, ilçe veya alt kademe belediyeleri anakentin genel yönetiminden sorumlu yerel tüzelkişilikler iken, aynı hizmet sahası içinde sunulan kent hizmetlerinin (su ve kanalizasyon, kent içi ulaşım, gaz hizmetleri gibi) belirli birinde uzman bu örgütleri de kent hizmetlerinin yönetiminde yer alan tüzelkişilikler olarak değerlendirebiliriz. Çünkü ayrı tüzelkişiliği ve bütçesi ile anakent sınırları içinde, kendi hizmet konularına ilişkin karar alma ve uygulamayı kendisi yapmakta ve anakent yönetim sürecine katılmış olmaktadır.

Kısaca bu örgütleri belediye örgütlerinden ayıran özellikler ise şöyle belirtilebilir: Su ve kanalizasyon, kent içi ulaşım hizmetleri gibi kentsel hizmetler üzerine kurulu özel amaçlı örgütlerin hizmet sahaları, büyükşehir belediyesinin hizmet alanıdır. İlçe ya da alt kademe belediyeleri büyükşehir belediyesi sınırları içinde belirli bir mekan (belde) üzerine kurulmuş genel belediye yönetimi sağlayan örgütlerdir. Özel amaçlı örgütler ise belli hizmetler üzerine kurulmuştur. Genel bir ifadeyle özel amaçlı örgütler, anakentlere özgü ve bu nedenle, yerel düzeyde kurulu, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarına (KİT'lere) benzetilebilir. Ancak bir mahalli yönden yerinden yönetim birimi değildir. Temelde belli bir yere (beldeye) hizmet etmek üzerine kurulu örgütler olmakla birlikte, hizmet üzerine kurulmuş örgütlerdir. Belde halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarından sadece belirli ve teknik özellikli birini yönetmek ve yürütmek üzerine kuruludur. Bu nedenle belde halkını yerel düzeyde ve yönetsel açıdan temsil etme ve onlar tarafından seçilme özelliklerine sahip değildir. Ancak, anakent yönetiminde, kendi hizmet konularında karar alma ve uygulama yetkileri, kuruluş yapıları, sundukları hizmetlerin anakent hizmet alanı içinde hayati öneme sahip olması ve anakent yönetim sürecini tamamlaması açısından özel amaçlı idareler, anakent yönetimini oluşturan yerel tüzelkişilikler

olarak inceleme konusu oluşturabilmektedir.

Belediye kurumu ve özel amaçlı örgütler dışında anakentlere hizmet sağlayan başka kamu kurum ve kuruluşlarının birimleri de vardır. Bu kurum ve kuruluşlar belediye yönetimleri bünyesindeki kurullara (örneğin UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon kurullarında temsilci bulundurmak) katılmak yoluyla veya kendi idari örgütleri ile kentlere bazı hizmetleri sunmaktadır. Elektrik, haberleşme gibi hizmetlerin, eski haliyle birer KİT olan kurumlar ile sunulması, trafik hizmetleri, eğitim, sağlık, adalet, çevre hizmetleri gibi çeşitli bakanlıkların taşra teşkilatı aracılığıyla kentlerde hizmet sunmaları gibi.

En başta merkezi yönetimin taşra örgütü kanalı ile sunduğu hizmetler sözkonusu edilebilir. İl, ilçe gibi mülki idare teşkilatlanması kentsel yapıları sınırları içerisine almaktadır. İl veya ilçe genel yönetimi, yaptıkları hizmeti merkezi yönetim adına yapmaktadırlar. Karar alma ve uygulama süreci merkezden yönetim tarafından veya onun adına yapılmaktadır. Bu nedenle merkezi yönetimin ve taşra teşkilatının anakentlere sunduğu kamu hizmetlerini dikkate alarak, onları da anakent yönetimini oluşturan tüzelkişilikler olarak değerlendirmek mümkün değildir. Bu birimler sadece o kente özgü birimler olmadığı gibi, zaten taşra teşkilatı tüzelkişiliği haiz bir örgütlenme de değildir. Bu açıdan tek bir tüzelkişilik vardır, o da Devlet tüzelkişiliğidir.

İl ve kent aynı şeyi, en azından aynı mekanı ifade eden kavramlar değildir. Kentler genellikle il merkezlerinde veya ilçelerinde kentsel değerleri taşıyan yerleşim yeriyle birlikte nüfus yoğunluğunu ifade edecektir. Ancak, il içinde belli bir kentsel mekan dışındaki alanlar kırsal yapıyı veya kentsel olmayan alanları ifade eder. İl merkezi kenti ifade edebilir. Büyükşehir belediyelerinin kurulu olduğu

illerde, il merkezi genişlemiş, içerisinde birden çok merkez oluşmuş ve birden çok kent parçaları birleşmiş ve birbirini bütünlemiştir. Ayrıca büyükşehir belediyesinin hizmet alanı içinde birden çok ilçe mevcuttur. Genellikle mülki idare birimi olan ilçe sınırı ilçe belediyelerinin hizmet alanları olarak belirlenmiştir.

A- BELEDİYE KURUMLARI

1- Büyükşehir Belediyesi

Bugün Ankara, İstanbul ve İzmir'den sonra düzenlenen Adana, Bursa, Gaziantep, Konya, Kayseri, daha sonra da, aynı KHK ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır olmak üzere 15 ilde anakent yönetimine geçilmiştir. Anakent belediye yönetiminin yapısı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun ile düzenlenmiş olup, 1580 sayılı Kanun, tüm belediyeler için temel yasal düzenleme olarak esas alınmaktadır.

3030 sayılı Kanunda, amacı "büyükşehir belediyeleri yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek olarak belirtilmiştir (m.1). 3030 sayılı Kanun, büyükşehir kavramını "belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirler" olarak tanımlamakta (m.3), böyle tanımladığı "büyükşehirlerde, büyükşehirin adı ile büyükşehir belediyesi" ve devamında "büyükşehir dahilindeki ilçelerde, ilçelerin adını taşıyan ilçe belediyeleri" kurulur (m.4) denilmiştir.

Büyükşehir belediyesinin sınırları, ismini aldıkları büyükşehirlerin belediye sınırları; ilçe belediyesinin sınırları, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi içinde kalan kısımlarının sınırı olarak (m.5) tarif edilmiştir. Büyükşehir belediyesinin organları, bütün belediyelerde olduğu gibi başkan, encümen ve meclis şeklinde düzenlenmiştir;

- 1- Büyükşehir Belediye Meclisi
- 2- Büyükşehir Belediye Encümeni
- 3- Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir belediye meclisi; bu sıfatla ve doğrudan halk tarafından seçilmemekte, seçilmiş üye oluşu, dolaylı bir yapı arz etmektedir. Yani büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisi üyeliğine seçilmiş kişiler arasından belli sayıdaki kişilerce oluşmaktadır. Her ilçe belediye meclisinden beşte bir oranında alınan üyeler, (eğer ilçe belediye meclis üyesi 30'dan fazla ise 6 üyesi) büyük şehir belediye meclisini oluşturmaktadır. Görev süreleri 5 yıldır. İlçe belediye başkanları, büyükşehir belediyelerinin doğal üyeleridir. Büyükşehir belediye meclisine seçilen üyelerin ilçe belediye meclis üyeliği devam eder. Meclis üyeliklerinden birinin sona ermesi halinde diğeri de sona erer(59).

Büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı veya tekvil edeceği şahsın başkanlığında genel sekreter, büyükşehir belediyesinin imar, fen, hukuk, hesap ve yazı işleri ve personel işlerini yürüten birim başkanlarından oluşur (m.13).

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehir belediye sınırları içindeki seçmenler tarafından 5 yıl süre için doğrudan seçilir. Büyükşehir belediye başkanı diğer belediye başkanlarına kanunen verilen görevlerle yükümlü olup, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla da görevli ve yetkilidir. Azledilmesi hususunda diğer belediye başkanlarına uygulanan (1580 sayılı Kanun, m.61 ve 76) üçte iki çoğunluk şartı, büyükşehir belediye

(59) Büyükşehir belediye meclisinin oluşumu, üyeliğin sona ermesi ve toplantıları 3030 sayılı Kanunun 10, 11 ve 12. Maddelerinde düzenlenmiştir. İlçe belediye meclisinin üyeleri arasından büyükşehir belediye meclisi üyeliğine seçilme sayısı ve usulü, 18.1.1984 tarih ve 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarları ve İhtiyar Heyetleri Seçimi Hakkında Kanunun 6 ve 24. maddelerindeki esaslara göre yapılacağı 3030 sayılı Kanunun 10. maddesinde belirtilmiştir.

başkanı için dörtte üç çoğunluk olarak uygulanır (3030 sayılı Kanun, m.14).

İlçe belediyelerinde alınan bütün kararların büyükşehir belediye başkanına gönderilmesi, ilçe belediyelerince yapılan hizmetlerin etkinliğini sağlayıcı tedbirler alma yetkisi, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberlik sağlama görevi, daha zor azledilmesine yönelik dörtte üç çoğunluk kararı gibi düzenlemeler ile büyükşehir yönetimi içinde, büyükşehir belediye başkanı güçlü bir konumda yapılandırılmıştır.

Büyükşehir belediyesinde, belediye başkan yardımcısı yotur; bir Genel Sekreter ve yardımcıları ile bunlara bağlı büyükşehir belediye teşkilatı bulunur. Başkan yardımcısı olmadığından, her yıl bir başkan vekili meclisce seçilir.

2- İlçe ve Alt Kademe Belediyeleri

3030 sayılı Kanunun anakent yönetimi için benimsediği iki kademeli belediye modelinin ikinci kademesi, büyükşehir belediye sınırları içinde bulunan birden fazla ilçe belediyesidir. Kanunun 3.maddesi, ilçe belediyesini "büyükşehir belediye sınırları içinde kalan ilçelerde kurulan belediyeler" olarak tanımlamış ve o ilçenin adını alarak kurulacağını, merkez ilçelerin ise ayrı bir ilçe sayılarak merkez ilçe belediyesi adı ile kurulacağını (m.4) düzenlemiştir. İlçe belediye-lerinin sınırları ise, bu ilçelerin büyükşehir belediyesi sınırları içinde kalan kısımları (m.5) olarak belirtilmiştir.

1988 yıl ve 335 sayılı KHK(60) ile 3030 sayılı Kanunun getirdiği ilçe belediyelerinin yanı sıra, bu belediyelerin tüzel statüsüne sahip yeni belediyeler kurulmasına imkan sağlanmıştır. Böylelikle hem büyükşehir belediyesi sınırları içinde ilçe belediyeleri arasında yeni bir düzenleme

yapabilmek ve yeni ilçe belediyeleri oluşturmak ve hem de büyükşehir belediyesi dışında kalan belediyelerin, kamu hizmetlerinin yürütülmesi açısından büyükşehir belediyesi sınırları içine almak ve ilçe belediyesi haline getirmek mümkün olmaktaydı(61). Ancak kararname Anayasa Mahkemesi'nce, 3268 sayılı Yetki Kanunun açıkça belirtilmediği için büyükşehir belediyeleri konusunda düzenleme yetkisi olmadığından, yöntem açısından iptal edilmiştir(62).

2 Eylül 1993 tarih ve 504 sayılı KHK(63) ile, 3030 sayılı Kanunun getirdiği "büyükşehir belediyesi" ve "ilçe belediyesi" statülerinden farklı olarak, büyükşehir belediyesi sınırları içinde "alt kademe belediyeleri" kurulmaları öngörülmüştür. 3030 sayılı Kanunla, içerisinde birden fazla ilçe bulunan şehirler olarak tarif edilen büyükşehir belediyelerini, içerisinde birden fazla ilçe olmayan başka illerde de kurabilmeyi kolaylaştırmak için, alt kademe belediyesi kavramının geliştirildiğini söyleyebiliriz.

3030 sayılı Kanunda büyükşehir belediye sınırları içinde kurulan ilçe belediyelerinin (ve alt kademe belediyelerinin) organları ile görevleri sayılmamıştır. Büyükşehir belediyesinin görevleri sayıldıktan sonra, bu görevler dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen görevler ilçe belediyelerince yapılır, denilmiştir (m.6/B).

İlçe belediyelerini diğer klasik belediyeler gibi değerlendirdiğimizde, temel kanunu 1580 sayılı Kanundur. Kuruluşu, görevleri, çalışma usulü 1580 ile tespit olunmuştur. Diğer klasik belediyelerden

(61) KELEŞ, Ruşen: **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 1992, s.237-238

(62) 3 Mayıs 1989 Tarih ve 20157 Sayılı RG

(63) 9 Eylül 1993 tarih ve 21693 sayılı RG'de yayınlanarak yürürlüğe giren 504 sayılı Yedi İlde Büyükşehir Belediyesi Kurulması Hakkındaki Kanun Hükmünde Karamame. Bu karamame ile Antalya, Mersin, Eskişehir, Samsun, İzmit, Erzurum ve Diyarbakır'da büyükşehir belediye yönetimine geçilmiştir.

farkı, kentsel bir alanda kurulu olması, ve bu kentsel alanda kurulan diğer belediyelerle koordinesi ve hizmette bütünlük için bir büyükşehir belediyesi ile işbirliği içinde çalışmasıdır. Ancak büyükşehir belediyesinin ve belediye başkanının geniş yetki ve görevleri, ilçe belediyelerinin diğer kent belediyeleri gibi, temel kent belediyeleri olma niteliklerinde bir daraltma yarattığını da söylemek mümkündür.

B- ÖZEL AMAÇLI BELEDİYE ÖRGÜTLERİ

Kentlerin can damarları olan su, kentiçi ulaşım, havagazı, elektrik, haberleşme gibi hizmetler Cumhuriyet öncesinden itibaren, 1930'lu yıllara değin, yabancı sermayeli imtiyaz sahibi şirketler eliyle yürütölmekte idi. 1930 yılında çıkarılan 1580 sayılı Belediye Kanunu ile su, havagazı, elektrik, tramvay tesisatı kurma ve vapur nakliyatını gerçekleştirmek hakkının belediyelere verilmesi ile Devlet önce yabancı sermaye elindeki bu şirketleri devletleştirmiş, sonra da belediyelere devretmiştir.

1932 yılında İstanbul Terkos Su Şirketi (imtiyaz tarihi 1892) hükümet tarafından satın alınmış ve 27 Mart 1933 tarih ve 2226 sayılı yasa ile, İstanbul Sular İdaresi İşletmesi adıyla, İstanbul Belediyesine bağlı ama, tüzelkişiiği haiz bir işletme olarak kurulmuştur(64).

1932-1945 yılları arasında; İstanbul'da iki, İzmir, Samsun ve Ödemiş'te birer tane olmak üzere beş adet imtiyazlı su şirketi (1932); Ankara, İzmir, İstanbul, Yedikule, Üsküdar ve Dolmabahçe'de olmak üzere toplam altı havagazı fabrikası (1933); İstanbul'daki tünel şirketi; İstanbul, İzmir, Bursa, Ödemiş, Samsun, Trabzon, Adana, Ankara, Konya, Kayseri, Malatya, Antakya, Denizli ve Sivas'ta toplam ondört imtiyazlı elektrik şirketi; İzmir Telefon, İstanbul Telefon, İzmir Rıhtım, İstanbul Rıhtım olmak üzere dört ulaştırma şirketi satın alınıp,

(64) BOSTANOĞLU, Özer: a.g.m., s.82

belediyelere devredilmiştir(65).

Günümüzde anakentler dışındaki yerleşim alanlarında su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım gibi hizmetler belediye kurumlarınca ve bu örgütler içinde kurulan dairelerce işletilmektedir. AYKOME ve UKOME Koordinasyon Merkezlerinin de yer aldığı büyükşehir belediyelerinde ise doğrudan bu hizmetler üzerine kurulu, ayrı bütçeli ve tüzelkişiliği haiz yerel hizmet kurumları olarak oluşturulmuştur. Elektrik ve haberleşme ise ulusal düzeyde kamu hizmetleri kabul edilerek merkezi idareye devrolunmuştur. Bir kent hizmeti olan elektrik kentsel düzeyde özel ya da yabancı sermayeli şirketler vasıtası ile yürütülürken, önce “devletleştirilmiş”, sonra tekrar yerelleştirilerek “belediyeleştirilmiş”, 1948’den sonra kentsel değil, bölgesel düzeyde belediyelerce ve 1970’den itibaren (TEK Kurulunca) ülke düzeyinde üretimi TEK’e, dağıtımı ise belediyeye geçmiş, 1982 tarih ve 2705 sayılı Kanunla hem üretim, hem dağıtımın tamamı TEK’e verilmiştir(66). Bugün ise özel şirket, merkezi idare, belediye ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşu gibi çeşitli eller değiştiren elektrik hizmetleri, özelleştirme işlemine tabi tutulmuştur.

Büyükşehir belediyesi sınırları içinde kurulan özel amaçlı hizmet idarelerinden maksat, teknik özellikleri ağır basan, uzmanlık ve çok yönlü koordine gerektiren, belli bir hizmet ağı ile sistemli bir yönetimi gereken hizmetler üzerine, kentsel alanda kurulmuş İSKİ, ASKİ, EGO, İETT gibi su ve kanalizasyon ve kentiçi ulaşımı üzerine oluşturulmuş kamu tüzelkişilikleridir. Bu tür hizmetler büyükşehir belediye sınırları içinde, büyükşehir belediyesine bağlı, ancak klasik bir belediye dairesi

(65) TEKELİ, İlhan: “Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi”, **Türkiye’de Belediyeciliğin Evrimi** (Ed. Ergun TÜRKCAN), Ankara, 1978, s.67-73

(66) TARHAN, Şerafettin: “Belediye İşletmeleri ve Elektrik’in TEK’e Devri”, **TİD**, Y. 56, S. 363, Mayıs 1984, s.67; BOSTANOĞLU, Özer: **a.g.m.**, s.82; TEKELİ, İlhan: “Cumhuriyet Döneminde ...”, **a.g.m.**, s.73

olarak değil, ayrı bütçeli ve kamu tüzelkişiliği ile oluşturulmuş sadece o hizmetle ilgili özel amaçlı idarelerce sunulmaya başlanmıştır.

Anakentlerde, kent hizmetinin belli ve hayati öneme sahip biri üzerine kurulu Genel müdürlükler düzeyindeki bu idareler, büyükşehir belediye sınırlarıyla oluşan hizmet alanından dolayı mahalli yönden, bu mahalli alan içinde de belli bir hizmet üzerine kurulu olduğundan da hizmet yönünden yerinden yönetim kurumları durumundadır. Örgütlenme şekli ve organları yönünden bir KİT'i andırabilmektedir. KİT'ler gibi hizmet üzerine kuruludur, ancak mahalli düzeyde.

Bu tür özel amaçlı idarelerin, belediyenin klasik daireler şeklinde örgütlenmesi dışında, ayrı bütçeli ve tüzelkişilikli olarak örgütlenmesi, hizmetin niteliği ve anakentlerdeki boyutu sebebiyle oluşan uzmanlaşma ve tek elden koordinasyon ihtiyacı sonucu karşımıza çıkmakta, aksamasında çok önemli zararlar doğuracak düzeyde de özellikli hizmetler olarak görülmektedir.

Burada anakent hizmetlerinin yönetiminde yer alan ve anakente özgü kurulan yerel kamu tüzelkişilikleri olarak Su ve Kanalizasyon İdareleri ile Kentiçi Ulaşım İdareleri özel amaçlı idareler olarak ele alınacaktır.

1- Su ve Kanalizasyon İdareleri

3030 sayılı Kanun henüz çıkmadan önce, 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Kanun"(67) yayınlanmıştır. Kısaca İSKİ Kanunu olarak bilinen düzenleme ile İstanbul Belediyesinin su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek, bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere İSKİ Genel Müdürlüğü kurulmuştur (m.1). İSKİ, İstanbul Belediyesi ile

koordineli olarak hizmetlerini yürüten müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olup, personel statüsü bakımından 657 sayılı DMK'nın ek geçici 9.maddesi hükümlerine, diğer işlemlerinde ise özel hukuk hükümlerine tabi kılınmıştır (m.1).

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun çıkmadan önce, 2680 sayılı Yetki Kanununa dayanarak 195 sayılı KHK ile büyükşehir belediyesi yönetiminin esasları düzenlenmiş, 2972 sayılı Mahalli İdareler ile Mahalle Muhtarlıkları ve İhtiyar Heyetleri Hakkında Kanuna göre yapılan yerel seçimle (25 Mart 1984) büyükşehir ve ilçe belediyeleri oluşturulmuştur.

Seçimden hemen sonra, o tarihte sadece İSKİ Genel Müdürlüğü, belediye teşkilatı dışında özerk bir kurum olarak yapılanmış iken İSKİ Kanununda değişiklik yapılarak, 23 Mayıs 1984 tarih ve 3009 sayılı Kanunla(68) İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır. Böylece İSKİ, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlı, müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliği haiz bir kuruluş olarak düzenlendi ve personeli 657 sayılı DMK hükümlerine tabi kılındı.

20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanununda değişiklik yapan ikinci bir düzenleme de 5 Haziran 1986 tarih ve 3305 sayılı Kanun(69) ile olmuştur. Bu düzenleme ile "İSKİ Kanununun diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanacağı" hükmü getirilmiştir. Ayrıca diğer büyükşehirlerde su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluşuna yönelik bir hazırlık olarak Ankara ve İzmir su ve kanal işlerine ilişkin bazı kanunlar yürürlükten kaldırıldı(70).

(67) 23.11.1981 Tarih ve 17523 Sayılı RG

(68) 1 Haziran 1984 Tarih ve 18418 Sayılı RG

(69) 19 Haziran 1986 Tarih ve 19139 Sayılı RG

(70) Bu kanunlar: 4099 sayılı Ankara Şehri Lağimleri Hakkında Kanun, 5363 sayılı Ankara Su Tesisatının Belediyeye Devri ve İşletilmesi Hakkında Kanun ve 4583 sayılı İzmir Suları Türk Anonim Şirketinin Satın alınmasına ve Devrine Dair Kanun.

11 Mart 1987 tarihinde 87/11594 karar sayılı Bakanlar Kurulu Kararı(71) ile "Ankara, İzmir ve Adana Büyükşehir Belediyelerinde Kurulacak Su ve Kanalizasyon İdarelerinin Adına, Kadrolarına, Mevcut Personel ve Mal Varlığının Devrine Dair Esaslar" tespit edilmiş ve bu büyükşehir belediyelerinde de su ve kanalizasyon idaresi genel müdürlüğü kurulmuştur. Böylece 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı İSKİ Kanunu, bütün büyükşehir belediyelerindeki su ve kanalizasyon idarelerinin kuruluş, yetki ve görevlerine ilişkin temel kanun olmuştur. Su ve kanalizasyon idarelerinin her birinin organları Genel Kurul, Yönetim Kurulu, Denetçiler ve Genel Müdürlük şeklinde düzenlenmiştir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmadan önceki haliyle özerk bir genel müdürlük olarak kurulan İSKİ'nin Genel Kurulu, İSKİ Kanununa göre çeşitli temsilcilerden oluşmakta idi(72). Ancak, 23 Mayıs 1984 tarih ve 3009 sayılı Kanun ile bu madde değiştirilmiş ve "İstanbul Büyükşehir Belediye Meclisi İSKİ Genel Kurulu olarak görevli ve yetkilidir" hükmü getirilmiştir.

Bütün su ve kanalizasyon idarelerinde genel kurul, büyükşehir belediye meclisi üyelerinden oluşur ve kuruluş kanununda sayılı görevleri görüşüp karara bağlamak üzere, Mayıs ve Kasım aylarında olmak üzere yılda iki kez toplanır. Yönetim Kurulu, bir başkan ve beş üyeden oluşur. Büyükşehir belediye başkanı yönetim kuruluna başkanlık eder, onun olmaması halinde genel müdür başkanlık yapar. Genel

(71) 25 Mart 1987 Tarih ve 19411 Sayılı RG

(72) İstanbul valisi veya görevlendireceği vali yardımcısı başkanlığında, İstanbul belediye başkanı veya görevlendireceği başkan yardımcısı, İstanbul belediye başkanınca müdürler arasından seçilen ilgili sekiz üye; Milli Savunma, İçişleri, Maliye, Sağlık, Tarım ve Orman, Sanayi ve Teknoloji, Enerji ve Tabii Kaynaklar, Turizm ve Tanıtma, İmar ve İskan, Bayındırlık, Köyler ve Kooperatifler Bakanlıklarınca mahallinden olmadığı takdirde merkezden görevlendirilecek üst yönetim düzeyinde birer üye; Çevre Müsteşarlığı, İller Bankası Genel Müdürlüğü, Devlet Su İşleri Genel Müdürlüğü ve İstanbul Sanayi Odası'na görevlendirilecek birer üye; Bu kanunla İSKİ'nin hizmet alanına alınan belediye ve köylerin belediye başkan ve muhtarları tarafından kendi aralarından seçecekleri en çok beş üye İSKİ Genel Müdürlüğünün Genel Kurulunu oluşturmakta idi (m.4).

Müdür ve hizmette eski olan genel müdür yardımcısı, yönetim kurulunun üyesidir. Diğer üç üye büyükşehir belediye başkanının teklifi ve İçişleri Bakanının onayı ile üç yıl süreyle atanır (3009 sayılı Kanunla değişiklik 2560 sayılı Kanun, m.7).

Haftada bir kez olağan toplanan yönetim kurulu, su ve kanalizasyon idaresinin karar ve yürütme organıdır. Bir diğer organ olarak Denetçiler, su ve kanalizasyon idaresinin işlemlerini denetlemek üzere atandıkları iki yıl içinde sürekli incelemekle görevlidirler. İki adet denetçi atanır.

Genel müdürlük teşkilatı, genel müdür, sayısı, dördü geçmeyecek düzeyde genel müdür yardımcısı ve hizmetin gerektirdiği sayıda daire başkanlığı, müdürlük, bunlara bağlı teşkilat birimleri ile oluşturulur. Genel Müdür, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanınca atanır, yardımcılar ise genel müdürün teklifi ve büyükşehir belediye başkanının onayı ile atanır (3009 sayılı Kanunla değişik 2560 sayılı Kanun, m.11).

Su ve kanalizasyon idareleri, büyükşehir belediyesine bağlı müstakil bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz bir kuruluş olarak, bağlı bulunduğu büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde su ve kanalizasyon hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gereken her türlü tesisi kurmak, kurulu olanları devralmak ve bir elden işletmek üzere kurulmuştur.

2- Kentiçi Ulaşım ve Gaz İdareleri

Anakentlerde birer kent hizmeti olarak kentiçi ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri, İstanbul'da İETT (İstanbul Elektrik, Tramvay ve Tünel İşletmeleri) Genel Müdürlüğü, Ankara'da EGO (Ankara Elektrik Havagazı ve Otobüs İşletmesi Müessesesi) Genel Müdürlüğü, İzmir'de ESHOT (İzmir Elektrik Su Havagazı ve Otobüs ve Tramvay) Genel

Müdürlüğü örneklerindeki idarelerce sunulmaktadır.

1900 yılından sonra kent hizmetlerine ilişkin kurulan bu şirketler, önce devletleştirilmiş, sonra da belediyelere bağlı idareler şeklinde ve yönetimlerine kısmen özerklik sağlanarak yeni bir yapılanma sağlanmıştır(73).

İETT, 16.6.1939 tarih ve 3645 sayılı Kanunla, İstanbul Belediyesine bağlı tüzelkişiliği haiz ve müstakil bir idare olarak kurulmuş, hükümetçe ayrı ayrı satın alınan İstanbul'daki elektrik, tramvay ve tünel işletmeleri İETT'yi oluşturmuştur(74).

21 Nisan 1941 tarih ve 4325 sayılı Kanunla, Ankara Belediyesine bağlı olarak Ankara Elektrik ve Havagazı İşletmesi Müessesesi bir tüzelkişilik olarak kurulmuş(75); 1935 yılında kurulmuş olan "Belediye Otobüs İdaresi" önce 1944 yılında "Ankara Otobüs İşletme İdaresi" adı altında, katma bütçeli bir kuruluş haline getirilmiş ve 1949 yılı sonunda bu idare, belediye meclisi kararı ile Elektrik Havagazı Müessesesi ile birleştirilmiştir. Böylece EGO Genel Müdürlüğü tüzelkişiliği oluşmuştur(76).

İzmir Tramvay ve Elektrik Türk Anonim Şirketi'nin imtiyaz ve tesisatının satın alınmasına dair sözleşme, 19.7.1943 tarih ve 4483 sayılı Kanun ile onaylanmış; İzmir Suları Türk Anonim Şirketi ise 5.6.1944 tarih ve 4583 sayılı Kanun ile satın alınmış; her iki işletme de 1 Ocak 1945 tarihinde İzmir Belediyesine devredilmiştir. Böylece İzmir

(73) TOPRAK KARAMAN, Zerrin ve Hüseyin ÖZGÜR: "İzmir Büyük Kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", TİD, Y. 65, S. 399, Haziran 1993, s: 176; ERYILMAZ, Bilal: "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", TİD, Y.61, S.382, Mart 1989, s.46

(74) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.46

(75) TARHAN, Şerafettin: a.g.m., s.73; Ankara Belediyesi: **Cumhuriyetin 50. Yılında EGO**, Ankara, 1973, s.42

(76) Ankara Belediyesi: **Cumhuriyetin 50. Yılında EGO**, a.g.e., s.43; ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.46; TEKELİ, İlhan: "Kentiçi Yolcu Taşıma Hizmetlerinin Örgütlenmesinin Gelişimi",

Elektrik Su Havagazı Otobüs ve Tramvay Umum Müdürlüğü (ESHOT) katma bütçeli bir idare olarak belediyeye bağlanmıştır(77).

Özel kanunlarla kurulmuş olan bu idareler isimleri aynı kalmakla birlikte, faaliyet alanlarında değişiklikler oluşarak kentiçi ulaşımdan ve gaz temininden sorumlu büyükşehir belediyelerine bağlı idareler olarak varlığını sürdürmektedirler. Elektrik hizmetleri TEK'e devrolunmuş, havagazı yerine doğalgaz işletmeciliğine geçilmiş, su hizmetleri için su ve kanalizasyon idareleri kurulmuştur. Tramvay, troleybüs gibi ulaşım sistemleri yerine otobüs ve diğer raylı sistemler geliştirilerek bu idarelere asıl faaliyet konusu olarak kentiçi toplu ulaşım ve gaz hizmetleri kalmıştır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanunun geçici birinci maddesi ile İstanbul Belediyesine bağlı Havagazı İşletmesi Genel Müdürlüğü ile bu genel müdürlük tarafından yönetilmekte olan Havagazı İşletmeleri her türlü personel araç-gereç ve malları, alacak ve borçları, hak ve yetkileriyle birlikte İETT Genel Müdürlüğüne devredilmiş bulunmaktadır.

C- KOORDİNASYON MERKEZLERİ

1- Altyapı Koordinasyon Merkezi (AYKOME)

3030 sayılı yasanın 7.maddesi hükmüne dayanarak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu kentlerde "Altyapı Koordinasyon Merkezi" kısa adıyla AYKOME oluşturulmuştur.

AYKOME kurul halinde çalışan bir karar ve koordinasyon birimidir. Kararları belediyeler ve bütün kamu idareleri için bağlayıcıdır. Görev alanına giren konularda karar alma, uygulama, uygulattır-

Ankara 1985'den-2015'e, Ankara Büyükşehir Belediyesi, EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1986, s.65 ve 67
(77) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.46-47

ma, mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma, veya işletirme hak ve yetkisine sahiptir(78).

Başkanı ve yürütme organı olan büyükşehir belediye başkanının başkanlığında; büyükşehir belediyesinin altyapı ve yatırım ile ilgili idari birimi, işletmeleri ile bağlı kuruluşlarının genel müdürleri; altyapı hizmet ve yatırımıyla ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürleri; görev alanına giren konuların görüşülmesi sırasında büyükşehir belediyesi içindeki ilçe belediye başkanlarının asli ve sürekli üye olarak katılımı ile kurulur. Başkan hariç büyükşehir belediyesinden katılacak üye sayısı, ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez.

Toplantılara, konularıyla ilgili kamu birimlerinden istişari mahiyette görüş alınmak üzere temsilci katılabilir. Başkan yürütme görevini AYKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere mevzuata göre kuracağı "Altyapı Koordinasyon Birimi" aracılığıyla yapar.

Büyükşehir belediye başkanlığı bünyesinde çalışacak altyapı koordinasyon birimi, AYKOME toplantılarına sekreterlik eder. AYKOME kararları doğrultusunda verilen görevleri yerine getirir ve AYKOME'nin yapacağı işlemler, yazışma ve kayıtlar bu birimce gerçekleştirilir.

2- Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME)

3030 sayılı Kanun ile anakentlerde koordinasyon ihtiyacı hissedilen çok yönlü etkileri olan ve çok yönlü koordine gerektiren ulaşım hizmetleri için "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kısa ve teknik ifadesi ile UKOME oluşturulmuştur. Kanunun 7.maddesine göre de

(78) KARABİLGİN, Ahmet: "Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri", TİD., Y.60, S.378, Mart 1988, s.427

Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği çıkarılmıştır. Buna göre Ulaşım Koordinasyon Merkezi (UKOME);

- a) Büyükşehir belediye başkanının başkanlığında,
- b) Büyükşehir belediyelerinin ulaşım ve yatırım ile ilgili idare ve işletmeleriyle bağlı kuruluşlarının genel müdür veya müdürlerinin,
- c) Ulaşım hizmet ve yatırımları ile ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının büyükşehirdeki genel müdür veya bölge müdürlerinin,
- d) Görevi alanına giren konuların görüşülmesi sırasında ilçe belediye başkanlarının, asli ve sürekli üye olarak katılmaları ile kurulur.

Başkan hariç büyükşehirden katılacak üye sayısı, ilçe belediyeleri dışındaki kamu kurum ve kuruluşlarından katılan üye sayısını geçemez. Büyükşehir belediyesinin öteki birim başkanları ile diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının yetkili üst düzey temsilcileri de görev alanlarına giren konuların görüşülmesinde danışma niteliğinde görüşleri alınmak üzere UKOME toplantılarına katılabilirler.

Kurul halinde çalışan UKOME, ulaşım, trafik ve toplu taşıma konularında üst düzeyde yönlendirici karar alma, uygulama, uygulatırma ve ilgili mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma, işletme veya işletirme hak ve yetkilerine sahiptir. Başkanı ve yürütme organı büyükşehir belediye başkanıdır. Başkan bu görevi, UKOME'nin işlerliğini sağlamak üzere hizmetle ilgili birim bünyesinde, kendisine bağlı olarak mevzuatına göre kuracağı bir müdürlük veya şeflik eliyle yürütür.

D- ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLER ARASINDAKİ İLİŞKİLER

Anakent yönetimini oluşturan örgütler olarak, büyükşehir belediyesi, ilçe (ve alt kademe) belediyeleri ile özel amaçlı örgütleri ve koordinasyon merkezlerini belirtmiş bulunmaktayız. Bu örgütler yerel kamu idareleridir, doğrudan o kente yönelik olarak ve sadece o kent sınırları içinde hizmet görmek maksadı ile kurulmuşlardır. Koordinasyon merkezleri hariç, anakent belediye yönetimini oluşturan örgütlerin kamu tüzelkişiliği haizdir. Büyükşehir belediyesinin özel kanuni dayanağı 3030; ilçe ve (alt kademe) belediyelerinin doğrudan yasal dayanakları 1580 ve 3030 sayılı kanunlar; özel amaçlı örgütler olan su ve kanalizasyon ile kentiçi ulaşım idarelerinin kendi özel kanunları mevcuttur.

Kentsel hizmetlerin bir kısmının sunulmasında yer alan merkezi idarenin kente hizmet veren taşra teşkilatı, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının kentteki bölgesel teşkilatları, yerel yönetimlerin kendi aralarındaki birlikleri ve kentteki yerel yönetimlerin kurduğu şirketler anakent belediyeciliğini oluşturan örgütlerin dışındadır. Çünkü taşra teşkilatı birimleri, o kente özgü kurulmamıştır, kent düzeyinde kamu tüzelkişiliği yoktur ve genel hizmet alanı üzerine kuruludur; yerel yönetimlerin kendi aralarında kurdukları birlikler birer yerel yönetim örgütü olarak kamu tüzelkişiliğini haiz olmakla beraber, bir veya birkaç hizmeti yerine getirme maksatıyla kurulmuştur ve doğrudan o kente özgü örgütler değildir; yerel yönetimlerin şirketleri ise Türk Ticaret Kanununa göre kurulmuş birer özel hukuk tüzelkişisidirler.

Anakent belediye yönetimini oluşturan bu örgütlerin çalışma usulü, hukuki dayanakları, gelir ve giderleri, hizmet paylaşımı ve hizmetler arasında birlik ve uyum yine kendi mevzuatlarında belirlidir.

Büyükşehir belediyesinin üst düzeyde planlama ve bir koordinasyon belediyesi olması, belediye başkanının da koordinasyonda geniş yetkili bir organ olması bunun gösterge ve sonuçlarıdır.

ASKİ ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütlerin genel kurullarının büyükşehir belediye meclisince oluşması ve genel kurula büyükşehir belediye başkanının başkanlık etmesi; yönetim kurullarında yine belediye meclisi üyelerinden kişilerin bulunması, gibi oluşum ile o büyükşehir belediyesine hukuken bağlanması, anakent belediye yönetimini oluşturan örgütler arasındaki işbirliği ve koordinasyona dayalı yönetimin örnekleridir.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri arasındaki ilişkiler zaten 3030 sayılı kanun ile belirlenmiş, hangi hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılacağı sayılmış, ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamak büyükşehir belediye başkanına görev olarak verilmiştir. Ayrıca, kente hizmet sunan diğer genel idare ve hizmet yönünden yerinden yönetim örgütlerinin de kentsel hizmetlerinin, hizmetleriyle uyumlu ve hizmetin önemine dayalı öncelik seçimi gibi konularda, yönetimlerarası koordinasyonun sağlanmasında, büyükşehir belediyeleri bünyesinde kurul halinde oluşan altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME) ve ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME) gibi koordinasyon birimleri oluşturulmuştur. Bu kurulların kararları, bütün idareleri bağlayıcı niteliktedir. Böylece hizmette bütünlüğün sağlanması, yönetimlerarası iş bölümü ve işbirliğinde kent hizmetlerinin yönetiminde koordinasyona dayalı karar verme esasında, sadece anakent belediye yönetimini oluşturan örgütler arasında değil, aynı zamanda kente hizmet sunan ilgili diğer kamu idareleri arasında ilişkiler kurulmuş olmaktadır.

Anakentlerde hizmetlerin nitelikleri ve o kentin özellikleri dolayısıyla farklı bir belediyecilik modeli geliştirilip uygulanması, bu

modelin iki kademeli bir yapıya dayanması, bazı koordinasyon merkezlerinin oluşturulması ve özel amaçlı örgütlere yer verilmesi, kentsel kamu hizmetlerinde uzmanlık, iş bölümü ve koordinasyona dayalı işbirliği ihtiyaçlarının bir sonucu olduğunu göstermektedir.



DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE ANAKENTLERDE KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİ

Kent dışı mekanlarda sunulan kamu hizmetleri hem nitelik hem de nicelik olarak sınırlı ve standart sayılabilecek iken, kent ve özellikle anakentlerde sunulan kamu hizmetleri, çeşit, kalite ve nitelik olarak geniş bir yelpaze içinde gerçekleşmektedir. Öyle ki kent dışı mekanlarda sunulan temel kamu hizmetleri haricindeki kamu hizmetlerinin, kentleri ve kentlerde sunulan kamu hizmetlerini birbirine bağlayan hizmetler niteliğinde olduğunu söylemek mümkündür. Çeşitli kamu tüzelkişilikleri kentlere kamu hizmetleri sunmaktadır. Kamu hizmetlerinin kentlerde nicelik ve nitelik olarak artması ve kamu hizmeti kurum ve kuruluşlarının bu mekanlarda yoğunlaşması böyle düşünmeye sevk etmektedir.

Kamu hizmetlerinin kentlerde ve özellikle anakentlerde yoğunlaşmasının sebepleri, coğrafi, fiziki ve siyasi mekan imkanlarından ziyade, anakentlerin kendilerine özgü niteliği, canlılığı, büyüklüğü, kalabalıklığı gibi unsurlarda aranmalıdır. Bir başka açıdan, anakent alanında yeni hizmet ihtiyaçları doğarken, sürekli genişleyen yerel kamu hizmetleri de standart belediye örgütlenmesinden farklı, anakentlere özgü bir örgütlenmeyi gerekli kılmaktadır.

Bu bölümün ilk kısmında anakentler açısından kent hizmetlerinin, tanımlanmasına, özelliklerinin oluşturulmasına ve çeşitli açılardan sınıflandırılmasının yapılmasına çalışılacaktır. Belediyelerin genel yönetim, esenlik, temizlik, sağlık, bayındırlık, eğitim, ekonomik faaliyet, ulaştırma, işletme gibi genel işlevlerinin anakentlerdeki anlamı ve kentsel hizmet niteliği ele alınacaktır. Bölümün ikinci kısmında kent hizmetlerinin sunulabilmesi için yapılan örgütlenme ve hizmetin yönetilme biçimlerine yer verilecek, bu maksatla belediye kurumlarının, özel amaçlı belediye örgütlerinin, yerel yönetim

birliklerinin, AYKOME, UKOME gibi koordinasyon kurullarının hizmet sunumundaki yeri değerlendirilecek, hizmetleri özel sektöre gördürme usulü ve özel sektör gibi örgütlenme arayışları yani kentsel düzeyde kurulan belediye şirketleri inceleme konusu edilecektir.

I- GENEL OLARAK KENT HİZMETLERİ

A- KENT HİZMETLERİ KAVRAMI VE TARİHSEL GELİŞİMİ

1- Kent Hizmetleri Kavramı

Kamu hizmeti kavramının mekansal olarak irdelenmesiyle kent hizmetleri kavramı ile karşılaşmak mümkündür. Doğal olarak bir kentsel kamu hizmeti kavramından bahsolunuyor ise kentsel mekanlar dışında da kamu hizmetlerinin adlandırılması gerekli olacaktır; kırsal kamu hizmetleri, ya da köy kamu hizmetleri gibi kavramlar da oluşacaktır. Ancak kamu hizmetleri içinde bir kentsel kamu hizmeti ayırımı oluşturmak ve bu kavramı sadece mekansal bir temel ile açıklamak yanlış olacaktır. Çünkü bu yaklaşım kenti sadece yoğun bir insan yerleşimi mekanı, veya idari, siyasi ya da fiziki bir sınır ile belirli bir coğrafi alan olarak değerlendirmek olur ki, bu değerlendirme basit ve kısır bir kent algılaması ve açıklaması anlamına gelir.

Kamu hizmetlerini hizmet sunucu kamu kurumlarına göre sınıflandırmak da kentsel kamu hizmeti kavramına doğrudan ve tam bir açıklama olmayacaktır. Böyle bir sınıflama ile merkezi yönetimin sunduğu kamu hizmetleri ile yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri ayırımı yapılabilir ki, böylece hizmet sunumu açısından merkezi hizmetler ve yerel hizmetler kavramları oluşabilir. Bu esasta kent hizmetlerini, öncelikle kenti belli ve büyük bir mekan kabul ederek, bu mekan üzerinde kurulu yerel yönetim birimi olan belediyelerin ya da büyükşehir belediyelerinin sunduğu yerel hizmetler olarak anlamak sonucu doğacaktır. Bu da yeterli ve tam bir açıklama olmayacaktır. Çünkü kentlerde ilgili yerel yönetim birimlerinin sunduğu

hizmetlerinden başka kamu hizmetlerine de ihtiyaç vardır ve bu ihtiyaçlar değişik kamu idareleri tarafından karşılanmaktadır. Dolayısıyla kentsel hizmetler sadece yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetlerinden ibaret değildir.

Hangi hizmetler yerel hizmet sayılacaktır ve buna kim ya da nasıl karar verilecektir? Bazı hizmetler vardır ki bunlar sadece o yörede veya mekanda yaşayan insanların ortak menfaatleriyle ilgilidir. Örneğin telefon ve elektrik hizmetleri bir bütün olarak ulusal düzeydeki ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgiliyken, içme suyu ve temizlik gibi hizmetler ise yerel düzeydedir. Böylece yerel düzeyde ihtiyaç olarak beliren işler, ulusal düzeydeki kamu hizmetlerinden ayırdedilerek yerel düzeyde kamu hizmetleri (yerel hizmetler) olarak nitelenmekte ve bu yerel işler merkezi örgütlenmenin dışında farklı yerel kuruluşlara verilmektedir(1). O halde genel kural olarak yerel yönetimlere yasalarla verilmiş tüm işler ve ayrıca, Türkiye tarafından da onaylanmış olan Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın getirdiği hüküm doğrultusunda(2) yasaların başka bir idareye bırakmadığı ama yerel yönetimlerin yapmayı üstlendiği işler de yerel iş veya yerel hizmet olarak kabul edilmelidir(3). Ayrıca yerel hizmetler, sadece yerel yönetimlerin sunduğu kamu hizmetleri anlamına gelmez. Bir çok yerel kamu hizmetinin merkezi yönetim tarafından sunulduğu uygulamada net bir şekilde görülmektedir. Kentlerdeki kamu hizmetlerinin bir kısmı merkezi yönetim, bir kısmı ilgili yerel yönetim ve bir kısmı da çeşitli

(1) PİRLER, Orhan, Nuri TORTOP ve Ahmet BAŞSOY: **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Örnekler)**, TBD Yayını, Ankara, 1995, s.20

(2) Türkiye tarafından 21.11.1988 tarihinde Strasbourg'da imzalanan 8.5.1991 tarihli ve 3723 sayılı Kanunla onaylanması uygun bulunan "Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı" Bakanlar Kurulunca 6.8.1992 tarihinde onaylanmasına karar verilmiş ve 3 Ekim 1992 tarih ve 21364 sayılı RG'de yayınlanmıştır. Avrupa Yerel Yönetimler Özerklik Şartı'nın özerk yerel yönetimin kapsamını belirten 4.maddesinin 2.fıkrasında "Yerel yönetimler, kanun tarafından belirlenen sınırlar içerisinde, yetki alanlarının dışında bırakılmış olmayan veya başka herhangi bir makamın görevlendirilmemiş olduğu tüm konularda faaliyette bulunmak açısından tam takdir hakkına sahip olacaklardır" denilmektedir.

(3) PİRLER, Orhan, Nuri TORTOP ve Ahmet BAŞSOY: **a.g.e.**, s.20

hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından sunulmaktadır.

İrili ufaklı her bir yerleşim alanı için yerel hizmetlerden bahsetmek oldukça doğaldır ve yerel yönetimler de kademeli birimler olarak bu yerel hizmetler üzerine kuruludurlar. Ancak, bir köy yerel yönetiminin, yürütmek durumunda olduğu yerel hizmetler, diğer yerel yönetim birimlerinin yürütmekte olduğu hizmetlerden nitelik ve nicelik olarak farklıdır. Hatta bir kent ile bir anakent için yerel hizmetlerin aynı olacağı da düşünülemez. Zaten, yerel yönetimler bünyesinde standart örgütlenmenin dışında, anakentlere özgü büyükşehir belediye yönetim modeline geçiş nedenlerinden biri, anakentsel hizmetlerin görülmesiyle ilgilidir. O halde anakentlerdeki yerel hizmetler diğer yerleşim mekanlarındaki yerel hizmetlerden farklılaşmıştır.

Kent hizmetleri, kent sahası içinde yerel hizmetlerdir. Yerelliği kentle ilgilidir. Ancak kentler, sürekli gelişmeye, yoğun uğrak ve yerleşime, yeni iş alanlarına açık yerlerdir. Dolayısıyla dışa açık ve civarına da ilgili mekanlardır. Anakentlerin çeşitli nedenlere dayanan cazibesi, kente yakın olma açısından anakent çevresindeki alanları da yerleşim mekanları haline getirmektedir. Kentsel hizmetlerin yerelliği kent etrafındaki yerleşim sahaları ile de dolaylı olarak ilişkilendirilmelidir.

Kent hizmetleri, kentsel mekanlar dışındaki diğer yerleşim alanlarında sunulan yerel hizmetlerden de birbirine sıkıca bağlı olması açısından farklılık gösterir. Örneğin bir çöp toplama veya elektrik hizmetlerinde aksama, anakentlerde hayatı felce uğratabilirken, küçük yerleşim yerlerindeki etkileri zararlı sonuçlar vermeyebilir. Çünkü kentsel hizmetler kentsel yaşantı ile doğrudan ilgili, çok yönlü ve karmaşık hizmetlerdir. Hizmetler arasından herhangi birinin aksaması, bir çok hizmetin aksamasına, veya hizmette birine öncelik tanınması, diğerlerinin gecikmesine yol açabilecek düzeyde, günlük yaşantıyı

doğrudan etkileyebilecek türdendir. Bu nedenle, kentteki yerel kamu hizmetlerinin diğer yerleşim alanlarındaki yerel kamu hizmetlerinden ve yerleşim alanları dışındaki ulusal kamu hizmetlerinden farklı kılan özelliğini, anakent yaşamı, yapısı ve değerleri ile birlikte kent yapısına dayandırmak gerekecektir. Kentte yaşayanların, diğer yerleşim yerlerine göre farklı ve karmaşık ihtiyaçları ve sorunları vardır. Kent yönetiminin bu denli yoğun bir alan içerisinde, çok karmaşık ve ihmal ya da yanlış politikalar uygulamakla telafisi zor sonuçlara yol açabilecek kent hizmetlerindeki aksama ve gecikme durumunda kentli insanın etkilenmesi de farklı olacaktır.

Avrupa Konseyi Avrupa Yerel ve Bölgesel Yönetimler Konferansı'nın, 17-19 Mart 1992'de Strasbourg'da yapılan olağan toplantısının 18 Mart 1992 günkü oturumunda kabul edilen, "Avrupa Kentsel Şartı" bünyesinde Avrupa Kentli Hakları Deklarasyonu yayınlanmıştır. Deklarasyona göre; fertlerin dayanışma ve sorumlu hemşehriliğe ilişkin eşit yükümlülükleri kabul etmesi ile, Avrupa yerleşimlerinde yaşayan kent sakinlerinin, güvenlik, kirletilmemiş sağlıklı bir çevre, istihdam, konut, dolaşım, sağlık, spor ve dinlenme, kültür ve kültürlerarası kaynaşma, kaliteli bir mimari ve fiziksel çevre, yaşama-çalışma-seyahat ve sosyal faaliyetlerin birbirleriyle uyumu, yönetime katılma, ekonomik ve sürdürülebilir kalkınma, mal ve hizmetlerin sunulması, doğal zenginlik ve kaynakların korunması, kişinin korunması, mali kaynak bulunması, gibi haklara sahip olduğu belirtilmiştir(4).

Hızlı kentleşme ve artan ekonomik ve toplumsal hareketlilik, yerel hizmetlerin sayı ve nitelik olarak artmasına yol açmıştır. "Kentleşmeyle birlikte aile küçülmüş ve niteliği de buna uygun olarak değişmiştir. Komşuluk bağları giderek gevşemeye yüz tutmuştur. Ayrı hane açmak yaygınlaşmıştır. Bütün bunların sonucu olarak, çocuk ba-

(4) **Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996, s.1

kımı, eğitimi, kreş, konut, yaşlıların bakımı, genel sağlık, toplu eğlence vb. gibi sorunlar ortaya çıkmıştır. Bu sorunların çözümünü sağlayacak yerel hizmetler çeşitlenmiş, yeni nitelikler ve boyutlar kazanmış ve sayıca çoğalmıştır”(5). Sadece, değişen aile kurumuna dayalı olarak yapılan bu tespitte, değişim seyrinin yerel hizmetler düzeyinde, kentlere özgü yeni hizmet alanları getirdiğini görmek mümkündür.

Hizmetlerin iyi-kötü sunulmuş olması yetersiz görülmekte; hizmeti sunandan ziyade faydalanan ön plana geçmekte; istenildiği gibi ve çok alternatifli hizmet beklenilmekte; hizmetten faydalananlarda kamu hizmetlerinin sunumunda hizmetin niteliği, kalitesi, çeşitleri, bedeli konularında söz sahibi olma anlayışı gelişmekte; bu gelişme yerel yönetimler esasında belli bir düzeyde somutlaşabilmektedir.

Kent hizmeti ya da kentsel yerel kamu hizmeti kavramını, kent kavramında ve kentsel özelliklerde aramak gerekmektedir. Kentlerde kamu hizmetlerinin anlamını farklılaştıran yoğun hizmet talebini oluşturan, hizmet örgütlerinin sayısını ve çeşidini artıran, yeni hukuki düzenlemeler ve yeni örgütlenmeler gerektiren kentsel özellikler nelerdir? Diğer taraftan, kentlerdeki kamu hizmetlerinin tarihsel gelişim içerisinde sürekli arttığı, genişlediği ve kentsel yaşantıya ve kente şekil ve özellik verdiği düşünülürse, kentsel özelliklerin, kent hizmetlerinin katettiği mesafe ile de ilişkilendirilmesi gerektiğini söyleyebiliriz.

2- Kent Hizmetlerinin Tarihsel Gelişimi

Kentler organize olmuş toplumsal mekanlar olarak anlaşıldığında, toplumsal beraberlikten doğan ortak ihtiyaçların da karşılanması gereği söz konusu olmuştur. Diğer taraftan kentteki insan

(5) GÜVEN, H.Sami: “Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu”, AİD, C: 15, S: 4, Aralık 1982, s.32

yığınlarının organize olmuş toplum haline gelmesi de, bu ortak ihtiyaçların organize olmasıyla mümkündür. Yoksa insanların kendi kendilerini ortak bir amaç olmadan organize etmeleri mümkün değildir. O halde kentsel mekanlarda toplum haline gelmek için ortak ihtiyaçların karşılanması doğrultusunda birlikte davranış söz konusu olurken, aynı zamanda toplum halinde yaşamaktan doğan yeni ortak ihtiyaçlar da oluşmaya başlamıştır.

Kent hizmetleri genel olarak belediye kurumlarınca sunulan hizmetlerdir. Osmanlı Devleti'nde genelde kentin bütününe ilişkin her türlü hizmet vakıflarca yapılmış, Batı'da kilisenin, belediyenin ya da diğer yönetim kuruluşlarının yaptığı işlerin, diğer ülkelerle mukayese edildiğinde vakıflar gibi basit bir örgütlenme ile ileri düzeyde gerçekleştirilmiş olduğuna(6) dikkat çekilmektedir. Vakıf kuruluşlarının Osmanlı kentlerinde, kentlerin yenileştirilmesinde, fethedilmiş yerlerin Türk kentleri haline getirilmesinde, kamu hizmetlerinin yerine getirilmesinde dayanışma ilkesinin temel alınmasından dolayı, kent hizmetlerine katılma ve hemşehrilik bilincinin oluşumuna katkısıyla vakıf kurumları önemli rollere sahip olmuşlardır(7).

Özellikle dini inançların ve diğer değer ve yargıların, insanların bir araya gelmelerinde ve birlikte hareket etmelerinde önemi büyük olmuştur. Köy ya da kırsal yaşamda, daha çok bireysel davranış ve ihtiyaçların olduğu, tüketilecek kadar üretimin yapıldığı, herkesin kendi ihtiyaçlarını karşılamak üzere çalıştığı aşikar bir durumdur. Bu tür hayat tarzının yaşandığı mekanlarda az sayıda insan, az sayıda sorun ve az sayıda ortak ihtiyaçların bulunduğunu söyleyebiliriz.

Kentlerin, birçok faaliyetin merkezi olması yanında, birer dini merkez olması özelliğiyle de, köy halkının kasaba ya da küçük

(6) TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar", TİD, Yıl: 66, S: 403, Haziran 1994, s.54

(7) TOPRAK KARAMAN, Zerrin: a.g.m., s.55-57

kentlere Cuma namazları sebebiyle gelmelerini sağlamakta ve ayrıca medreseler bu mekanlara kültürel ve dini merkezler olma niteliği kazandırmakta ve ekonomik yapı ile bu faaliyetler bütünleşmektedir(8). Buna bağlı olarak kent merkezlerinde camilere yakın çevrelerde, çeşme, şadırvan sebil, medrese, kütüphane, esnaf dükkanları, aş evleri, kervansaray, han, hamam, su bentleri ve yollar kent bütününü bu şekilde tamamlamaktadır(9).

"Kentleşme ile başlayan ve giderek artan oranda devam eden büyük kentlerdeki nüfus artışı, bir yandan metropolis, megapolis ve metropolitan alanların oluşumuna sebep olurken, diğer taraftan da anakentlerdeki kamu hizmetlerini de etkilemektedir"(10). Cumhuriyet dönemine geçişle, bu özellikler sürmekle birlikte, kentlerde yoğun olarak ortaya çıkan bazı ihtiyaçlar üzerine kurulu Türk ve yabancı ortaklı imtiyazlı şirketler de hizmet sunmaktadır; elektrik, haberleşme, kentiçi ulaşım vb. Belediye Kanunu ve devletleştirme uygulaması ile bu tür hizmetler belediyelere devredilmiş, çoğu kez de merkezi yönetim bu kent hizmetlerinde kendi örgütü ile yer almıştır.

Durumu kentiçi yolcu taşıma hizmetleri açısından değerlendirildiğimizde, kent alanı ile kentiçi yolcu taşıma hizmetlerinin gelişimi arasında karşılıklı belirleyicilik ilişkisinin olduğu, eğer bir alana taşımacılık hizmeti gidiyorsa, bu arzın o yörenin gelişmesini hızlandıracığı, diğer yandan bu alanda kentsel yapılanma oldu ise bu yapılaşmanın da ulaşım hizmetlerinin gelişimini zorlayarak geliştireceği(11) düşünülmektedir. Başlıcaları konut, ulaşım, sağlığı koruma ve

(8) YAYLA, Yıldızhan: "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, İstanbul, 1977, s.1001

(9) TOPRAK KARAMAN, Zerrin: **a.g.m.**, s.55-57

(10) İSBİR, Eyüp G.: **Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi**, ALTIA Yayını, Ankara, 1982, s.83

(11) TEKELİ, İlhan: "Kentiçi Yolcu Taşıma Hizmetlerinin Örgütlenmesinin Gelişimi", **Ankara 1985'den 2015'e**, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1986, s.65

diğer sosyal hizmetler olarak sıralanabilen kentsel kamu hizmetleri anakent alanının gelişimini etkileyen sebepler arasında sayılmakta(12), kentleşme hızı ve oranı arttıkça da bu hizmetlere olan talep yoğun bir şekilde kendini hissettirmektedir.

B- KENT HİZMETLERİNİN ÖZELLİKLERİ

Yoğun yerleşim mekanları olarak kentler, kalabalık nüfusu, çok sayıdaki iş merkezleri, sanayi tesisleri, hizmet ve istihdam merkezleri, ekonomik değer üretimi ve sermaye dolaşımı gibi ekonomik yapısı, eğitim, eğlence, turizm, sosyal imkanlar, örgütlenme ve demokratik davranış gibi kültürel yapısı hizmet kurumlarının ve bunların araç-gereç, personel ve mali yapıları ile örgüt sayısının çokluğu gibi özellikler, kentsel özellikler olarak kentteki kamu hizmetlerinin belirleyici unsurları olmakta ve kent hizmetlerinin sebep, boyut ve özelliklerini tesbit etmektedir.

1- Kent Hizmetlerinin Mekana İlişkin Özellikleri

Kentler, ekonomik, demografik ve sanayi yapısı açısından iş merkezleri, istihdam ve yerleşim şekilleri, uğraşı alanları olarak birçok değere sahiptir. Sayılan değerler arasındaki ilişki sayısının çokluğuyla gelen hareketliliğin bir sonucu olarak, kalabalık bir nüfusun getirdiği yoğun ve yaygın yerleşime ihtiyaç duyulan geniş coğrafi mekanlar oluşturmak zorunda kalınmıştır. Coğrafyanın fiziki zorlukları, karmaşık ilişkiler ve kalabalık nüfusun ihtiyaçları, istihdam ve barınma yerlerinin genişlemesine engel olamamıştır.

Kentlerin belirli mekanlarda oluşmasında rol oynayan coğrafi ve fiziki nedenler (su kaynaklarının bulunduğu yerler, verimli toprakları ve ticaret merkezleri olan kentler, liman ve ulaşım kanallarının ve yollarının bulunduğu bölgeler vb.) kentsel ihtiyaçların ve dolayısıyla

(12) İSBİR, Eyüp G.: **Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi, a.g.e., s.83**

kentsel hizmetlerin belirleyici nedenleri olarak da düşünülebilir. Örneğin bir liman kentinde, ulaşım ve ticari nakliyat ve dolayısıyla ekonomik canlılık, daha çok limanlar ve buralara açılan yollar üzerinde yoğunlaşıyor olabilir. Kentlerin iklimsel özellikleri bile kentsel hizmetlerin doğrudan veya dolaylı olarak değişmesine yol açabilmektedir. Örneğin, sıcak iklime sahip sahil kentlerinde ısınma ihtiyacı, diğer genel ihtiyaçlardan (turistik konaklama, eğlence ve benzeri hizmetler gibi) daha az yatırım gerektiren bir kentsel hizmet olabilir. Temel kent hizmetlerinin dışında bir kentte su sıkıntısı, diğerinde hava kirliliği, bir başkasında ise bataklık ya da heyelan sorunları ön planda olabilmektedir. Aynı şekilde kentlerin kurulu bulunduğu coğrafi ve fiziki mekanlar ile iklim özellikleri, kentsel hizmetlerin bütün kentlerde aynı olmayacağına, ya da kentten kente bazı hizmetlerin öncelik sıralamalarındaki yerlerinin farklılığına işaret edebilmektedir.

2- Demografik Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri

Kentlerdeki kamu hizmetlerinin boyutunu dinamik kılan ve sürekli büyümesine açık tutan sebeplerin başında, sürekli artan nüfus faktörü gelmektedir. 1995 yılı itibariyle ülkemizde 79 il özel idaresi, 2767 belediye, 15 büyükşehir belediyesi ve 35.313 köy yerel yönetimi mevcuttur(13). Köy sayısında ve nüfusunda çeşitli sebeplerle düşme olurken, il özel idaresi ve özellikle de belediye sayısında artış olmaktadır.

Belediye sınırları içerisinde yaşayan nüfus, tahmini olarak 44.6 milyon olarak belirlenmiştir; böylece ülke nüfusunun % 74'ü herhangi bir belediye sınırı içerisinde yaşamakta olan belediyeli nüfusu oluşturmaktadır(14). Bir belediye kurulabilmesi için nüfusun 2000 olması

(13) Yerel Yönetimler-Sorunlar, Çözümler (Haz. Selçuk YALÇINDAĞ), TÜSİAD Yayını, Ankara, 1995, s.26

(14) PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.1

yeterlidir. Ancak, toplam belediye sayısının % 5'inin nüfusunun bu sayının altında olduğu, nüfusu 5000'in altında olan belediye sayısı-nın ise toplam belediye sayısının % 66'sını oluşturduğu; bu nüfus grubundaki belediyelerde yaşayan nüfusun toplam belediyeli nüfus içindeki oranının ise yaklaşık % 2.5 olduğu(15) belirtilmektedir. Böylece ülkemizde yaklaşık 44.6 milyon olan belediyeli nüfusun, yaklaşık 44.23 milyonu, toplam belediye sayısının üçte birini teşkil eden beşbinden fazla nüfuslu 940 civarındaki belediye içinde yaşamaktadır.

Kurulmuş bulunan 15 büyükşehir belediyesi içerisinde toplam belediyeli nüfusun yarısı yaşamaktadır. Nüfusu 20.000'i aşan yerleşim yerleri kent olarak kabullenildiğinde, ülke nüfusunun % 56'sının kentlerde yaşadığı, 1990 yılında 56 milyon olan ülke nüfusunun yaklaşık 31 milyonunun kentlerde bulunduğu(16) belirtilmektedir. Böylece toplam nüfusun yarıdan biraz fazlası kentlerde bulunmakta ve yine toplam nüfus içerisindeki her üç kişiden biri, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde yaşamaktadır.

Ülke nüfusunun yaklaşık % 19.6 artarak 2000 yılında 67 milyona yükseleceği, kentlerde yaşayan nüfusun da 47 milyon civarında olacağı(17) tahmin edilmektedir. Dolayısıyla hızlı kentleşmenin devam edeceği, yıllık ortalama kentleşme hızının % 4.5 civarında olacağı varsayılmaktadır. Bu oranın 1.7'lik bölümü doğal nüfus artış hızını, 2.8'lik kısmı ise her yıl kentlere olacak nüfus göçünü ifade etmektedir.

Kentsel nüfus içinde beş büyük ilimizin payının % 45.1 olduğu ve kentsel nüfusun yarısına yakın bölümünün bu beş ilde toplandığı görülmektedir(18). İstanbul'da 1985-1990 yılları arasındaki 1.5 milyon-

(15) PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: a.g.e., s.1

(16) DPT: **Yerleşme ve Şehirleşme**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1995, s.16; PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: a.g.e., s.1

(17) DPT: **Yerleşme ve Şehirleşme**, a.g.r., s.16

(18) KILINÇ, İsmail: "Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri", **AİD**, C. 26, S. 2, Haziran 1993, s.168

luk nüfus artışının beşyüzünü doğal nüfus artışı, 1 milyonluk kısmı ise göçle gerçekleşmiştir(19). Özellikle İstanbul'un, ülkedeki toplam kentli nüfusun dörtte birini, ülke nüfusunun da % 11-17'si arasında bir nüfusu barındırmaya devam edeceği beklenmekte(20), 2000 yılında İstanbul'da sadece büyükşehir belediyesi sınırları içinde yaşayan nüfusun on milyonun üstünde olacağı(21) tahmin edilmektedir.

Kentlerin demografik özellikleri kent hizmeti maliyetlerini de etkilemektedir; IULA'nın yaptırdığı araştırmaya dayanılarak, ideal kent büyüklüğünün 300 binden düşük kentlerde kent hizmetlerinin birim maliyetlerinin çok yüksek olduğu, nüfus arttıkça birim maliyetin düştüğü ve 300 binde bu maliyetin minimum düzeye inmekte olduğu, daha sonra tekrar artarak 10 bin nüfuslu bir kent ile 1 milyon nüfuslu bir kentin, kent hizmetlerinin birim maliyetlerinin aynı düzeyde bulunduğu(22) belirtilmektedir. Aynı kaynağa göre, nüfusu 5 milyonu aşan kentlerde düzenli kent hizmetlerinden söz etmenin güç olduğu, bu kentlerde hizmetlerin birim maliyetinin nüfusu 300 bin olan kentlerinkinin yaklaşık iki katı kadar olduğu(23) ifade edilmiştir.

(19) **Geleceğin İstanbul'u-Demokratik, Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti**, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993, s.6

(20) DPT: **Yerleşme ve Şehirleşme**, a.g.r., s.18

(21) ÜSTÜNİŞİK, Belma ve Hakan ÖZKIDAN, Mustafa SAMUR: **Belediye Nüfus Tahminleri (1991-2000)**, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.45

(22) AYKAÇ, Burhan: "Büyükşehir Belediyeleri ve Sundukları Hizmetler", **Karınca Dergisi**, Yıl: 59, S: 682, Ekim 1993, s.24

(23) AYKAÇ, Burhan: **a.g.m.**, s.24

Ülkemizde yerel yönetimlere, nüfusları oranında gelir sağlanacağı hükmü ile, nüfus, kent hizmetlerine aktarılacak mali kaynakları da belirleyici bir faktör olarak ortaya çıkmaktadır. Ayrıca, genel bütçe vergi gelirlerinden belli bir payın her yıl büyükşehir belediyelerine nüfusları oranında ödeneceği hükmünün Türkiye’de büyükşehir olma konusunda belediyeleri kıran kırana bir yarışa soktuğu gibi, göç çekerek nüfusu artırma yönünde de bir teşvik oluşturduğu(24) belirtilmektedir.

3- Ekonomik ve Sosyal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri

Kentler ülke ekonomisi içerisinde en çok iş hacminin çevrildiği, para dolaşımının en çok olduğu ekonominin çeşitli sektörlerinin barınabildiği, özellikle hizmet sektörünün canlı bir sektör olduğu, en çok vergi gelirinin sağlandığı toplumsal mekanlardır. Kent kendi başına sosyal, kültürel, sportif bir eğitim ve yaşantı ortamı olmakla birlikte, eğitim kurumlarının, eğlence merkezlerinin, bilimsel kuruluşların, turistik ve sportif hizmetlerin kurulu olduğu ve kent kültürünü biçimlendirmede bu kurumlara ve kurumsal değerlere sahip olduğu büyük yerleşim mekanlarıdır. Ülkelerin kentsel nüfusu, kentlerin nüfusu ve yapısı değiştikçe yönetim biçimleri ve fonksiyonlarının da değiştiği belirtilmekte ve kentin her zaman bir uygarlık beşiği olduğu(25) vurgulanmaktadır.

Kentlerdeki doğal nüfus artış hareketi bir yana “...bu hareket bir başka hareket ile, yani kırsal bölgelerin boşalması vakıası ile birlikte ve paralel inkişaf etmekte, daha iyi bir yaşama nizamı, medeniyetin nimetlerinden en fazla istifade kaygısı kırları boşaltmakta ve insanları şehirlere doğru itmektir. Bütün dünyada olduğu gibi Türkiye’de de

(24) YÜCEL, Asuman: **Büyükşehir Yönetimi İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi**, DPT Yayını, Ankara, 1994, s.6

(25) GÖRMEZ, Kemal: **Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayıncılık, Ankara 1997, s.21

milyonlarca insan hareket halindedir ve bir nevi gönüllü iç göçlerle mekan değiştirmektedir. Binlerce yıllık geleneklerinden ve alıştığı muhitten koparak, tamamen farklı fiziki ve sosyal bir çevreye kitlelerin göçmesi ve burada alıştığı benzeri olmayan bir hayat tarzı içerisinde, yeni bir muhitte ve yeni iş sahalarında çalışarak toplumun bu değişik statüsüne ayak uydurmaya çabalaması, tarih boyunca insanlığın karşılaştığı en büyük demografik ve sosyal hadiselerden biridir”(26).

Anakentler daha özgür ve demokratik ortamlar olarak bilinir. Demokratik davranış yasalara ve kurallara uyarak bir arada kalabilme, haklarının korunması için örgütlenebilme, eğitim düzeyinde artış ve eğitim ortamlarının ve çeşitli ilişkiler içinde bulunmanın vereceği bilinç ve etkilenme ile sahip olunan dünya görüşü, kendini yönetenleri belirlemede siyasi aktivite ve duyarlılık gibi unsurlar halinde anakentlerde farklı biçimlerde kendini göstermektedir.

Sivil toplum örgütlerinin yaygınlığı kentlerin örgütlü toplum özelliklerini sergiler. Kentler, bir demokratik kültür parçası ve eğitim düzeyinin bir sonucu olarak ve kıra özgü sıcak ilişkilerin, yardımlaşma duygularının ortamından mahrumiyetin de doğal bir uzantısı olarak, kalabalık yığınlar içerisinde yalnız kalmamanın ve belli ortak çıkar ve amaçlar etrafında hakların korunması ve mesleki gelişmenin tesisi için örgütlenme gereği duyulduğu mekanlardır.

4- Kurumsal Açıdan Kent Hizmetlerinin Özellikleri

Kentlerde temel kamu hizmetleri ihtiyaçlarının dışında kentsel yaşamdan ve özelliklerinden kaynaklanan ortak kentsel ihtiyaçların karşılanması için de ayrı örgütlenmelere ihtiyaç duyulmuştur. Belediye bir kamu örgütü olarak kentsel ortamlarda ve belli bir nüfusa ulaşmış

(26) NALÇACI, Ahmet Hilmi: “Türkiye’de Şehirleşme ile İlgili Meseleler”, **Büyük Belediye-lerde Şehirleşme Sorunları Konferansı**, 25-26 Mart 1968, TBD Yayını, Ankara, 1968, s.22

beldelerde yerel ortak ihtiyaçları karşılamada en önemli ve klasik bir örgüt olagelmifştir. Ülkemizde yerel yönetimlerde standart bir örgütlenme biçimi yaşanmaktadır. Anakent belediyeciliğine geçiş ile bu standart yerel örgütlenme anlayışı az da olsa anakentlerde değiştirilmiştir.

Kentsel ortamlarda ihtiyaçlar ve çeşitleri sürekli artmaktadır. İhtiyaçlar arttıkça kamu hizmetleri veya kentsel hizmetler artmak durumundadır. Kamu hizmetlerinin kamu kurum ve kuruluşları vasıtasıyla yapılmasını gerektiren kamu hizmeti anlayışı, hizmet örgütlerinin artmasına da sebep olmuştur. Neredeyse her bir hizmet türü için yeni bir örgüt ya da yeni bir örgütsel birim kurulmuştur. Dolayısıyla kentlerde hizmet örgütleri açısından yoğunlaşmak durumunda kalınmıştır.

Kentsel ortamlardan doğan ortak ihtiyaçların her biri mutlaka kamu kurumları vasıtasıyla sunulamaz. Bu tür ihtiyaçlar büyük yatırımlar ve uzman kuruluşlar gerektirebilir. Özel girişimler de bu yatırımları uzmanlaşmış örgütler olarak üstlenebilmektedir. Böylece kentler büyük örgütlerin oluştuğu ve hizmet sunduğu mekanlar haline gelmektedir.

Rekabet ortamı içerisinde ise hizmetlerin alternatif sunucularının oluşmaya başlaması kenti ekonomik, toplumsal, idari, siyasi, adli ve mali açılardan örgütlü bir toplum noktasında tutmaktadır. Kamu kurum ve kuruluşlarının çeşitli ve çok sayıdaki idari birimleri, bankalar, mahkemeler gibi mali ve adli örgütler, siyasi parti, dernek, sendika, odalar, borsa ve barolar, kooperatifler ve vakıflar gibi sivil toplum örgütleri ile çok sayıdaki irili ufaklı özel girişimin meydana getirdiği ekonomik, kültürel ve sosyal örgütlenmeler. Bu örgütlenmeler personel, araç-gereç ve para gibi kaynakları da beraberinde kente getirmektedir ve bu haliyle kentsel kültürün vazgeçilmez parçaları halini almaktadır. Böylece anakentler hizmet örgütlerinin yoğunluğu, hizmet personelinin kalabalıklığı, hizmet araç-gereç ve mali yapısının çokluğu ile dikkati çekmektedir.

5- Kent Hizmetlerinin Sunucularından Kaynaklanan Özellikleri

Kent hizmetlerinin asli sunucuları bugüne kadar bir yerel yönetim birimi olan belediyeler olmuştur. Belediyeler özellikle klasik kent hizmetleri olan altyapı, su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım, çevre temizliği ve çevre düzeni, barınma ve diğer sosyal ve kültürel hizmetler ile muhatap olan kentsel hizmet birimleri olmuştur. Bu hizmetler üzerine kurulu olunca, geniş bir teşkilat ve personele sahip olması gerekliliği düşünülebilir. Ancak özellikle anakent belediye-ciliğine geçiş öncesinde standart belediye-cilik anlayışı nedeniyle; belediyeler fazlaca geniş bir idari teşkilata erişememişlerdir. Dolayısıyla anakentlerde standart belediye örgütlenmesi anlayışı ile yerel yönetimler kendi bürokrasilerini kuramamışlardır.

Kente hizmet sunan tek kamu örgütü belediye değildir. Gerçi belediye örgütü sadece kurulu bulunduğu hizmet alanına özgü birimlerdir. Belediyelerin dışında merkezi yönetimin çeşitli taşra birimleri ve bölge kuruluşları, kente bir çok bakımdan doğrudan veya dolaylı hizmet vermektedir. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev paylaşımı yeterince düzenli değildir. Bugün yerel yönetimlere bırakılmış bir çok yerel hizmet merkezi idare tarafından yürütülmektedir. Ayrıca kentlere, hizmet yerinden yönetim kuruluşları olan kamu iktisadi teşebbüsleri de hizmet sunmaktadır. Kent merkezinde, hemen her türlü kentsel hizmetler belediyeler tarafından karşılanmaya çalışılırken, aynı zamanda merkezin taşra örgütü vasıtasıyla ve çeşitli KİT'ler tarafından da belirli hizmetler sunulmaktadır. Ayrıca anakentlerde yerel yönetimlerin içinde oluşturulan "özel amaçlı örgütler" olarak tarif edilen(27) İSKİ, ASKİ, EGO, İZULAŞ vb. isimlerdeki anakentlere özgü hizmet birimleri (özel amaçlı belediye örgütleri) de uzmanlık alanları doğrultusunda kent hizmetleri sunmaktadırlar.

(27) EKE, Ali Erkan: *Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler*, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982, s.IV

C- KENT HİZMETLERİNİN SINIFLANDIRILMASI

Ülkemizde özellikle anakent olmakla sonuçlanan kentleşmenin, burada yürütülen kamu hizmetlerinden sorumlu bulunacak yönetim birimini ve hizmet alanını belirleme açısından önemli bir faktör olduğu; bu hizmetlerin çevre ve toplum hayatının devamıyla ilgili ve yerel açıdan önemli hizmetler olduğu; bu hizmetlerin yürütülmesinin ve yönetimlerce paylaşılmasının hizmet türüne ve kapsamına bağlı olduğu belirtilmektedir(28).

Kent hizmetlerinin, kente doğrudan hizmet vermek üzere kurulu bulunan belediyeler tarafından verilen hizmetler olarak algılanması büyük ölçüde doğrudur. Çünkü tarihsel ve geleneksel olarak kentlerin yönetsel sahipleri belediye yönetimleri olagelmıştır. Bir kişiye fahri hemşehrlik beratının verilmesi veya kentin simgesel anahtarının sunulması gibi uygulamalar hep belediye yönetimlerinin ve onu temsilen belediye başkanlarının yetkilerinde olmuştur. Bu sebeple kentlerin ve o kentteki ihtiyaçların karşılanmasının sorumluluğu da kent yönetimine, yani belediyesine ait olmuştur. Dolayısıyla kentteki bir çok hizmet belediye yönetimince sunulmaktadır.

Kent hizmetlerini çeşitli özellikler etrafında sıralamak mümkündür. Anakentlerde yürütülen hizmetler, incelenmesini kolaylaştırmak açısından şu şekilde gruplandırılmıştır(29): kişileri çeşitli tehlikelere karşı koruma amacını taşıyan itfaiye hizmetleri, salgın hastalıklara karşı koruyucu sağlık hizmetleri gibi "koruyucu hizmetler"; kentsel alanda yaşayan herkesin yararlanabileceği park-bahçe ve yollar gibi "ortak hizmetler"; fakirlere yardım etmek, yemek dağıtmak gibi kent alanı içerisinde yaşayan ve ihtiyaç duyana yönelik olarak yürütülen "kişisel hizmetler"; belli bir ücret karşılığında sağlanan su, ulaşım, gaz

(28) İSBİR, Eyüp G.: *Şehirleşme ve Meseleleri*, Ankara, 1986, s.210

(29) İSBİR, Eyüp G.: *Şehirleşme...*, a.g.e., s.210

gibi "ticari hizmetler". Bu tez çalışmasında anakentlerde sunulan kent hizmetleri, hizmetlerin nitelikleri, hizmeti sunan farklı kişilikler ve hizmetlerin işletiliş biçimleri göz önüne alarak sınıflandırılmaya çalışılacaktır.

1- Niteliklerine Göre Kent Hizmetleri

Niteliği gereği bir hizmetin kent hizmeti sayılması, o hizmetin, kentsel alan içinde, yerel bir hizmet olmasından kaynaklanır. Bir başka ifade ile kentsel kamu hizmetleri, hizmetlerin niteliği öyle gerektirdiği için faydalarının o kent alanı içerisinde ortaya çıkması, kentte yaşamakla o hizmetten faydalanılabilmesi ve diğer taraftan da, kentsel mekanlar oluştuğu için o hizmetlerin mevcut olması, niteliği ile açıklanabilir.

Kent hizmetleri, ulusal niteliğine göre yapılan hizmet sınıflandırılmasında(30), ulusal nitelikli olmayan, kentsel mekan ve kentsel yaşantıdan kaynaklanan yerel nitelikli hizmetlerdir.

Kent hizmetlerini birbirinden bağımsız ve birbirinden ayrı parçalarmış gibi düşünmek doğru değildir. Her hizmet bir sonrakinin devamı ve tamamlayıcısıdır ve birbirlerini yoğun bir şekilde etkilemektedir. Birindeki aksaklık ya da eksiklik, otomatikman diğer hizmet gruplarını etkileyecektir. Örneğin, altyapı hizmetlerindeki aksaklıklar en azından kentiçi ulaşımı etkileyecek, çevre ve halk sağlığı açısından yeni problemleri doğurabilecektir.

Bir bütünün parçaları olan bu hizmetleri ortak özellik ve alanları itibariyle düşündüğümüzde niteliklerine göre, belli başlı kent hizmetleri olarak altyapı, ulaşım, itfaiye, halk ve çevre sağlığı, konut, imar ve ıslah, sosyal ve kültürel hizmetler ve diğer hizmetler şeklinde sıralamak mümkündür.

(30) AKALIN, Güneri: "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", ÇYYD, C.3, S.2, Mart 1994, s.10-11

a) Altyapı Hizmetleri

Kentlerde altyapı, su, elektrik, kanalizasyon ve yol gibi yalnız teknik boyutu değil, aynı zamanda toplumsal boyutu da ilgilendiren bir kavramdır(31). Kentli nüfusun hızla artması, diğer hizmet ihtiyaçlarının yanında özellikle konut ihtiyacını, dolayısıyla da yol, su, kanalizasyon, elektrik gibi “fiziki altyapı”; sağlık ve sosyal yardım tesisleri, oyun ve spor alanları, park, bahçe, dinlenme alanları gibi “sosyal altyapı” hizmet ihtiyaçlarını doğurmuştur(32).

Kentlerde altyapı hizmetleri büyük kamusal yatırımları ve maliyeti zorunlu kılmaktadır. Daha hızlı bir kentleşme dolayısıyla ortaya çıkan büyük kentsel altyapı ihtiyaçları, sınırlı olan yatırım kaynaklarından daha büyük payların, doğrudan üretken olmayan bu alanlara yatırılmasını gerektirmekte(33), fakat bu tür yatırımların yarattığı çarpan etkisi ile ekonominin diğer sektörlerinde canlılık yaratıldığı(34) ifade edilmektedir. Bu nedenle altyapı hizmetleri açısından anakentlerde, israfın önlenmesi, hizmette mükerreriyyetin önüne geçilmesi ve çeşitli türden altyapı yatırımlarının belli bir sıra ile, birbirini tamamlayacak şekilde yürütülmesi ve koordine edilmesi sürekli ve önemli sorunlardan biri olmuştur.

Anakentlerde altyapı hizmetlerinin etkili bir koordinasyon içinde ve süratle yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediyesi bünyesinde, büyükşehir belediye başkanının başkanlığında ve ona bağlı olarak 3030 sayılı Kanunun 7.maddesine göre “Büyükşehir Belediyeleri

(31) KAYA Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu, TODAİE Yayını, Ankara, 1992, s.187

(32) KARABİLGİN, Ahmet: “Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri”, TİD, Yıl: 60, S.378, Mart 1988, s.417

(33) TOLAN, Barlas: Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bir Bakış, AİTİA Yayını, Ankara, 1977, s.27

(34) ERAYDIN, Ayda, Ali TÜREL ve Alper GÜZEL: Konut Yatırımlarının Ekonomik Etkileri, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996, s.129

Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" ile belirlenen kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katıldığı bir "Altyapı Koordinasyon Merkezi" (AYKOME) kurulmuştur.

Teknik özellikleri olan ve bir bütün halinde kurulması ve sunulması gereken, ve belirli ve birbirine bağlantılı ağ sistemi gerektiren su ve kanalizasyon hizmetleri kent sınırlarını aşabilmektedir. Bu tür teknik özellikli fiziki altyapı hizmetleri için özel birimler kurulması zaruri olmuştur. Anakentlerde İSKİ işletme modeli ile belediyelerdeki su ve kanalizasyon hizmetleri özerk, bağımsız nitelikli, katma bütçeye sahip ve modern muhasebe tekniklerini uygulayan bir yapıya kavuşturulmuştur(35).

b) Bayındırlık, İmar ve Planlama Hizmetleri

Anayol, köprü, baraj ve liman gibi büyük ölçekli hizmet yatırımlarının planlanması ve gerçekleştirilmesi bir çok ülkede olduğu gibi ülkemizde de merkezi yönetimin görev ve yetkileri arasında bulunmaktadır. Ancak kentiçi yolların yapımı, bakımı ve onarımı, meydanlar, köprüler, parklar, yeşil alanlar gibi büyük kentlerde temel kentsel yatırımlar gerektiren hizmetlerin planlanması ve gerçekleştirilmesi ise belediye yönetiminin görev ve yetkileri içindeki hizmetlerdir.

Hızlı kentleşme, kentleşme süreciyle birlikte getirdiği kente göç şeklinde beliren nüfus hareketleriyle, düzensiz ve sağlıklı yerleşme birimleri, altyapı, iş olanakları ve konut talepleri gibi bir dizi sorunları da kentte oluşturmaktadır. Bu nedenle sorunların hepsini gözeterek düzeyde kent planlaması politikalarının geliştirilmesi gerekmektedir. Bu ihtiyaçlar anakentler için daha acil ve kapsamlı planlama ve politikaları gerektirmektedir. Kentleşmeden doğan sorunlara kalıcı ve acil çözümler geliştirmek için kent planlama politikalarında; kentleşmenin sosyal ve ekonomik gelişmeyi destekleyecek şekilde

(35) KARABİLGİN, Ahmet: a.g.m., s.418; EKE, Ali Erkan: a.g.e., s.IV

yönlendirilmesi, ülke düzeyinde sağlıklı ve dengeli bir kentsel kademelenme düzeninin gerçekleştirilmesi, anakentlerde aşırı nüfus yığılmasının önlenmesi, ülke kaynaklarının rasyonel kullanımını temin edici bir kentsel alan düzenlemesinin gerçekleştirilmesi temel hedef olmalıdır(36) denilmektedir.

Belediyeler, kentlerin mevcut durum ve gelişme seyri de dikkate alınarak hazırlanması gereken kent imar planlarını, belediyenin planlama bürosuna ya da belediyece doğrudan ihale edilerek bir başka uzman kuruluşa veyahut yetki verilerek İller Bankası'na hazırlatabilirler. İmar Planları, "ülke düzeyinde imar yönünden dengeli kentleşmeyi ve düzenli kentsel yerleşmeyi, ayrıca tarihi, turistik yerler ve kıyılardaki yerleşme ve gelişmelere yasalara ve kamu yararına uygun olmalarını sağlayan ülke ölçeğinden bölge kent ve mahalle ölçeğine kadar inen bir dizi yerleşme düzeni kararlarıdır"(37) şeklinde tarif edilmektedir.

c) Konut Hizmetleri

Konut ihtiyaçlarının çok yoğun olmadığı ülkelerde konut, ekonomik bir pazar halinde gelişebilmektedir. Böyle bir ortamda konut politikasının konut ile hane halkı arasındaki ilişkiye büyük ölçüde dayalı olduğu(38) söylenebilmektedir. Ancak konut ihtiyaçlarının şiddetli bir şekilde hissedilip, toplumsal bir ortak ihtiyaç olarak görülmesiyle, kamusal düzenlemeleri daha yoğun gerektirmesi, konut politikasının kamu politikalarıyla birlikte alınması zorunluluğunu da beraberinde getirmektedir.

Hızla artmakta olan kent nüfusunun en önemli ortak ihtiyacı olan konut sorununa etkili ve kalıcı çözümler getirmek ve gecekond

(36) ÜNAL, Erol: **İmar Planları, Programları ve Uygulamaları**, TBD Yayını, Ankara, 1994, s.39

(37) ÜNAL, Erol: **a.g.e.**, s.36 ve 40

(38) HARVEY, Jack: **Urban Land Economics**, Forth Edition, London, 1996, p.281

sorununun yarattığı sağıksız kentleşme olgusunu durdurmak ve iyileştirmek, kent halkına ekonomik, fiziki ve sosyal ana hizmet altyapıları geliştirilmiş ve planlanmış arsalar üretmek ve bu arsalar üzerinde belediye veya diğer kamu kurum ve kuruluşları, özel sektör ya da kooperatifler aracılığıyla kent halkının konut ihtiyacını gidermek, belediyelerin en önemli amaçlarından biri olmuştur. Bu amaçlarla kent belediyeleri bünyesinde Konut ve Kentsel Gelişme Hizmet Birimleri(39) adı altında yeni birimler kurulmaktadır.

Sosyal devlet ya da refah devleti, insanların sosyal ve ekonomik problemlerine ilgisiz kalamayacağından, konuya ekonomik kalkınma ve sosyal gelişme açısından bakmaya başlamış, devlet anlayışındaki bu değişim sonucunda konut kişisel ve dolaysız bir sosyal kamu hizmeti niteliği kazanmıştır(40). 1982 Anayasasının Sosyal ve Ekonomik Haklar ve Ödevler ile ilgili hükümlerini düzenleyen kısımda 57.madde “Konut Hakkı” olarak isimlendirilerek, “Devlet, şehirlerin özelliklerini ve çevre şartlarını gözeten bir planlama çerçevesinde konut ihtiyacını karşılayacak tedbirleri alır, ayrıca toplu konut teşebbüslerini destekler” hükmü getirilmiştir. Bu hüküm ile konut, ekonomik ve sosyal açıdan anayasal bir hak olarak kurulmuş, kamu hizmeti niteliği oluşturulmuş ve Devlete görev atfedilmiştir.

Konutun anayasal bir hak ve sosyal bir kamu hizmeti olarak ortaya çıkmasıyla kamu yönetimi, bu hizmeti sunmak için çeşitli düzeylerde örgütlenmek durumunda kalmıştır. Bu konuda yerel ve bölgesel yönetimlerin dışında, ulusal politikayı oluşturmak, mali kaynak ve dengeli gelişme açısından merkezi düzeyde de örgüt-

(39) KARABİLGİN, Ahmet: a.g.m., s.418

(40) YAVUZ, Fehmi, Ruşen KELEŞ ve Cevat GERAY: Şehircilik, Sorunlar-Uygulama ve Politika, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1973, s.574; KELEŞ, Ruşen: Kentleşme Politikası, İmge Kitabevi, Ankara, 1990, s.271; ÖRÜCÜ, Esin: Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti: Konut, İÜ HF Yayını, İstanbul, 1972, s.34-51

lenildiğini görmekteyiz(41). Ülkemizde bu tür merkez örgütleri olarak Bayındırlık, İmar ve İskan veya İmar ve İskan Bakanlığı bünyesinde Mesken Genel Müdürlüğü ile Başbakanlık Toplu Konut İdaresi'ni görmekteyiz.

Konut ihtiyaçlarının yoğunluğu, özel sektör için de kârlı bir yatırım alanı olmuştur. Kamu yönetimi ve özel girişimden başka bir üçüncü sektör olarak nitelendirebileceğimiz konut kooperatifleri de artan konut ihtiyaçlarına paralel olarak kurulmaktadır. Özellikle 1980 sonrası oluşan uygun piyasa ortamında ve yeni hukuki düzenlemeler ile (1981 ve 1984 Toplu Konut Kanunu) konut kooperatiflerinin sayısı hızla artmıştır. 1984-1991 yılları arasında kurulan kooperatif sayısının, toplam kooperatif sayısının % 72'sine tekabül ettiği belirtilmektedir(42). Kent merkezinde yeni konut alanları sıkıntı yaratmaya başlayınca, zamanla kentin banliyö ve uydularını oluşturacak olan kent dışında toplu konut alanları oluşturulmaya başlanmıştır. Anakentler kadar orta ve küçük nitelikteki kentlerde de mevcut çekirdek dokunun dışında çeperlere doğru gelişme talepleri artmış, kooperatifler bu eğilimi desteklemiş, toplu konut fonu da bu oluşumda belirli bir pay sahibi olmuştur(43). Anakentlerde artan konut ihtiyaçları karşısında toplu konut uygulamalarından sonda, 1985 yılından itibaren ülke düzeyinde yaygınlaşan kooperatif birliği ve belediye işbirliği ile başlayan ve çeşitli siyasi iktidarlar zamanında yürütülen Ankara-

(41) Örneğin Danimarka'da Konut Bakanlığı, Hollanda'da Konut, Fiziki Planlama ve Çevre Bakanlığı, ABD'de Konut ve Şehircilik Bakanlığı gibi bakanlık düzeyinde; Japonya'da Konut ve Şehircilik Kurumu, Kanada'da Konut ve Kredi kurumu, İspanya'da Bayındırlık ve Ulaşım Bakanlığı Konut Genel Müdürlüğü, Macaristan'da Ulusal Mimarlık ve Yapı Kurumu, İngiltere'de Çevre Bakanlığı bünyesinde Konut Kurumu gibi merkezi üst düzey örgütlenmeler sayılabilir. Geniş bilgi için bakınız: **Karşılaştırmalı Şehircilik ve Konut Bakanlığı Araştırması**, Başbakanlık, T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993; **Karşılaştırmalı Konut Politikaları ve Finansmanı Araştırması**, Başbakanlık, T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993

(42) BERKMAN, Güliden ve Sevin OSMAY: **1984 Sonrası Konut Kooperatifçiliği**, Başbakanlık, T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996, s.3 ve 4

(43) TUNA, Numan ve Diğerleri: **Türkiye'de Toplu Konut Uygulamalarının Kentsel Gelişmeye Etkileri**, Başbakanlık, T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996, s.2

Batıkent'deki Kent-Koop modeli örneğinde olduğu gibi, kent kooperatifçiliği uygulamaları da gerçekleştirilmiştir(44).

Anakentlerdeki hizmet alanları hızlı nüfus artışına ve buna paralel ani ve hazırlıksız bir kentleşme üzerine kurulu bir yapı sergilediğinden, hizmetlere birer sorun gözüyle bakıldığını görmekteyiz. Türkiye'de konut konusu ne zaman ve hangi sebeplerle sorun haline gelmiştir? Bu sorunun cevabı konut probleminin yoğunlaşması, boyut ve niteliğinin değişmesi ve kentleşme hızı açılarından 1950'li yıllar olarak belirmektedir(45). "Bu tarih aynı zamanda endüstrileşme çabalarımızın hızlandığı ve şehre göç hareketlerinin büyük bir sıçrama gösterdiği zamana rastlamaktadır. 1950 yıllarının başına kadar yurdu-muzda konut durumu pek iyi olmamakla birlikte statik bir görünüşte idi"(46). Bu ifaden anlaşılabacağı üzere, konut problemleri, kentleşme açısından hazırlıklı olmayan bazı anakentlerde nüfus hareketiyle oluşan kentleşmenin yarattığı sorunlardır ve bu sorunlara çözüm üretmek için yapılan girişimler, zamanla en temel kent hizmeti olmaya başlamıştır. Böylece dengesiz nüfus hareketlerinin oluşturduğu, anakentlerde beliren sorunların ilk görünümü konut alanında ortaya çıkmakta(47), konut ihtiyaçları, nüfus yığılmalarına paralel olarak özellikle İstanbul, Ankara ve İzmir gibi anakentlerde hızla artmaktadır.

(44) ALTABAN, Özcan: **Toplu Konut Alanlarında Örgütlenme ve İşletme**, Başbakanlık, T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996, s.11-2; **Ankara 1985'den 2015'e**, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, 1989, s.57; UNARAN, Ergun: "Kent Kooperatifçiliği Olayında Belediyelerin Rolü", **Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri**, Kent-Koop Merkez Birliği Yayını, Ankara, 1989, s.35

(45) TEKELİ, İlhan: **Türkiye'de Yaşamda ve Yazında Konut Sorununun Gelişimi**, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara 1996, s.12; GÜRELİ, Talat: "Konut ve Arsa Sorunu", **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Konferansı**, 25-26 Mart 1968, TBD Yayını, Ankara, 1968, s.61; TEKELİ, İlhan: "Yetmiş Yıl İçinde Türkiye'nin Konut Sorununa Nasıl Çözüm Arandı", **Konut Araştırmaları Sempozyumu**, 1-2 Temmuz 1993, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996, s.1

(46); GÜRELİ, Talat: a.g.t., s.61

(47) ERSOY, İlhan: "Büyük Kentlerde Konut Sorunu", **Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları Sempozyumu**, Ankara, 1977, s.168; TOLAN, Barlas: **Büyük Kent Sorunları-na...**, a.g.e., s.24

Ülkemizde son otuz yılın ortalaması % 5'ler civarında olan kentleşme hızı konut ihtiyaçlarını ve buna bağlı olarak arsa talebini artırmıştır(48). Konut ihtiyacının nüfus artışı, kentleşme hızı ve hane halkı büyüklüğündeki azalmaya paralel olarak artacağı, bu artışın anakentlerde ve GAP Bölgesinde yoğunlaşacağı belirtilmekte ve 15 anakent belediyesinin 1994-2000 yılları arasında 1.400.000 civarında konuta ihtiyaç duyacağı tahmin edilmektedir(49). Konut ihtiyaçlarının özellikle büyük kentlerde yoğunlaştığı düşünüldüğünde, konut hizmetlerinin en temel kent hizmetlerinden biri olduğu açıkça görülmektedir. Anayasanın hükmü doğrultusunda bakıldığında, konut ihtiyaçları, ya da kent yönetimi açısından konut hizmetleri kente özgü bir kamu hizmeti niteliğini yansıtmaktadır. Kente özgü farklı ve sağlıklı toplumsal ve ekonomik bir yapıyı sergileyen ve köyden kente nüfus akınlarının ve ülkenin toplumsal ekonomik gelişme düzeyinin dolaysız bir ürünü(50) olarak tarif edilebilen gecekondulu(51) olgusu, kentsel mekanlarda temel bir kent hizmeti olan konut hizmetlerinin yeterli ve sağlıklı bir şekilde sunulamadığının göstergesidir.

(48) PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: **Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi...**, a.g.e., s.2

(49) PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: **Nüfusu 20.000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoku (1993) ve İhtiyacı Tahminleri**, DPT Yayını, Ankara 1994, s.7 ve 49

(50) KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.259

(51) Genellikle bir konut ve kentleşme sorunu olarak ele alınan "gecekondulu", hemen hemen her ülkenin karşılaştığı ekonomik, sosyal ve siyasal bir gerçek ve sürekli mücadele alanı hüviyetine sahiptir. Konuşma dilimize 1940'lı yıllarda yerleşmiş olan gecekondulu kavramının değişik tanımlarına rastlanmaktadır. Kent Terimleri Sözlüğü'nde gecekondulu, bayındırlık ve imar kurallarına aykırı olarak, gerçek ya da tüzel, kamusal ve özel kişilerin toprakları üzerine, toprak sahibinin rızası ve bilgisi dışında izinsiz olarak yapılan, barınma gereksinimleri devletçe ve kent yönetimlerince karşılanamayan yoksul ya da dar gelirli ailelerin yaşadığı barınak türü şeklinde tanımlanmaktadır. 1966 tarihli 775 sayılı Gecekondulu Kanununda ise gecekondulu, imar ve yapı yasalarına aykırı olarak, başkalarına ait arsa ve araziler üzerinde ve arsa sahibinin rızası olmaksızın yapılmış yapı şeklinde tanımlanmaktadır. Bu konuda bakınız: KELEŞ, Ruşen: **Kentleşme Politikası**, a.g.e., s.359-392; YAVUZ, Fehmi, Ruşen KELEŞ, Cevat GERAY: a.g.e., s.647-667; İSBİR, Eyüp G.: **Şehirleşme ve Meseleleri**, a.g.e., s.68-78; ŞENYAPILI, Tansı: **1980 Sonrasında Ruhsatsız Konut Yapımı**, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara 1996; **Gecekondulaşmanın Önlenmesi, Kentleşme ve Planlama** (Konulu Toplantı, Ankara, 24 Haziran 1994), TBD Yayını, Ankara, 1994; KELEŞ, Ruşen: **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondulu**, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1983

d) Kentiçi Ulaşım Hizmetleri

Anakent karakteristik kriterlerinden bazıları olarak, gündüz nüfusunun geceye oranla % 30-50 artması, ulaşım sağlanmasında güçlükler, halkın umumi vasıtalardan çok, otomobillerini kullanması sonucu ortaya çıkan yeni ekspres ve otoyollar ve otoparkların inşası(52) sayılmakta ve bunlar aynı zamanda, anakent alanında merkez kentin(53) yaşadığı yoğun problemler olarak görülmektedir.

Anakentlerde başlı başına bir sorun teşkil eden ve bir çok sorunu da beraberinde getiren kentiçi ulaşım hizmetleri, temel kent hizmetlerinden birisidir. Çok yönlü koordinasyon gerektiren, ekonomik ve mali boyutu yüksek, teknik ve sosyal bir altyapı hizmetidir. Kentsel alanda "karşılaşılan ulaşım zorluklarının yeni bir doku gerektirmesiyle, doğrudan üretken olmayan altyapı yatırımları ister istemez artacak ve böyle bir fasit daire çerçevesinde en azından kamu fonları giderek yükselen oranlarda, üretken yatırım alanlarından sapma zorunluluğunda kalacaktır; çünkü ulaşım, ekonomik ve toplumsal aktivitelerin çağımızda vazgeçilmez can damarlarıdır"(54).

Anakentlerde ikamet edenlerin günlük seyahatleri ve nedenleri çeşitlenmiş, buna göre de kentiçi toplu taşıma amaçları da genişlemiştir. Bu amaçlar şöyle sınıflandırılabilir(55): Çalışan nüfusun özellikle sabah 07-09 ve akşam 17-19 saatleri arasında yoğunlaşan kentiçi ulaşımı; eğitim amaçlı seyahatler (okula geli-

(52) TÜTEN, Şerif: "Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Araştırma", **Türkiye'de Metropolitan İdareler-Tebliğler ve Tartışmalar**, 19-21 Nisan 1969, TBD Yayını, Ankara 1969, s.31

(53) Anakent alanı (metropolitan alan) içerisinde yer alan ve anakente adını veren ve onun merkezini oluşturan kent odağı ya da çekirdek kent olarak tarif edilebilecek olan merkez kent, anakente temel özelliklerini kazandıran, ilk kent dokusudur ve etrafında irili ufaklı kent parçacıklarına (banliyö, uydu kent, yatakhane kent gibi) sahiptir.

(54) TOLAN, Barlas: **Büyük Kent Sorunlarına...** a.g.e., s.29

(55) GÖÇER, Orhan: "Toplu Taşımacılık-Genel Sorunları ve Erişme Alanları ile Kapasite Hesap İlkeleri", **İkinci Toplutaşıma Kongresi**, Ankara Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1975, s.318-319

gidişler); alış-verişe gidenlerin kentiçi ulaşımı; ziyaret, dinlenme ve eğlenmeye gidenlerin kentiçi ulaşımı gibi. Bu amaçla kentiçi toplu taşımacılıkta genellikle iki tür sistemin mevcut olduğu, bunların birlikte kullanımının da söz konusu olduğu belirtilmektedir. Bu sistemler(56);

1- B s'ler (otobüs, trolleybüs, midibüs, minibüs vb.)

2- Rayda hareket edenler (tramvay, metro, tren vb.)

Otomobil kullanımına dayalı bireysel ulaşımın yaygınlaşması kent yaşantısında, kentin fiziksel yapısında ve ulaşım sisteminde radikal değişikliklere yol açmıştır(57). Örneğin Ankara 1930'ların 90 bin nüfuslu, toplam yolculukların yaklaşık % 15'inin araçlı yolculuklar olduğu bir kentten, 1985'lerde 2.2 milyon nüfuslu araçlı yolculukların oranı % 80 olan bir kente geçerken, hızla artan kentiçi taşıma talebini küçük girişimciler ve kaynakları sınırlı bir kamu girişimciliği eliyle sağlamıştır. Böyle bir kentiçi taşımacılık örgütlenmesinin sonucunda kent yapısı sunulan hizmeti değil, sunulan ulaşım hizmeti kent yapısını izlemiştir(58). Kentsel gelişmenin belirleyici faktörlerinden biri olarak, gelir artışıyla birlikte hızlı ve rahat ulaşım da sağlanan gelişmeler gösterilmekte, özellikle de otomobil sayesinde kentlerin i ve eski bölgelerinden kente ve banliy lerine olan nüfus hareketliliği örnek gösterilmektedir(59).

Ülkemizde kentiçi ulaşımın gelişim çizgisi kısaca şöyle özetlenebilir(60): 18.yüzyıla kadar yaya ulaşımına dayalı olarak gelişen kentlerimizde ağırlıkla İstanbul ve İzmir'de, ilk toplu taşıma işletmeleri, evre yerleşmelerle kent arasında sağlanan kayıkçılık biçiminde belirmiş ve daha sonra yabancı girişimcilere sağlanan

(56) G ER, Orhan: a.g.m., s.324

(57) DPT: **Kentiçi Ulaşım**, VI. Beş Yıllık Kalkınma Planı  .İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1991, s.4

(58) TEKELİ, İlhan: "Kentiçi Yolcu Taşıma..", a.g.m., s.65

(59) HARVEY, Jack: a.g.e., s.229

(60) DPT: **Kentiçi Ulaşım**, a.g.r., s.4-5

imtiyazlarla demiryolu, tramvay, tünel ve vapur işletmeleri grlmştr. Zamanla tramvay işletmeleri otobüs ve trolleybse dnştrlmş, mevcut şebekeler sökülmüştür. Kamu işletmesi niteliğine dönüşen toplu taşım sistemlerinin geliştirilmesi yerine bir yandan otomobilleşme sürecine girilmiş ve diğer yandan da yolculuk talebini karşılayabilmek için kaptıkaçtı adıyla başlayan ana toplu taşım türleri yaygınlaşarak dolmuş, minibüs ve son yıllarda halk otobüsünü de içeren bir yelpaze oluşturulmuştur. Toplu taşım sistemlerinin yetersizliği sebebiyle ortaya çıkan bu ara türler kentiçi ulaşımında en büyük paya sahip olmuşlar ve etkinliklerini artırmışlardır.

Kentiçi ulaşım hizmeti için sadece motorlu araç sayısını yeterli hale getirmeye çalışmak, kentiçi ulaşım hizmetini nitelikli ve verimli sunmak anlamına gelmeyebilir. Çünkü artış sağlanan motorlu araçlar, kentin yollarına sığmayabilir, yaya ve araç yollarının yeniden düzenlenmesi gerekebilir. Kentiçi ulaşım hizmetlerinin düzenlenmesinde zamanında tedbir ve yatırım yapılmadığında, yeni problemler oluşabilir ki, kentsel alanlar bu tür problemler için potansiyel imkanlara ve fırsatlara sahiptir. En önemlisi kentiçi ulaşımın gereği gibi planlanıp dzenlenmemesiyle, anakent problemlerinin en önemlilerinden olan kentsel trafik problemi artırılmış olur. Trafik hizmetlerinin düzenlenmesi de kentsel bir kamu hizmetidir. Kentsel trafik probleminin aktüel düzenlemeleri şöyle sayılmaktadır(61):

- 1- Hiçbir şey yapmamak,
- 2- Tamamlayıcı yeni ve daha çok yolların açılması,
- 3- Trafik akışını düzenlemek ve fiziksel kontrol ve cezalara önem vermek,
- 4- Park etme sınırı getirmek,
- 5- Mevcut yollara tahsis etmek üzere ücret sistemi kullanmak,
- 6- Mevcut yol sisteminde daha çok verim sağlamak üzere seya-

(61) HARVEY, Jack: a.g.e., s.268-269

hatin daha anlamlı olması için kamu araçları ve özel araçlar arasında iyi bir dağılım yapmak:

Kentiçi ulaşımın sağlanması kentsel bir kamu hizmeti iken ve bu hizmetin aksatılmaması gerekirken, etkileri de göz ardı edilmemelidir. Bugün için hava ve gürültü kirliliği ile mücadele, özellikle anakentlerde önemli problemlerden biri olup, çözüm arayışları da yine bir kamu hizmeti alanını oluşturmaktadır. Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma ve sürdürülebilir çevre anlayışlarının sürdürülebilir kentler(62) anlayışına yönelmesi ve çözüm arayışları ve alternatifleri üretilmesi gerekmektedir. Bu konuda kentiçi ulaşım da toplu taşımacılığın özendirilmesi ve (başka tedbirlerle desteklenerek) güvenli bisiklet ve yaya yollarının sağlanarak motorlu araçlara olan ihtiyaçların azaltılması(63) önerilmektedir. Buna karşılık (Türkiye gibi ülkelerde hızlı nüfus artışı ve yüksek kentleşme oranı sebebiyle sorunun Avrupa'daki kentlerden farklı olduğu), Avrupa kentlerinde nüfus artışı ve taşımacılığı özendirmek yoluyla soruna yaklaşıldığı, bu nedenle Türkiye'de sorunun toplu taşımacılığın özendirilmesinden ziyade, kamu ulaşım hizmetlerini bu hizmetlerden yararlanmaktan başka seçeneği olmayanlara ulaştırmak olduğu ifade edilmektedir(64). Fakat, alternatif maliyetinin yüksek olduğu seçeneklerarası tercihlerde sorunun tek bir çözümünün olamayacağı, çünkü sorunların kentsel ortamlarda birbirlerine bağlı bir bütün olduğu göz önüne alınmalıdır. Belli bir sorunun, tam ve kesin çözümü, başka gruptan sorunlara yol açıyor ise gerçek çözüme ulaşılmamış olunur.

(62) ERÜRK, Hasan: "Sürdürülebilir Kentler", **Yeni Türkiye**, Habitat II Özel Sayısı, Y.2, S.8, Mart-Nisan 1996, s.178

(63) ERTÜRK, Hasan: **a.g.m.**, s.178

(64) **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, 11-20 Kasım 1985, Altınyunus Çeşme Seminer Bildirileri, Ankara, 1988, s.56

e) Eğitim, Kültür ve Sosyal Hizmetler

1580 sayılı Belediye Kanunu, belediyelerin görevlerini zorunlu ve isteğe bağlı görevler olarak düzenlemiştir. Belediyelerin kent ya da kasaba belediyesi ayırımı yapmaksızın düzenlenen görevlerinde eğitim ve kültür ile ilgili olarak şunlar söylenebilir: Halk için kitaplıklar, okuma salonları açmak, çocuk oyun ve spor alanları yapmak, yoksul aile çocuklarını gözetmek tüm belediyeler için zorunlu tutulmuştur. Tiyatro, sinema, halk müzeleri, hayvan ve bitki bahçeleri yapmak, beldenin ve belediye yönetiminin ihtiyaç duyduğu meslek alanlarında kişileri yetiştirmek üzere kurslar, dersler, gece ve hafta tatili derslikleri, çırak ve ev kadını okulları açmak ve yönetmek görevleri ise tüm belediyeler için isteğe bağlı tutulmuştur.

Özellikle anakentlerde sosyal, eğitim ve kültürel hizmetlere talep yüksektir. Hem nüfus gereği, hem de kentsel yaşantı ve uğraş gereği bu talep yüksektir. Bu nedenle bir kamu hizmeti olarak eğitim, kültür ve sosyal faaliyetlerin anakentlerde birer kent hizmeti olarak belediye yönetimince sunulması ve koordine edilmesi doğal bir sonuçtur. Anakentlerde, yerel yönetimlerin seçimle işbaşına gelmiş yöneticisinin, merkezin taşradaki atanmış yöneticilerinden daha duyarlı davranabileceği, velilerin yönetime katılımının daha etkin hale gelebileceği, kâr dürtüsüyle kurulan ve işletilen özel okul ve kursların yaygınlaştığı günümüzde belediyenin eğitim görevini üstlenmesinin maliyeti azaltılabileceği ve bu konuda belediyelere güvenilmesi gerekliliği(65) belirtilmektedir.

3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin kanunda, eğitim ve kültürle ilgili olarak yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak; spor, eğlence ve dinlenme yerleri kurmaktan bahsedilmiş, toplumsal ve kültürel hizmetler sağlamak gibi dolaylı ve geniş bir

(65) GERAY, Cevat: "Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri", ÇYYD, C.3, S.6, Kasım 1994, s.13

hüküm getirilmiştir. Ancak belediyelerin, anakentlerde mevcut eğitim, sosyal ve kültürel hizmet taleplerini karşılamak üzere, geçici ve belli bir sistem ve politikaya başlanmamış bir şekilde şöyle faaliyet gösterdikleri görülmektedir: Kültür ve sanat şenlikleri ve yarışmaları düzenlemek, tiyatro kurmak, kitaplık ve okuma salonları kurmak, müzeler açmak, çocuklara ve gençlere yönelik dergi, kitap yayınlamak, halk ve kültür evleri ve merkezleri açarak etkinliklerde bulunmak, mesleki kurslar düzenlemek, ucuz kitap-kırtasiye sağlamak, çevre ve tüketici bülteni yayımlamak, halk eğitimi faaliyetlerinde bulunmak gibi.

KAYA Projesinde eğitim ve öğretim hizmetlerinde verimi, etkililiği ve halkın katılımını sağlamada yerel yönetimlerin en etkili ve yararlı kuruluşlar olduğu belirtilerek, okul için arsa tahsisi, okulun yapımı ve bakımı, okulun yönetimi, günlük ihtiyaçlarının karşılanması, yurt ve pansiyon açıp, işletmesi, öğretmen ataması, burs vermesi ve diğer özel eğitim kurumlarını açıp yönetmesi gibi hizmetlerin yerel yönetimlere bırakılması gerektiği; merkezi yönetimin ise dengeli bir eğitimin gerçekleştirilmesi, eğitim plan ve hedeflerinin saptanması politikalarını üstlenmesi önerilmiştir(66).

Halk eğitimi, anakentlerde önemli bir kentsel hizmet şeklinde kendini gösterir. Çünkü ülkemizde göç anakentlere yoğunlaşmaktadır. Kente yeni gelen kişilerin intibak ve kentlileşme problemleri vardır. Kente intibak belli bir süreç gerektirecektir ve bu süreç sancılı, uzun, tepkici ve yozlaşmaya açık bir süreçtir(67). Dolayısıyla halk eğitimi yoluyla bu süreci olumlu sonuçlara çevirmekte, kente göçenlerin kentsel yaşama uyum sağlamalarında, kentle bütünleşmelerinde kent yönetimlerine önemli sorumluluklar düşmektedir(68).

(66) KAYA Projesi Yerel Yönetimler ..., a.g.e., s.168-173

(67) MİSER, Rıfat: "Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi", ÇYYD, C.2, S.6, Kasım 1993, s.24

(68) Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1993, s.5

Anakentlerde, kentsel yaşamdaki ilişkilerin kuruluş biçimleri, aile yapısı, yardımlaşma duyguları gibi farklılaşan resmi ilişkilere yönelmiştir. İnsanlararası komşuluk ilişkileri, yardımlaşma ilişkileri canlılığını kaybetmekte bu ilişkiler kurumsal yapılara terkedilmektedir. Aile kavramında da anakentte değişme yaşanmakta, kalabalık aileden çekirdek aileye geçilmiş bulunmaktadır. Bu nedenlerle anakentlerde sosyal hizmetler ayrı bir önem taşımaktadır.

Her ülkenin ekonomik ve sosyal özellikleri ve gelişmişlik derecesiyle ilgili olan sosyal hizmetler, kişi ve ailelerin kendi bünye ve çevre şartlarından doğan veya kontrolleri dışında oluşan, maddi, manevi ve sosyal yoksunluklarının giderilmesine ve ihtiyaçlarının karşılanmasına, sosyal sorularının önlenmesine ve çözülmesine yardımcı olunmasını, hayat standartlarının iyileştirilmesi ve yükseltilmesini amaçlayan sistemli ve programlı hizmetler bütünü(69) olarak tarif edilebilir. Bu maksatla anayasanın çeşitli maddelerinde aile, anne ve çocuk, şehit, dul ve yetim, malûl ve gazi, yaşlılar ve sakatlar ve korunmaya muhtaç çocuklarla ilgili Devlete görev veren hükümler getirilmiştir.

Belediye Kanununda da belediyelere benzeri görevler verilmiştir. Sosyal hizmetler birer kent hizmeti olarak, insanlara ve hizmete yakın olmayı gerektirdiğinden en yararlı ve etkili bir şekilde belediye yönetimince verilebilir. Çocuk yuvaları kurmak ve yönetmek, yetiştirme yurtları kurmak ve yönetmek, kreş ve gündüz bakımevleri kurmak, huzurevleri kurmak ve yönetmek, bakım ve rehabilitasyon merkezleri açmak ve yönetmek, sosyal yardımlaşma ve dayanışmayı sağlamak gibi önerileri(70) görevli belediyeler anakentlerde rahatça yapabilirler.

(69) ÖZKARAN, Nuray: "Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Çankaya Belediyesinde Sosyal Hizmet Uygulamaları", ÇYYD, C.2, S.3, Mayıs 1993, s.67; KAYA Projesi, Yerel Yönetimler..., a.g.e., s.205; 2828 Sayılı Sosyal Hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu Kanunu, 27.1.1983 Tarih ve 18059 Sayılı RG.

(70) KAYA Projesi, Yerel Yönetimler ..., a.g.e., s.206-210

Eğlence ve kültür hizmetleri genelde yararları yerel ölçekte kalan, erdemli mal sayabileceğimiz kamu hizmetleri olup, aynı şekilde spor ve dinlence hizmetlerinin yerel nitelikli sosyal kamu hizmetleri olduğu, anakentlerde bu hizmetlerin bir kent hizmeti olmasının nedeni, gerek kaynaşma zevki ve gerekse spor ahlakı ve fiziki güç geliştirmenin yararlarının kentsel ölçekte kalması(71) olarak görülmektedir.

f) Çevre ve Çevre Sağlığı Hizmetleri

Çevre sorunu mekansal kaynağı ve ilk etkiye maruz kalan yer açısından herşeyden önce yereldir. Yani olayın görüldüğü ve duyulduğu yöreye özgüdür ve aynı isim altında toplanan çevre olaylarının her biri, temelde son derece değişik özelliklere sahiptir. İzmir ve İzmit körfezlerindeki deniz kirliliğinin nitelikleri itibariyle farklı özellikler göstermesi, çevre kirlenmesinin, görüldüğü yöreye özgü bir olay olduğunu gösterir ki, bu da çevre sorunlarının niteliği gereği öncelikle yerel sorunlar olduğu, bu nedenle de yerel yönetimlerinin birinci derecede yetkili ve sorumlu olması gerektiği(72) vurgulanmaktadır. Ancak belli bir süreç içerisinde etkileri bakımından genellik arzeder. Çevre hizmetleri, niteliği gereği belli bir kent yönetiminin ilin ve hatta ülkenin sınırlarıyla bölünebilecek nitelikte sorunlar değildir. Hava kirliliği, deniz kirliliği, su ve toprak kirliliği gibi belli bir kentte doğsa bile, diğer bölgeleri etkileyebilecek türden sorunlardır. Bu nedenle bütüncül, ulusal ve uluslararası işbirliğine dayalı politikalar gerektirmektedir. Ancak, çevre sorunlarından en çok etkilenen yine anakentlerdir. Çünkü sorunlar hem burada yoğunlaşmakta ve hem de nüfus olarak çok sayıda insanı dar bir mekanda etkilemektedir. Diğer yandan çevre sorunlarının büyük bölümü de kentsel yaşantıdan kaynaklanmaktadır, diyebiliriz.

(71) AKALIN, Güneri: **a.g.m.**, s.16

(72) YAŞAMIŞ, Firuz D.: "Çevre Sorunlarının Önlenmesinde Belediyelerin Değerlendirilmeyen Yetki ve Olanakları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Onikinci Kongre Özel Sayısı, Y.38, S.443-444, Eylül-Ekim 1982, s.917-918

Anakentler sanayi tesislerinin, çeşitli kirlletici faktörlerin ve gürültünün olduğu yerleşim mekanları olup, ulusal düzeyde belirlenen çevre politikalarının günü gününe gözetimini gerektirmektedir. Günü gününe gözetmek, yani hizmeti belli bir mekanda ve mekanın özelliklerini de tanıyarak kesintisiz ve sürekli takip etmek, hizmete yakınlığı ve yerelliği gerektirir.

Başta belediyeler olmak üzere, yerel yönetimlerin yerine getirmekle yükümlü oldukları yerel nitelikli hizmetler tanımı içerisine, özellikle çevreyi olumsuz yönde etkileyen etmenlerin ortadan kaldırılması, bozulmuş olan çevre koşullarının eski durumuna getirilmesi ve daha da geliştirilmesine ilişkin hizmetler girmektedir. Bu tür hizmetler, yerel toplulukta yaşayanların, gelecek kuşakların yaşamlarını çok yakından ilgilendirdikleri için, öncelikle yerel yönetimlerin görevi olarak kabul edilmektedir(73). Bu nedenle anakentlerde belediye yönetimine, çevre sorunlarının çözümünde ve çevre sağlığının tesisinde büyük sorumluluklar düşmektedir. Çevrenin sağlığından belediyeler birinci derecede sorumlu ve görevli olmaktadır. Bu sorunlar doğrudan halkın yaşamı ile ilgili olduğundan, bütün kurum ve kuruluşlarla birlikte doğrudan halkın da sorumluluğunu gerektirir. Halkın bu sorumluluğu yerel katılım ile kent yönetimiyle sağlanabilecektir.

Belediyelere, başta Belediye Kanunu olmak üzere bir çok kanun, tüzük ve yönetmelik ile bu konuda görevler verilmiştir. Aslında belediyenin bir çok kent hizmeti faaliyeti halkın ortak ihtiyaçlarını karşılamaya yönelik olup, sonuçta çevre ve çevre sağlığı ile doğrudan ilgili görünmektedir. Bu görevlerin başında, planlı ve sağlıklı bir yerleşmeyi sağlamak, yol, su, kanal gibi fiziki altyapı hizmetlerini sunmak, oyun alanları, spor ve dinlenme alanları, yeşil alanlar gibi sosyal altyapı hizmetlerini sunmak, kentiçi toplu taşıma hizmetlerini

(73) YETER, Enis: "Yerel Yönetimler Açısından Turizmde Denetim Boyutu", ÇYYD, C.2, S.3, Mayıs 1993, s.50

sağlamak, gürültü ve hava kirliliği ile mücadele etmek, kıyıları, içme suyu ve kaynaklarını kirlenmeye karşı korumak, plansız yapılaşmayı denetlemek, çevresine zarar veren sanayi kuruluşlarının bu zararlarını önlemek, tarihi değerleri korumak, parlayıcı, patlayıcı ve zehirli maddelerin kullanımını ve depolanmasını kontrol etmek gibi görevleri gelmektedir. Bu görevlerin her biri çevre sorunları ve çevre sağlığı ile doğrudan ve dolaylı olarak ilgilidir.

Çevre sorunları kent sınırlarını aşan sorunlar olduğundan, merkezi düzeyde örgütlenmesi, her türlü ilgili kuruluş ve kurumla ilişki içinde olunması da gereklidir. Çöp toplama, temizlik, ısınma ve aydınlatma enerjilerinde ve tekniklerinde yapılacak seçim gibi belediyenin çevre hizmetleri yanında, kent halkı düzeyinde ve ulusal düzeyde çevre bilincinin ve duyarlılığının oluşturulmasında da belediye ve merkezi yönetimin eğitsel hizmetleri de önemlidir.

Çevre sorunlarının nedenleri arasında kentleşme ve sanayileşme yapısının gösteriliyor olması, bu sorunların kent düzeyinde yoğun bir şekilde yaşandığını ve kent halkının doğrudan etkilendiğini de gösterir. Bu nedenle çevre sağlığının korunması hizmetleri, birer ortak ihtiyaç olarak kent yönetiminin doğrudan sorumluluğunu gerektirmektedir.

g) Sağlık Hizmetleri

Mevcut yasalarla, sağlık kurum ve kuruluşları ile personelin yurt düzeyine dengeli bir biçimde dağılımı ile, sosyal adalete uygun, eşit, nitelikli belli standartta verimli hizmet sunulması amaçlanmış ve merkezi yönetim tüm sağlık hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu tutulmuştur(74). Koruyucu hizmetler yanında özellikle büyükşehir belediyelerinde, sınırlı da olsa sağlık ocakları ve hastanelerle, teşhis ve tedavi hizmetleri de yapılmaktadır. Halkın sağlık hizmetlerine katkı

(74) KAYA Projesi, Yerel Yönetimler..., a.g.e., s.195

ve katılımında, din ve eğitim hizmetlerinden sonra üçüncü sıradadır(75). Bu nedenle sağlık hizmetlerinin yerel yönetimlerce yürütülmesi, hizmete kamuoyunun daha yakın katılımını ve denetimini getirecek, yerel yöneticileri daha titiz ve etkili çalışmaya yöneltebilecektir.

Kent dışı yerleşim yerlerinden farklı olarak, özellikle anakentlerde, kendi ürettiğini tüketmek son derece azdır. Üretim ile tüketim süreci arasında birçok kişi, kuruluş ve süre geçmektedir. Bu nedenle özellikle temel gıda maddelerinin üretiminde ve satışında sağlık denetimi hizmetleri kentsel yaşam için çok önemlidir. İçme suyunun bir günlük de olsa zehirlenmesi, ya da ekmeğin sağlığı bozucu bir madde ile ilişkilmesi, kitle ölümlerine yol açabilecek düzeydedir.

Belediyelerin sağlık denetimi görevi en temel görevlerindendir, katı ve sıvı atıkların yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması; her çeşit gıda üreten, dağıtan ve satan kurumların ve umuma açık yerlerin sağlık yönünden denetlenmesi; sağlıklı konut üretiminin desteklenmesi ve denetimi; sağlıklı kentleşme ve yeşil alanların artırılması, hava, su, toprak gibi doğal ortamların kirliliğinin engellenmesi ve düzenlenmesi izni ve denetimi; ulaşım ve trafiğin çevre kirliliğine yol açmayacak biçimde düzenlenmesi; sağlıklı çevre bilincinin yaygınlaştırılması ve eğitimi; hizmet erbabının sağlık denetimi; bulaşıcı ve salgın hastalıkların yayılmasının önlenmesi gibi.

h) Diğer Kent Hizmetleri

Anakentler, kent hizmetlerinin çeşitlendiği ve sayıca arttığı mekanlardır. Bu hizmetler kentleşme yapısı, imkanlar ve ihtiyaçlar oranında ve ekonomik ve sosyolojik değişim ve teknolojik gelişme ile daha da artacak ve genişleyecektir. Anakentlerde kent hizmetleri, sayılanların dışında ve bütün diğer kent ya da kasaba belediyelerinde de yürütülen klasik belediyeçilik hizmetlerini de şöyle sıralayabiliriz:

(75) KAYA Projesi, Yerel Yönetimler..., a.g.e., s.195-196

esenlik, ışıklandırma, gaz temini, mezarlık ve cenaze hizmetleri, mezbaha, semt hali, pazar yerleri tesisi gibi temel belediye hizmetleri. Anakentlerde yine önemli bir hizmet alanı teşkil eden itfaiye hizmetleri ile zabıta hizmetleri, nikah ve evlendirme, başıboş hayvanların ıslah ve zararsız hali getirilmesi gibi hizmetler yerel nitelikli hizmetlerdir.

2- Hizmeti Sunan Kişilere Göre

a) Yerel Yönetimlerin Sunduğu Kent Hizmetleri

Bazı hizmetler yerel niteliklidir ve geleneksel olarak yerel yönetimlerce sunulmaktadır. Bu hizmetler özellikle belde sakinlerinin yararlandıkları günlük hizmetlerdir. Toplum yaşantısının huzur ve sükun içinde sürdürölmesi için bu hizmetlerin yüklendiği rol ve değer büyüktür(76). Anakentlerdeki bu yerel kamu hizmetleri (kent hizmetleri), kentin belediyesi (büyükşehir ve ilçe belediyeleri), özel amaçlı örgütler (İSKİ, ASKİ, EGO, İETT vb.), yerel yönetim birlikleri ile belediyelerin iktisadi teşebbüsleri (BİT) ve kendi adlarına hizmet sunmak üzere sözleşme yapılan özel tüzelkişilikler tarafından sunulur.

Bu hizmetlerin belli başlıları şunlardır; çöp toplama, itfaiye, kentiçi ulaşım, mezbaha ve semt hallerinin kurulması ile ilgili hizmetler, eğlence ve dinlenme yerlerinin temizlik ve fiyat denetimine ilişkin hizmetler, park ve bahçeler ile yeşil alanların düzenlenmesine ilişkin hizmetler, her türlü yiyecek ve içecek maddelerinin temizliği ve sağlık kontrolleri ile fiyatlarının denetimi hizmetleri, imar ve yapı kontrollerine ilişkin hizmetler, kentiçi su ve gaz temini, gürültü kontrolü, otopark, cenaze ve mezarlık hizmetleri gibi yerel düzeydeki günlük yaşantının düzenli sürdürölmesine yönelik kent hizmetleri ilk akla gelenlerdir. Klasik yerel-beledi hizmetlerin yanında, kentlerde giderek sorun olarak kendini duyuran konularda, özellikle anakent yerel yönetimleri düzeyinde yeni yerel hizmet alanlarına açıldığđı

(76) NADAROĞLU, Halil: **Mahalli İdareler**, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1986, s.92

belirtilerek, bu yeni yerel hizmet alanları şu şekilde sıralanarak örneklendirilmektedir(77);

- Konut hizmetleri (İzmit Yeni Yerleşmeler, Ankara Batıkent gibi)
- Çevre hizmetleri (Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği vb)
- Tüketicuyu koruma hizmetleri (halk pazarları, tanzim satışlar, ekmek fabrikaları gibi)
- Toplu taşıma hizmetleri (metro girişimleri, tahsisli yollar)
- Halk eğitimi-mesleki eğitim hizmetleri (meslek kursları, kent enstitüsü çabaları, belediyeçilik eğitim merkezleri, vakıf vb.)
- Tarihi çevreye-kültürel mirasa sahip çıkma, gençlik ve kültür hizmetleri (kültür merkezleri, festivaller, kitap kampanyası vb.)

b) Merkezi Yönetimin Kentlerdeki Hizmetleri

Merkezi yönetim bir çok temel kamu hizmetlerini merkez ve taşra örgütü ile yürütmeye çalışmıştır. Özellikle liberal ekonomik politikaların uygulanmaya başlanıldığı 1980'li yıllara kadar, kamu hizmetleri kamu kurum ve kuruluşları eliyle ve kamu hukuku kurallarına göre yürütülmekteydi. Merkezi yönetim taşra ve bölge kuruluşları vasıtasıyla kamu hizmetlerindeki bu ağırlığını korumuştur. Kamu düzeniyle ilgili hizmetlerin yanında kamu yararını gözetten bir çok temel kamu hizmetleri merkezi yönetim ve taşra örgütü marifetiyle oluşturulmuştur. Bugün dahi bu ağırlığını korumaktadır.

Yerel yönetimlerin kültür ve geleneğinin gelişemediği, devletin yerel nitelikteki işleri de yüklenmiş olduğu, devletin çarklarının işlemez duruma geldiği(78) şeklindeki eleştiride, bu hizmetlerin, asıl sahipleri olan yerel yönetimlerce yapılması gerektiği mesajı vurgulanmaktadır.

(77) YILDIRIM, Selahattin: "Yerel Yönetim ve Demokrasi", (Ankara Büyükşehir Belediye-since 23-24 Kasım 1990 Tarihinde Düzenlenen) **Türk Belediyeciliğinde Altmış Yıl-Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Yayını, Ankara, s.29-30

(78) **Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı** (Konulu Toplantı, Ankara, 14 Nisan 1995, Toplantı Sonuç Bildirgesi), TBD Yayını, Ankara, 1995, s.129

Diğer taraftan hizmet yönetiminde iki başlılığın olumsuz sonuçlara yol açabileceği gibi hizmette tekelleşme de olumsuz yönlerini beraberinde taşıyabilir. Örneğin “sağlık hizmetleri ve çevre sağlığı hizmetlerinin yerine getirilmesinde karşılaşılan sorunların, hizmetin çok başı olması veya rakipsiz kalması sonucunu doğuran yasal düzenlemelerden kaynaklandığı”(79) belirtilmektedir. Kentlerdeki bir çok kamu hizmetlerinin sunumu, hatta yerel nitelikli hizmetler olmasına ve yasalarla yerel yönetimlere bırakılmış olmasına rağmen merkezi yönetim tarafından ifa edilmektedir. Bir çok kent hizmeti, çeşitli yasalarca belediyelere bırakılmış olmakla birlikte, zaman içinde bu görevi yetki ve sorumlulukların yine bir çoğu merkezi yönetime geçmiş bulunmaktadır. Özellikle, anakentlerde, tam bir uzmanlaşma ve hizmete yakınlık gerektirmesine rağmen yerel nitelikli kamu hizmetlerinin merkezi yönetimce yürütülmesi, sorunların artmasına sebep olmaktadır. Bu durum, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planında aynen şöyle ifade edilmiştir;

“1580 sayılı Belediye Kanunu ve Cumhuriyetin ilk yıllarında çıkarılan çeşitli yasalar, kentsel hizmetlerle ilgili tüm görev, yetki ve sorumlulukları belediyelere bırakmıştır. Ancak zaman içinde bu görev ve yetkilerin önemli bir bölümü ekonomik, teknolojik ve diğer gerekçelerle merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Bu süreç sonunda oluşan belediye yapısı ile giderek büyüyen kent sorunlarının çözümü mümkün olamamaktadır”(80).

Kentlerdeki okullar, çeşitli yetenek, sanat ve melek eğitimi veren kurslar, tiyatro, kütüphane gibi eğitim hizmetleri, hastaneler, dispenserler, sanatoryum, doğumevi, hava kirliliğiyle ve salgın hastalıklarla mücadele gibi sağlık ve çevre hizmetleri; kente barajlardan su temini,

(79) Yerel Yönetimlerin Sağlık İşlevleri ve Çevre Sağlığı, (Konulu Toplantı, Ankara, 6 Ekim 1995, Toplantı Sonuç Bildirgesi), TBD Yayını, Ankara, 1995, s.147

(80) DPT: Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, DPT Yayını, Ankara, 1995, s.105

kent içinden geçen şehirlerarası yolların yapımı, kentin gelişimine yönelik olarak arsa temini gibi bayındırlık ve imar hizmetleri; sosyal yardım hizmetleri trafik hizmetleri gibi merkezi yönetimin yoğun olarak içinde bulunduğu bir kısım kent hizmetleri de yerel yönetimler ile ortaklaşa yürütülmektedir(81).

c) Hizmet Yönünden Yerinden Yönetim Kuruluşlarının Sunduğu

Kent Hizmetleri

Bir ülkenin gelişmişlik ölçütlerinden kabul edilen kentleşme düzeyi, sanayi yatırımları, yollarının uzunluğu, elektrik tüketimi, telefon abone sayısı, otomobil sayısı ve akaryakıt tüketimi, eğitim düzeyi ve okul ve üniversite sayısı, hastane sayısı vb. gibi kriterlerin kentlerde yoğunlaştığı görülmektedir. Gelişmişlik düzeyini ifade için belirtilen bu kriterlerin ülke içerisinde özellikle anakentlerde yoğunlaştığını, bir başka açıdan da kentlerin, bu unsurları taşıdıkları için anakent ya da metropol olduklarını söylemek mümkündür.

Genel bir ifadeyle, bugüne kadar ülkemizde, elektrik üretim ve dağıtım hizmetleri, telefon ve diğer haberleşme hizmetleri, yükseköğretim hizmetleri, hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları tarafından sunulmuştur. Kısaca KİT olarak adlandırılan Kamu İktisadi Teşebbüsleri, bir çok temel kamu hizmetlerinin sunumunda rol almıştır. Halen kentlerde fiziki altyapı hizmetlerinin en önemlilerinden olan telefon ve elektrik hizmetleri özelleştirme çalışmaları öncesindeki ismiyle PTT ve TEK Genel Müdürlükleri eliyle yürütülmektedir. Üniversiteleri ve diğer birimlerini de kentlerde yükseköğretim hizmetleri sunan, anakentlerde yoğunlaşmış hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları olarak değerlendirmek mümkündür.

(81) NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.90-91

d) Özel Kişilerin Sunduğu Kent Hizmetleri

1970'li yıllardan itibaren çeşitli ülkelerde, 1980'lerden itibaren de ülkemizde, sürekli genişleyen kamu kesiminin yapı ve işlev bakımından verimsiz ve yavaş kaldığı sebebiyle, kamu hizmetlerinde verim ve etkinliği artırmak için yeni politika arayışlarına girildiği, devletin iktisadi ve sosyal hayattaki rolünün yeniden tanımlanması gerektiği ve dolayısıyla da devletin küçültülmesi düşüncelerinin yoğunlaştığı görülmektedir(82). Bu düşünceler etrafında kamu hizmetlerinin yürütülmesinde rasyonel işletmecilik esaslarına uyulmasına, alternatif üretim ve dağıtım sistemlerin oluşturulmasına başlanmıştır(83).

Özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte yerel yönetimlerde de hizmetlerin özelleştirilmesi fikri oluşmaya başlamıştır. Yerel yönetimlerde özelleştirme uygulamaları da özellikle ve doğal olarak belediyelerde gündeme gelmiştir(84). Hizmetin özel sektöre devredilmesinde en iyi örnek olarak "özel halk otobüsleri" uygulamasına işaret edilmektedir. Bu uygulamada esas kentiçi ulaşım hizmetlerinin süresi, hattı, fiyatlandırılması ve duraklarının belediyece (ya da EGO, İETT gibi ilgili özel amaçlı belediye örgütlerince) belirlenmesi şartıyla özel kişi ya da şirketlere devredilmesi olmuştur(85). Bu esasta ısrarlı kalınması önem arz eder. Çünkü hizmetlerin özel sektöre yoğun bir şekilde devredilmesi sonucu özel tekeller oluşabilir. Özel tekellerin olumsuz etkilerini gidermek için yerel yönetimlerin tarifeyi düzenleme ve kaliteyi kontrol yetkisini elinde bulundurması

(82) ERYILMAZ, Bilal: "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", TİD, Y.61, S.382, Mart 1989, s.17; TAN, Turgut: "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", TİD, Y.60, S.378, Mart 1988, s.74; Yerel Yönetimlerde Özelleştirme (Konulu Toplantı, Ankara, 17 Şubat 1995), TBD Yayını, Ankara, 1995, s.79

(83) TAN, Turgut: "Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama", I. Ulusal İdare Hukuku Kongresi, Birinci Kitap (İdari Yargı), Ankara, 1991, s.29; ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.17

(84) EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikası ve Uygulamaları", TİD, Y.62, S.387, Haziran 1990, s.84

(85) Yerel Yönetimler Sorunları-Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Yayını, Ankara, 1996, s.191

gereklidir(86).

Özel sektör anakentlerde merkezi yönetimin sunduğu bir çok alanda hizmet verme imkanı bulmuştur. Sağlık hizmetleri için kurulan özel hastaneler, eğitim hizmetleri için oluşturulan özel okullar bu uygulamaların yaygınlaşma imkanını bulmuş örneklerindendir.

Kent hizmetlerinin sunulmasında, başta özel sektör olmak üzere, yerel yönetim dışındaki kuruluşların daha ağırlıklı bir rol oynaması gerektiği görüşü, şu temel gerekçelere dayandırılmaktadır(87); Hizmetlerin daha düşük maliyetle sunulması, yerel yöneticiler üzerindeki ağır mali ve idari yükün hafifletilmesi, yeterince karşılanamayan hizmetlerin sağlanması, rekabetin özendirilmesi yoluyla etkinlik ve verimliliğin artırılması, girişimciliğin özendirilmesiyle yeni iş alanları yaratılması ve ekonomik büyümenin hızlandırılması.

3- Hizmetlerin İşletiliş Biçimlerine Göre

"Kamu hizmetlerinin yönetiminde doğrudan yönetim biçimine veya dolaylı yönetim biçimine yer verilmektedir. Hizmetin doğrudan ilgili idare tarafından yürütülmesi veya özel kesime yaptırılması üniter ve federal yapı içinde de, bölgesel yerel veya merkezden yönetim biçiminde de olanaklıdır"(88). Kentlerde belediye, belediyeye bağlı veya onun kurduğu kuruluşlar, merkezi yönetimin taşra üniteleri, hizmet yönünden yerinden yönetim kurum ve kuruluşları kentsel hizmetleri kendi örgütleri tarafından kaynak ve personeli, şekil kuralları marifetiyle bizzat üretip dağıtabileceği gibi, bu hizmetleri çeşitli yöntemlerle özel kişilere de ürettirebilir ve dağıtımını yaptırabilir.

Hizmetlerin işletiliş biçim ve modelleri olarak başlıca şu yöntem-

(86) AKALIN, Güneri: "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", ÇYYD, C.3, S.6, Kasım 1994, s.25

(87) EMREALP, Sadun ve Drew HORGAN: **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993, s.14-16

(88) TORTOP, Nuri: "Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri", AİD, C.26, S.2, Haziran 1993, s.65

ler sayılabilir(89); 1) belediye örgütü, 2) yönetimlerarası işbirliği, 3) ihale-sözleşme, 4) imtiyaz, 5) kupon, 6) gönüllü kuruluşlar, 7) belediye şirketleri, 8) kendi kendine hizmet (self-servis).

Kent hizmetlerinin yönetiminde uygulanan bu modellerden, belediyenin hizmeti bizzat kendi yapısı içindeki örgüt, personel, araç-gereç ve diğer kaynakları ile sevk ve idare ederek yürütmesi hizmetin doğrudan yönetimidir. Bir başka ifadeyle, kent hizmetlerinin sorumlu idaresi olarak kent belediyesi ön plana çıktığından dolayı, hizmetlerin belediye birimlerince yürütülmesi hizmetin doğrudan yönetimi demektir. Belediye, kent hizmetlerinin yürütülmesinde diğer kamu idareleri ile birlikte hareket ederek, hizmetleri işbirliği içinde yürütebilirler. Hizmetlerin sayılan diğer usullerle yönetimi dolaylı hizmet yönetimidir ve hizmeti özel sektöre gördürmek demektir.

Hizmetlerin dolaylı yönetimi modelleri; yerel yönetimlerde hizmetlerin özelleştirilmesi araç ve usulleridir. Yasal olarak kent hizmetlerinin özel sektöre gördürülmesinde, belediye örgütü tarafından yürütülmekte olan mevcut kent hizmetlerinin de özelleştirilmesinde herhangi bir engel gözükmemektedir. 1580 sayılı Belediye Kanunu ve 3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkındaki Kanunda belediyelerin görevlerini düzenleyen maddelerde; yapmak kelimesinin yanı sıra, çoğu görevler için “yaptırmak ve işletmek, kiraya vermek, izin vermek, imtiyaz vermek, şirketlere katılmak” gibi ifadeler kullanılmakta, hizmetlerin yerine getirilmesi belediyeye görev olarak verilirken, hizmetin yönetimi konusunda belediyeye serbesti tanınmakta, inisiyatif sahibi kılınmaktadır.

Kalkınma planı ve yıllık programlarda yerel yönetimlerin hizmetlerinin özel sektör aracılığıyla yapılması önerilmekte ve özendi-

(89) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.20; TORTOP, Nuri: “Yerel Kamu Hizmetlerinin ...”, a.g.m., s.65; EMREALP, Sadun ve Drew HORGAN: a.g.e., s.24; DPT: Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması, Ö.I.K. Raporu, Ankara, 1991, s.65-67

Günümüzde özelleştirmenin, gelişmiş veya azgelişmiş, kapitalist veya sosyalist ülkeler ve ekonomiler tarafından benimsenmekte olduğu ve uygulanmaya çalışıldığı(94), öyle ki Doğu Avrupa ülkeleri için özelleştirmenin "devletsizleştirme" olarak adlandırılabilirdiği(95) görülmektedir. Bu uygulama ile kendilerine yeni iş ve yatırım sahası açılan ve böylece yerel kamu hizmetlerinin sunumunda yer alacak olan özel sektörün, özelleştirme uygulamalarını olumlu karşılayacakları aşıkardır. Örneğin TÜSİAD temizlik, çöp toplama, yangın hizmetleri gibi hizmetler dahil, piyasaya tevdi mümkün kamu hizmetlerinin süratle özelleştirilmesi gerektiği(96) görüşündedir.

4- Hizmetlerin Sunuldukları Kentsel Mekanlara Göre

Ülkemizde anakentler dışındaki bütün kentlerde, temel kent hizmetleri standart ölçüde kurulmuş belediye tüzelkişilikleri ile yönetilmektedir. Anakentlerde de kent hizmetleri yine anakent belediyeçiliğinin getirdiği örgütsel yapı ile yönetilmektedir. Ancak, belirli bir coğrafi alan üzerine kurulu bulunan kentsel yerleşim alanları, fiziki yapı, iklim, nüfus, ekonomik ve sosyal düzeyleri, nüfusun bileşimi ve kentin ülke genelindeki genel ve askeri politikalar düzeyinde etkileniş biçimleri açısından birbirlerinden farklı özellikler gösterebilir. Bu nedenle de belediye yönetimlerinin hizmet öncelikleri ve hizmet alanları ve buna göre oluşturulacak hizmet ekipleri farklılıklar gösterebilir.

Bazı kentlerin deniz kıyısında, bazılarının iç kesimlerde, ova ya da tepelik yerlerde kurulmuş olmaları gibi, coğrafi ve fiziki farklılık kent hizmetlerine de yansıyabilecektir. Örneğin, Adana Büyükşehir Belediyesi sınırları içinde kış mevsiminde karla mücadele ekibine

(94) TOBB: Özelleştirme, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, Ankara, 1993, s.2 ve 4

(95) APATHY, Ervin ve diğerleri: (Çev. Tanık DEMİRKAN) Doğu Avrupa'da Özelleştirme, Yapı ve Kredi Yayınları, İstanbul, 1995, s.8

(96) TÜSİAD: Özelleştirme-KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları, İstanbul, 1986, s.87

ihtiyaç duyulmayabilirken, Erzurum Büyükşehir Belediyesi için önemli bir hizmet alanı teşkil edebilir. Su kaynaklarının az olduğu kentlerde, kente su sağlayan şebekenin yenilenmesi, sanayi tesislerinin çok olduğu kentlerde hava kirliliği ile mücadele, ve doğalgazlı ısınma alternatifleri, arsa ve konut sıkıntısının bulunduğu kentlerde, kentsel toprak ve konut problemleri ile kira denetimi faaliyetleri, turistik bölgelerde turizme yönelik hizmetler öncelik sıralamasında ve hizmetin öneminde farklı anlayışlara sahip olunabilir.

Kent hizmetlerinin, kentin büyüklüğü ile de ilgili olmasından dolayı, ideal kentsel büyüklük, ya da optimum hizmet açısından kent büyüklüğü için bazı kriterlerin olması gerektiği düşünülmektedir. IULA'nın bir araştırmasına dayanarak, kent hizmetlerinin maliyeti açısından, nüfus kriteri esasında ideal kent büyüklüğünün 300 bin nüfus olduğu(97) nüfus kriterinin yanında, siyasi kaygılardan uzak kalınarak coğrafi mekanın özelliklerinin ekonomik durumunun ve kamu hizmetlerinin gereklerinin dikkate alınması gerektiği(98) belirtilmiştir.

II- TÜRKİYE'DE ANAKENTLERDE KENT HİZMETLERİNİN ÖRGÜTLENMESİ VE YÖNETİMİ

Kent hizmetleri kent alandaki yerel kamu hizmetleridir. Kamu hizmetleri en klasik ve genel ifadeyle, bu hizmetler üzerine kurulu bulunan ve hatta varlık sebeplerinin bu hizmetlerin yürütülmesinden kaynaklandığı belirtilen(99) kamu kurum ve kuruluşları eliyle ve vasıtasıyla görülmüştür. Bu halde merkezi ve yerel yönetim bir bütün olarak kamu hizmetleri örgütü ve yönetimini yapan hukuksal ve örgütsel varlık durumundadır. Kent hizmetleri ya bizzat bu kamu kurum

(97) AYKAÇ, Burhan: a.g.m., s.24

(98) TORTOP, Nuri: "Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri", ÇYYD, C.4, S.6, Kasım 1995, s.24-25

(99) GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun AKGÜNER: *İdare Hukuku Dersleri*, İstanbul, 1987, s.126; EROĞLU, Hamza: *İdare Hukuku*, 4.Baskı, Ankara, s.16; OSTEN, Necmi: *İdare Hukuku Dersleri*, Ankara, 1968, s.27

ve kuruluşları eliyle, teşkilat personel ve diğer kaynakları ile ya da bu kurum ve kuruluşların sıkı denetimi ve gözetimi altında özel kişiliklere gördürülebilmektedir. Hizmetlerin nasıl ve kimin eliyle yürütüldüğü ülkede uygulanan rejim, sosyal ve ekonomik anlayış ve politikalarla da ilgilidir. Devletçilik politikaların ağır bastığı ülke ve ekonomilerde, hizmetin bizzat kamu kurum ve kuruluşları eliyle yapıldığı, kapitalist ve piyasa ekonomisi kurallarının hakim olduğu ekonomilerde ise özel sektörden hizmet sunulması için yararlanıldığı görülmektedir.

Genel olarak dünyada 1970'li yıllardan ve Türkiye'de 1980'li yıllardan itibaren sosyal, demokratik ve refah devleti anlayış ve politikası sebebiyle, devletin kamu hizmetleri teşkilatı olarak gerilemesi ve hantallaşması sebepleri ile özelleştirme politikaları gündemleri meşgul etmeye ve uygulanmaya başlanmıştır(100). 1970'li yıllarda dünyada yaşanan petrol ve ekonomi bunalımının sosyo-politik yaşamdaki etkisi olarak refah devletinin çöktüğü, uygulamada refah devletinin gerilerken, kapsamlı özelleştirme girişimleri ile devletin küçülmesinin gündeme geldiği(101) belirtilmektedir. Refah devletinin özelleştirilmesi ve özelleştirmenin evrenselleşmesi(102) şeklinde ifadelerle bir çok ülkede bu yıllardan itibaren özelleştirme uygulamaları sergilenmiştir. Örneğin 1980-1988 yılları arasında İngiltere'de kamu sektörünün % 40'ı özel girişimlere dönüştürülmüştür(103). Böylece kamu hizmetlerinin yoğun bir şekilde özel sektöre gördürülmeye başlandığı görülmektedir. Özelleştirme uygulamalarının(104) mevcut

(100) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.17; TOBB: a.g.r., s.2

(101) ŞAYLAN, Gencay: **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, Ankara, 1994, s.81-82

(102) NAISBITT, John ve Patricia ABURDENE: (Çev. Erdal GÜVEN), **Megatrends 2000-Değişen Dünyada 1990'ların On Yeni Hedefi**, İstanbul, 1991, s.141 ve 146

(103) NAISBITT, John ve Patricia ABURDENE: a.g.e., s.142

(104) Özelleştirme ve uygulamaları konusunda geniş bilgi için; SAVAS, E.S.: (Çev. Ergün YENER), **Özelleştirme-Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, MPM Yayını, Ankara, 1994; TÜSİAD: **Özelleştirme-KİT'lerin Halka Satışında Başarı Koşulları**, İstanbul, 1986; ÖZMEN, Selahattin: **Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi**, met/er Matbaası, İstanbul, 1987; TOBB: **Özelleştirme**, Ö.İ.K. Raporu, Ankara, 1993; ALTINTAŞ, M.Berra:

kamu hizmeti anlayışında da belli değişiklikler gerektirdiği, bu uygulama ile sermayenin güçlendiği, güçlü firma ve holdinglerin oluştuğu ve kamu örgütleri gibi kamu hizmetlerini üstlenebileceği anlayışının geliştiğini söylemek mümkündür.

Kent hizmetleri sadece o kente özgü hizmetlerdir ve o kentin fiziki, coğrafi, demografik, sosyal ve ekonomik her türlü yapısı ile şekillenmiş hizmetlerdir. Başka kentlerin kent hizmetleri de aynı şekilde kendi kentsel özelliklerini yansıtır. Hizmetlerin isimleri ve görülüş usulleri ve hizmet üzerine örgütlenme şekli birbirlerine yakın olabilir. Bu nedenle kent hizmeti üzerine örgütlenme o kente özgü bir örgütlenmedir. Her hangi bir belediye veya büyükşehir belediyesinin diğer anakentlerdeki hizmet sunumuyla ilgisi yoktur. Çünkü yerel örgütlerdir ve görev ve hizmetleri kendi hizmet alanları ile sınırlıdır.

Kent hizmetlerinin örgütlenmesi, hizmet üzerine kurumlaşma ve hizmetin bu örgütlerce yönetimi ifadelerinden, sadece o kente özgü ve o kentin hizmetleri ve ihtiyaçları üzerine kurulu örgütleri anlamak gerekecektir. Ki bunlar büyükşehir belediyesi, büyükşehir sınırları içinde kurulu ilçe ve alt kademe belediyeleri, özel amaçlı örgütler gibi kentsel düzeyde yerel ve kamu tüzelkişiliğini haiz hizmet örgütleridir. Çok yönlü koordine gerektiren hizmetler için yine yerel düzeyde, o kente özgü koordinasyon birimlerini de kent hizmetlerinin örgütlenmesi bünyesinde düşünmek yanlış olmayacaktır.

Merkezi yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluş-

Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri, SPK Yayını, Ankara, 1988; GÜROL, Mehmet Ali: **Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi: Çalışanların Pay Ortaklığı (Türkiye Uygulaması)**, Hak-İş Yayını, Ankara, 1994; **Özelleştirme mi? Tekelleştirme mi?** (Der. Şahin GÖKÇEN), Öz Gıda-İş Yayını, Ankara, 1992; AYDAR, Dündar: **Özelleştirmenin Hikayesi**, TOSYÖV Yayını, Ankara, 1995; **Özelleştirme Semineri**, 19-21 Şubat 1992, Antalya, Özçelik-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1992; TAN, Turgut: "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **TİD**, Y.60, S.378, Mart 1988; TAN, Turgut: "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar", **AİD**, C.25, S.1, Mart 1992; KENT, Calvin A.: (Ed.) **Entrepreneurship and the Privatizing of Government**, Quorum Books, New York, 1987

larının bütün kentlere yönelik olarak hizmetleri mevcuttur. Bu kuruluşları, belli bir kentte kent hizmetleri üzerine bir örgütlenme ve bu niteliğe sahip bir tüzelkişilik olmamasına rağmen, kent hizmetlerinin yönetiminde dolaylı ve ulusal bir örgüt olarak belirtebiliriz. Birbirine yakın yerel yönetimlerin, işbirliği ile maliyeti düşürme, verimlilik ve ortak hizmet ihtiyaçlarının karşılanması için kurdukları birlikleri de birer hizmet üzerine örgütlenme kabul edebiliriz. Bu son sayılan merkezi yönetim, hizmet yerinden yönetim kuruluşları ve yerel yönetim birlikleri, genel ve bölgesel örgütler olarak bilmekle beraber, hizmetlerinin kentlere uzanması ve kent hizmeti yönetiminde pay sahibi olması nedeniyle, kent hizmetinin yönetimine dahil etmek durumundayız. Batıda yerel yönetimler tarafından sunulan bazı kamu hizmetlerinin ülkemizde merkezi yönetim tarafından sunulduğu, bunun başlıca sebebinin yerel yönetimlerin kaynak yetersizliği olduğu(105) belirtilmektedir. Merkezi yönetimin anakentlerde sunduğu bir çok kent hizmetlerinin asıl sahiplerinin anakentlerdeki yerel yönetimler olduğu bilinmektedir.

Anakentlerde hizmetler çeşitli biçimlerde yönetilmektedir. Kent hizmetleri üzerine doğrudan kurulu veya kent hizmeti sunumunda yer alan genel ve bölgesel örgütler, hizmetleri doğrudan kendi örgüt yapısı ile yönetebilecekleri gibi, çeşitli usul ve yöntemlerle özel kişilere gördürmeleri de mümkündür.

A- KENT HİZMETLERİNİN ANAKENT BELEDİYE YÖNETİMİNİ OLUŞTURAN ÖRGÜTLERCE YERİNE GETİRİLMESİ

Kent hizmetlerinin doğrudan yönetimi, hizmetten sorumlu idarenin, kendi araç-gereç, personel, para, teşkilat ve mevzuatına dayanarak hizmeti bizzat yapması demektir. Hizmetin yürütülmesinden sorumlu idare kentsel mekanda büyük ölçüde ilgili belediye örgütüdür.

(105) TOPRAK, Zerrin: **Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 1985, s.17

Bunun haricinde çeşitli kamu kurum ve kuruluşları da kentsel mekanda hizmetleri doğrudan sunabilmektedirler. Kamu hizmetlerinin doğrudan ilgili yönetim tarafından yürütülmesi çok kullanılan bir yöntemdir. Ancak yeni gelişmeler karşısında bu yöntem yavaş yavaş terk edilmektedir(106). Teknoloji ve ulaşımdaki yeni gelişmeler, ekonomik ve sosyal politikaları değişime zorlamış, hizmeti daha iyi, verimli ve kaliteli olarak üretilebilecek alternatifler oluşturmuştur.

Anakentlerde belediye kurumları olarak, büyükşehir belediyesi ve ilçe belediyeleri şeklinde iki kademeli bir yapı olduğundan, kent hizmetlerinin yönetimi, iki kademeli belediye örgütlerinin doğrudan yönetimleri olarak ayrı ayrı ele alınarak incelenmelidir. Belediye kurumlarının yanında, anakent belediye yönetimini oluşturan örgütlerden özel amaçlı belediye örgütleri ve koordinasyon merkezleri de kent hizmetlerinin yönetimi açısından değerlendirilmelidir.

1- Kent Hizmetlerinin Belediye Kurumlarınca Yerine Getirilmesi

a) Kent Hizmetlerinin Büyükşehir Belediyesince Yerine Getirilmesi

Bu model, özel bir yüklenici veya bir başka kamu kurum ya da kuruluşu araya girmeksizin, belirli hizmetlerin, belediyelerin kendi örgüt ve personeli tarafından yürütülmesini anlatmaktadır(107) ki buna "emanet" yöntemi de denilmektedir(108). Emanet yöntemi bir ihale şekli olmayıp, araya bir müteahhit girmeksizin, ita amirlerinin onayı ile kurulan emanet komisyonları vasıtasıyla, bazı inşaat onarım ve bakım işlerinin yaptırılması anlamındadır ve pür emanet ve adi emanet olarak iki çeşit uygulamaya sahiptir(109). Pür emanet, emanet konusu işlerin,

(106) TORTOP, Nuri: "Yerel Kamu Hizmetlerinin ...", a.g.m., s.66

(107) TORTOP, Nuri: "Yerel Kamu Hizmetlerinin ...", a.g.m., s.66

(108) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.20

(109) PİRLER, Orhan: "Yerel Yönetimlerde Emanet Yönteminin Uygulanması", ÇYYD, C.1, S.5, Eylül 1992, s.37

idarenin araç, gereç, malzeme ve personelinin kullanılarak, emanet komisyonu vasıtasıyla yaptırılmasıdır. Adi emanet ise emaneten yaptırılacak işlerin, emanet komisyonu tarafından arada taşaron kullanmak suretiyle yaptırılmasıdır(110).

Belediyeler, kurulu bulundukları hizmet alanlarında, yasaların kendilerine görev olarak verdiği kamu hizmetlerinin yürütülmesinden sorumlu otoritelerdir. 1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Kanunu'nun 15.maddesinde ve 1984 tarihli 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin yönetimi hakkındaki kanunun 6. maddesinde belediyelerin görevleri genel hatlarıyla sayılmıştır. Belediyeler bu hizmetleri yaparlar veya kendi gözetim ve denetiminde yaptırırlar. Ancak her durumda da hizmetin yürütülmesinden sorumlu olan yerel kamu tüzelkişiliğidir. Yerel kamu hizmetlerini, kendi teşkilat ve personeli ile bizzat yaparak yönetebilecekleri gibi, belirli usul ve yöntemlere sadık kalınarak, bir başka gerçek veya tüzel kişiye yaptırabilir ya da çeşitli idarelerle işbirliği halinde çalışarak hizmetin sunumunu böyle yürütebilirler.

Anakentlerde büyükşehir belediyesi ve bu hizmet alanı içerisinde kurulu ilçe belediyeleri, yasadan kaynaklanan görev paylaşımı doğrultusunda, kent hizmetlerinin yürütülmesini, sahip oldukları örgütsel yapı ve mevcut kaynakları ile kendi başlarına yapabilmektedir. Bir çok kent hizmeti bugünlere kadar emanet usulü ile yapılmıştır. Ancak özelleştirme politikaları, ihale yöntemi, karma ekonomi teşebbüsleri gibi yöntemlere sık başvurulması dolayısıyla, hizmetlerin yerel idareler tarafından doğrudan yönetilmesi usulünün yavaş yavaş terk edilmekte olduğu(111) belirtilmektedir.

Çöp toplama, su ve kanalizasyon, itfaiye, zabıta, fiyat ve gürültünün denetimi, caddelerin temizliği, mezarlık hizmetleri, imar, kentiçi

(110) PİRLER, Orhan: **a.g.m.**, s.37

(111) TORTOP, Nuri: "Yerel Kamu Hizmetlerinin...", **a.g.m.**, s.66

ulaşım gibi temel kent hizmetleri doğrudan belediye tarafından verilmektedir. Bu yöntemde hizmet ihtiyaçlarını tesbit eden, planlayan ve yatırımını yaparak fiilen hizmeti tüketiciye götüren aynı tüzelkişilik yani belediyedir(112). Bu nedenle hizmetten yararlananlar hizmet bedelini doğrudan ya da dolaylı olarak belediyeye öderler. Ancak, klasik belediyeçilik hizmetleri sayılan çöp toplama ve temizlik, kentiçi ulaşım konusunda da özel sektörden yararlanıldığı son günlerde daha sık görülmekte, hizmeti planlayan, yatırımı yapan, ihtiyaçları tespit eden yine belediye olmakla birlikte, fiilen hizmetin görülmesinde özel sektöre yer verilebilmektedir.

Anakentlerde hangi hizmetlerin büyükşehir belediyesince yapılacağı 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa'da sayılmıştır. Belediye bu hizmetlerin sorumluluğunu taşır, hizmeti fiilen kendisi yapabilir ya da yasal usul ve yöntemlerle başka firma ya da kişilere yaptırtabilir. 3030 sayılı Yasanın 6.maddesinde ve Yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik(113) de büyükşehir belediyelerine imar ve planlama, ulaşım, altyapı yatırımları, sağık, esenlik, zabıta ve yangın söndürme, yeşil alanlar ve sosyo-kültürel hizmetler, toptancı halleri ve malzemeleri konularında görev verilmiştir. Bu görevler şunlardır:

- a) Büyükşehir yatırım plan ve programlarını yapmak,
- b) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım planına uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulanmasını denetlemek,
- c) Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağılamak ve kanunların

(112) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.20; NADAROĞLU, Halil: a.g.e., s.92

(113) Kanunun uygulanmasına ilişkin yönetmelik, 12 Aralık 1984 tarih ve 18602 sayılı RG'de yayınlanmıştır.

belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin gerektirdiği bütün işleri yürütmek,

d) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, 1.,2. ve 3.sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek (Bu görev son düzenleme(114) ile merkezi idareye geçmiştir. Uygulama ile halka yakınlıkları açısından hizmette yerellikten uzaklaşıldığı(115) görülmektedir.

f) Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek, spor, dinlenme, eğlence ve benzeri yerleri yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

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

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

i) Mezarlık alanlarını tesbit ve tesis etmek ve işletmek,

j) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettirmek,

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

(114) 4113 sayılı Yetki Kanununa dayanılarak çıkarılan 506 sayılı Gıdaların Üretimi, Tüketimi ve Denetlenmesine Dair KHK. Karamame 28 Haziran 1995 tarihli Resmi Gazete'de yayınlanmıştır. Bu KHK ile belediyelerin 1930'lu yıllardan itibaren yaptıkları ve buna göre örgütlendirdikleri, gıda denetimi ve dolayısıyla esnaf denetimi hizmetleri, Sağlık Bakanlığı ve Tarım ve Köyişleri Bakanlığına verilmiştir.

(115) YAŞAMIŞ, Firuz Demir: "Belediyeler ve Gıda Denetimi: Önemli Bir Gedi Adım", ÇYYD, C.5, S.1, Ocak 1996, s.37

l) Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek,

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

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

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

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

Büyükşehir belediyeleri yukarıda belirtilen ve yasal görevleri olan hizmetleri, mali ve teknik imkanları ile nüfus ve hizmet alanını dikkate alarak, bu hizmetlerden istifade edecek ilçe belediyeleri arasında dengeli olarak yürütmek zorundadır (m.7).

Yasada belirtilen bu hizmetlerin çoğu için yapmak, yaptırmak, işletmek veya işlettirmek gibi ifadeler kullanılmıştır. Bu halde görev büyükşehir belediyesine ait olmakla birlikte, büyükşehir belediyesi, bu hizmetleri kendi örgütsel yapısı ile doğrudan yürütebilir, çeşitli usul ve yöntemler ile kendisi dışındaki örgütlere ve özel kişiliklere de yaptırabilir.

b) Kent Hizmetlerinin İlçe ve Alt Kademe Belediyelerince Yerine Getirilmesi

Hizmet alanları ve hizmet sayı ve niteliği büyüyüp genişledikçe hem hizmete yakınlık ve hem de hizmetlerin görülmesinde öncelik ve önem sıralaması yönünden verimlilik ve rasyonellik sağlanmasında

güçlükler doğabilmektedir. Ayrıca 2 bin nüfuslu bir kasaba belediyesi ile 1 milyonu geçen kent belediyeleri aynı statüde hukuki mevzuata ve ona göre örgütlenmeye tabi idi. Hizmette etkinlik ve verimlilik, hizmetlerin bölünebilirliği ve dışsallığı, işbölümü ve uzmanlaşma gibi temel ekonomik ve yönetsel faktörler ile hizmete yakınlık, yerel demokrasi ve katılım gibi temel belediyeçilik anlayışı bakımından, kentsel hizmetler ile kent dışındaki yerleşim mekanlarındaki hizmetlerin farklı örgütlenme gerektirdiği ortaya konulmuş ve anakent belediyeçiliği oluşturulmuştur. Bu anlayışla büyükşehir belediye sınırları içerisinde birden fazla belediye mevcuttur ve her biri kendi hizmet alanı içerisinde ve o alana yönelik olarak kentsel hizmetleri görmektedirler. İlçe ya da alt kademe belediyeleri, bilinen klasik belediyeçilik anlayışımızın kentlerdeki biçimidir ve bu haliyle ilçe ve alt kademe belediyeleri kentsel alanın temel hizmet örgütleridir.

Tek bir kentsel alanda birden çok belediyenin olması ve her birinin kentin belli bir alanına hizmet vermesi, birbiriyle ayrılamayacak düzeyde bir doku oluşturmuş kentin, ortak, tek elden ve bütün kent sahasına hitap eden hizmetlerinin de koordinesi ve yönetimini gerektirmektedir. Bir üst kademe belediyesi olarak büyükşehir belediyesi de bu maksatla kuruludur. Ayrıca bütün kent sahasına tek bir yönetim ile kentsel hizmet sunacak teknik özellikli örgütler de mevcuttur. Bu hizmetlerin yönetimi, özellikleri gereği, ilçe ya da alt kademelere ve hatta büyükşehir belediyesine değil, o hizmet üzerine kurulu örgüte bırakılmıştır. Su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım gibi. Anakentler, ne tek bir belediye örgütü ile yönetilebilecek düzeyde küçük, ne de tek kent merkezli yerleşim mekanları değildir. Kent merkezi denilecek alanlar genişlemiş ve çok merkezli hale gelmiştir. Diğer taraftan kentin her bir merkezinin kentsel hizmetleri, ayrı belediye yönetimlerine bırakılamayacak düzeyde kompleks ve birbirlerine sıkıca bağlı, tek elden koordinesi, denetimi, planlaması,

örgütlenmesi ve yönetimi gerekli hizmetler haline gelmiştir.

3030 sayılı Yasa, büyükşehir belediyesinin görevlerini birer birer saydıktan sonra, bunların dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilmiş bütün görevlerin ilçe belediyelerince yürütülmesini esas almıştır. Bu esasa uygun olarak ilçe belediyeleri için şu görevler sayılabilir(116); Yeşil alanlar, parklar, bahçeler oluşturmak, sosyal ve kültürel hizmetler sunmak, toptancı halleri kurmak, mezbahalar yaptırmak gibi hizmetleri ilçe belediyeleri de yapabilmektedir. İmar ve planlama konusunda büyükşehir belediyelerine tanınmış olan görev ve yetkilerin sınırları dışında kalan ve mevzuatın belediyelere verdiği görevleri yaparlar. Nazım imar planlarına uygun olarak uygulama planları hazırlamak ilçe belediyelerinin görevidir. İlçe belediyeleri, büyükşehir belediye meclisi kararı ile ve kendi olanakları içerisinde semt otoparkları oluşturabilirler. Belediye zabıta (kolluk) hizmetlerinin ilçe belediyesince örgütlenmesi ve yürütülmesi esastır. Semt pazarları ve varsa semt hallerinin yönetim ve işletmesi ve yeni semt halleri kurabilmek ilçe belediyelerinin hizmet yetkisine girmektedir.

2- Belirli Kent Hizmetlerinin Özel Amaçlı Belediye Örgütlerince

Yerine Getirilmesi

Bazı kent hizmetlerinin yönetimi, hizmetlerin özellikleri ve uzmanlık gerektirmesi nedenleriyle, ilçe ve alt kademe ya da büyükşehir belediyeleri dışında o hizmete özgü kurulan ve anakent hizmet alanında faaliyet gösteren örgütlerce sağlanmaktadır. Bu hizmetler özellikle teknik nitelikleri ağır basan, bu nedenle de diğer belediyeçilik hizmetlerinden farklılaşan, anakent ölçeğinde çok yönlü planlama ve yatırım gerektiren kompleks hizmetlerdir.

(116) **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması** (Haz. Cevat GERAY, Ruşen KELEŞ, Can HAMAMCI ve diğerleri), TBD ve Konrad Adenaur Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.7-8

Özel amaçlı örgütler olarak adlandırılan, su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım ve gaz gibi hizmet alanları üzerine kurulu bu idareler, özel kanunla oluşmuş ayrı bütçeli ve kamu tüzelkişilikli işletmeler niteliğindedir. Örneğin, 2560 sayılı yasayla kurulmuş İSKİ Genel Müdürlüğü ve 4325 sayılı yasayla kurulmuş olan EGO gibi. Bu işletmelerin kuruluş yasalarında, 1050 sayılı yasaya, Belediye Muhasebe Usulü Tüzüğüne ve 2886 sayılı Devlet İhale Yasasına tabi bulunmadıkları, özel hukuka tabi oldukları, ticari usule göre çalışacakları öngörülmekte ve kamu tüzelkişiliğine sahip oldukları belirtilmektedir(117).

Bu tür kent hizmetleri konusunda, büyükşehir belediyeleri sahip oldukları özel amaçlı örgütler ile daha rahat hareket edebilmekte, bir ölçüde özel girişimci serbestisini bulabilmektedir. Su ve kanalizasyon ile kentiçi ulaşım hizmetleri en temel belediyeçilik hizmetleri olmalarına karşın, anakentlerde bu hizmet üzerine kurulacak uzman örgütlere ihtiyaç doğmuştur. Ancak, anakentin tüm hizmetleri belli ve tek bir koordinasyonu gerektireceğinden, özel amaçlı örgütler ayrı bütçeli ve kamu tüzelkişilikli olmasına rağmen büyükşehir belediyelerinden kopuk değildir.

a) Su ve Kanalizasyon Hizmetlerinde

Özel amaçlı örgütler, belirli kent hizmetlerini sunmak üzere büyükşehir belediyesinin kurulduğu anakentlere özgü örgütlerdir. Hangi hizmet üzerine kurulu ise o isimle ve o hizmet üzerine uzman özel amaçlı idarelerdir. Hizmet alanları da genel olarak o büyükşehir belediyesinin hizmet alanı sınırlarının tamamıdır.

3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Yasa çıkmadan önce ve hatta 4 Aralık 1981 tarih ve 2561 sayılı Büyükşehirlerin Yakın Çevresindeki Yerleşim Yerlerinin Anabeledi-

(117) YETER, Enis: "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", TİD, Y.65, S.400, Eylül 1993, s.80

yelere Bağlanması Hakkında Yasa(118)dan da önce, 20 Kasım 1981 tarih ve 2560 sayılı "İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresi Genel Müdürlüğü Kuruluş ve Görevleri Hakkında Yasa"(119) yayınlanmıştır. Bu kanun ile kurulan İSKİ, 3009 sayılı Yasa ile getirilen değişiklikle, İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmıştır. 1986 tarihli 3305 sayılı yasa ile İSKİ Yasası yeniden bazı değişikliklere uğratılmış ve "bu yasa diğer büyükşehir belediyelerinde de uygulanır" hükmü eklenmiştir. 11 Mart 1987 tarih ve 87/11594 sayılı Bakanlar Kurulu Kararı ile Ankara, İzmir ve Adana'da Su ve Kanalizasyon İdareleri kurulmuş ve İSKİ Yasası bu konuda temel yasa olarak kabul edilmiştir.

Büyükşehir belediyesine bağlı su ve kanalizasyon idareleri ayrı bütçeli ve kamu tüzelkişiliğini haiz kuruluşlar olup, kentin içme ve kullanma suyu ile kanalizasyon hizmetleri üzerine kurulmuştur. Amacı budur ve bu özel amacı üzerine oluşturulmuştur. Hizmet alanları büyükşehir belediyesinin görev alanıdır. Su ve kanalizasyon idarelerinin anakentteki kent hizmetleri içinde kendi amacına yönelik görevi, Yasanın 2.maddesinde sıralanmıştır. Özetle şöyledir:

a) İçme, kullanma ve endüstri suyu ihtiyaçlarının her türlü yer altı ve yer üstü kaynaklarından sağlanması ve ihtiyaç sahiplerine dağıtılması için; kaynaklardan abonelere ulaşıncaya kadar her türlü tesisin etüd ve projesini yapmak veya yaptırmak, bu projelere göre tesisleri kurmak ve kurdurmak, kurulu olanları devralıp işletmek ve bunların bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve gerekli yenilemelere girişmek,

b) Kullanılmış sular ile yağış sularının toplanması, yerleşim yerlerinden uzaklaştırılması ve zararsız bir biçimde boşaltma yerine ulaştırılması veya yeniden yararlanılması için abonelerden başlanı-

(118) 8.12.1981 Tarih ve 17538 Sayılı RG
(119) 23.11.1981 Tarih ve 17523 Sayılı RG

arak bu suların toplanacakları veya bırakacakları noktaya kadar her türlü tesisin etüd ve projesini yapmak veya yaptırmak, gerektiğinde bu projelere göre tesisleri kurmak veya kurdurmak, işletmek, bakım ve onarımını yapmak, yaptırmak ve yenileme işlemlerine girişmek,

c) Bölge içindeki su kaynaklarının, deniz, göl, akarsu kıyılarının ve yer altı sularının kullanılmış sularla ve endüstri atıkları ile kirlenmesini, bu kaynaklarda suların kaybına veya azalmasına yol açacak tesis kurulmasını ve bu tür faaliyetlerde bulunulmasını önlemek,

d) Su ve kanalizasyon hizmetleri konusunda hizmet alanı içindeki belediyelere verilen görevleri yürütmek ve bu konulardaki yetkileri kullanmak.

b) Kentiçi Ulaşım ve Gaz Hizmetlerinde

Kentiçi ulaşım ihtiyaçları, kentsel yerleşim yerlerinin doğuşu ile başlamış, antik ve ortaçağ kentlerinde bu ulaşım basit ve sade, diğer kentsel hizmetler ile karmaşık bir hale gelmemiş bir halde yaya ve hayvan gücüne dayalı olarak karşılanabilmıştır. Kentiçi ulaşımında bu düzeyde, altyapı ihtiyacı da az ve sade olmuş, arsa ve anayol, köprü, meydan gibi dönemin imkanları ile ve dayanışma usulü ile karşılanmıştır.

Günümüzde kentiçi ulaşımın niteliği değişmiş, bir kentsel hizmet olarak ve anakentlerde bir sorun olarak gelişmiştir. Çünkü kentsel yaşantı ve ihtiyaç ile, mekansal boyut ve diğer hizmetler ve değerler değişiklik göstermiştir. Buna paralel, teknolojik imkanlar da gelişmiş, bu imkanlar ile çözüm bulmak, diğer taraftan yeni sorunlar oluşturmuştur. Teknolojik imkanların en önemlisi motorlu taşıtlar olmuş, bu taşıtlarla kentiçi ulaşımın kolaylaştırılması trafik ve altyapı hizmetlerini de beraberinde birer sorun halinde getirebilmiştir.

Kentsel yaşantı her düzeyde dinamik unsurlar içerdiğinden,

kentsel nüfusun kent içinde sürekli seyahati de zorunlu bir sonuç olmuştur. Kentsel ulaşım ihtiyaçları, ortak ve kent düzeyinde yerel bir ihtiyaç olup, bu amaçla yerel yönetimlerin sorumluluk alanına girmiştir. Bu ihtiyaçlar beraberinde sadece kentiçi ulaşımı değil, özellikle anakentlerde toplu taşımacılık hizmetini, ulaşım, altyapı hizmetini ve ulaşımın kent içinde koordinasyon ve yönetimini de zorunlu kılmıştır.

Cumhuriyet döneminden itibaren, kentiçi ulaşım hizmetlerinin örgütlenmesi ve yönetimi, önce bu hizmetleri sunan yerel nitelikli Türk ve yabancı ortaklı imtiyaz sahibi şirketlerin devletleştirilmesi; sonra bu hizmetlerin ve mevcut örgütlerin Belediye Yasasının çıkarılmasıyla belediyelere devri ve belediyeler düzeyinde çeşitli kademelerde ya da ayrı bütçe ve tüzelkişilikle örgütlenerek gelişimi; ve son olarak 3030 sayılı büyükşehir belediyelerindeki özel amaçlı örgütler halinde tesisi; yine aynı kanunlarla UKOME ve AYKOME ile koordinesiyle bugünkü haline gelmiştir. Anakentlerde kentiçi ulaşım hizmetleri, devletleştirilip belediyelere devredilen, özel kanunlarla kurulmuş olan İstanbul'da İETT ve Ankara'da EGO Genel Müdürlükleri gibi ayrı bütçeli ve tüzelkişiliği haiz idareler ile, İzmir'de ESHOT katma bütçeli ve tüzelkişiliği olmayan, ancak özel hukuk hükümlerine tabi işletmeler örneğindeki büyükşehir belediyesine bağlı idarelerce sunulmaktadır.

3- Kent Hizmetlerinin Koordinasyon Birimlerince Yönetimi

Kent hizmetlerinin yönetiminde çeşitli koordinasyon kurulları oluşturulmuştur. Bu birimler anakentlerde büyükşehir belediyesi bünyesinde oluşturulmakla birlikte, çeşitli idarelerin temsilcilerinden oluşan bir işbirliği yöntemidir. Belirli kent hizmeti üzerine kuruludur. Hangi hizmet üzerine kurulu ise, anakentte o hizmetle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının temsilcileri ve belediye temsilcileri ile oluşur ve karar alır. Kent hizmetlerinin çeşitli yerel koordinasyon birimlerince yönetiminden maksat, AYKOME ve UKOME gibi koordinasyon birim-

lerince, kendi uğraşı konusuna giren kent hizmetlerinde alınan koordinasyon kararlarına uyulması ile oluşan hizmet yönetimidir.

Anakent ölçeğinde bu tür koordinasyon birimlerine ihtiyaç duyulma nedeni, koordinasyon birimi kurulan hizmet alanının teknik boyutlarının yüksek oluşu, bir çok hizmet sahası ve konusu ile kesişmesi, hizmetin kent geneline bir ağ olarak yayılması zorunluluğu ile bütün hizmetlerin niteliği gereği kentlerde hizmetlerin birbiriyle bağlantılı ve birbirinin tamamlayıcısı durumudur. Kentlerde birçok kamu hizmetinin çeşitli örgütler eliyle görülüyor olması, ulusal politika ve uygulama tecrübe ve imkanlarının kentsel alanlara da yansıtılması ihtiyaçları, hizmetin önem ve önceliğinin tesbiti, koordinasyon yönetimini faydalı ve zorunlu bir uygulama olarak beraberinde getirmiştir.

Burada 3030 sayılı Büyükşehirlerin Yönetimi Hakkındaki Yasa'nın 7.maddesinde belirtilen "Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği" ile belirlenen kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katıldığı AYKOME ve UKOME olarak isimlendirilen koordinasyon birimleri inceleme konusu edilecektir. 3030 sayılı Yasa ve ona dayalı olarak çıkarılan yönetmelikleri gereği ulaşım ve altyapı yatırımlarıyla ilgili konularda üst düzeyde yönlendirme yetkisine sahip olan AYKOME ve UKOME tarafından alınan kararlar gerek büyükşehir belediyesi ve sınırları içindeki ilçe belediyeleri ve gerekse bütün kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcı niteliktedir. Bu tür koordinasyon birimlerinin sayıca artırılması, anakent hizmetlerinin birbirine sıkı sıkıya bağlılığı ve karmaşıklığı niteliği açısından faydalı olabilecektir.

a) Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Altyapı Koordinasyon

Merkezi (AYKOME)

3030 sayılı yasanın 7.maddesi hükmüne dayanarak büyükşehir belediyelerinin kurulduğu kentlerde "Altyapı Koordinasyon Merkezi" kısa adıyla AYKOME oluşturulmuştur. AYKOME, kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak altyapı yatırımları için,

Kalkınma Planı ve Yıllık Programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir. Bu kesin programda birden fazla kurum ve kuruluşca aynı anda yapılması gerekenler "Ortak Programa" alınır. Ortak Programa alınan altyapı hizmetleri için Devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler AYKOME'de teşekkül ettirilecek "Altyapı Yatırım Fonu"na aktarılır. Ortak Programa alınmayan diğer altyapı yatırımları için, her idare kendi yatırımının harcanmasını kendi ödeneğinden yapar (3030 sayılı Yasa, m.7) ve gerekli görülen konularda UKOME ile işbirliği yapılır.

AYKOME kurul halinde çalışan bir karar ve koordinasyon birimidir. Kararları belediyeler ve bütün kamu idareleri için bağlayıcıdır. Görev alanına giren konularda karar alma, uygulama, uygulatırma, mevzuattaki usulüne göre gereken tesisleri kurma, kurdurma, veya işletme hak ve yetkisine sahiptir(120).

Türk Belediyecilik Derneği ve Konrad Adenauer Vakfı Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezince yaptırılan Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırmasında Ankara, İstanbul, İzmir, Bursa, Konya, Gaziantep, Samsun ve Antalya Büyükşehir Belediyeleri ile bunların bazı ilçe belediyelerinin seçilmiş temsilcileri ve üst düzey yöneticileri (atanmışları) ile dışarıdaki konuyla ilgili uzman ve akademisyenlerin görüşlerine başvuran bir anket uygulaması yapılmıştır(121). Bu çalışmada, AYKOME ve UKOME hakkında sorulan sorulara verilen cevaplar ilgi çekicidir; AYKOME gerekli midir? sorusuna seçilmişler, atanmışlar ve uzmanlar hemen hemen aynı cevabı vererek (% 85 civarında bir oranla) gerekliliğini belirtmişlerdir. AYKOME etkili bir biçimde çalışıyor mu? sorusuna alınan cevaplarda, yine birbirine yakın olmakla birlikte seçilmişler % 82.9, atanmışlar %

(120) KARABİLGİN, Ahmet: a.g.m., s.427

(121) Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, a.g.e., s.21

76.4 ve uzmanlar da % 81.8 oranında bu birimin etkili çalışmadığını belirtmişlerdir(122).

Hem anakent düzeyinde seçilmiş ve atanmış kişiler olarak kent hizmeti yöneticilerinin, ve hem de dışarıdan ilgili uzmanların büyük çoğunluğunun, birimin gerekli olduğuna ama etkili çalışmadığına dair düşünceleri, kent hizmetlerinin altyapı hizmetlerinde koordine ihtiyacı üzerine oluşturulmuş hizmetin örgütlenmesinin isabetli ve gerekli olduğunu, ancak hizmetin işleyişiyle ilgili olarak hizmet yönetiminin etkili olmadığını göstermektedir.

b) Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Ulaşım Koordinasyon

Merkezi (UKOME)

Anakentin sorunlarından herhangi birini bir diğerinden bağımsız olarak ele almak, diğer hizmet alanlarına doğrudan ve dolaylı etkilerini düşünmeden hareket etmek mümkün değildir. Öyle olsaydı hizmet alanları sorun niteliği haline gelmeyebilirdi. Hizmetlerden herhangi birini sunmak, öncelik vermek, otomatikman diğer hizmetlerin sunumunda aksama ve gecikmelere sebep olabilmektedir. Çünkü hizmet sahaları yeni kurulan bir yerleşim alanında değil, birçok hizmet ile örülü ve işleyen yoğun yerleşim merkezlerinde verilmektedir ve sürekli gelişme ve genişleme eğilimindedir. Bir çok hizmet sahası ile kesişen sosyal, ekonomik, teknik, psikolojik vb. hemen her açıdan kentsel hayatın her anında günlük yaşamı etkileyen çok yönlü koordine gerektiren ve anakentlerde bir sorun olarak karşımıza çıkan yerel hizmet alanlarından biri kentiçi ulaşım hizmetleridir.

Anakentlerde trafik, bir sorun olarak karşımıza çıkmaktadır. Başta İstanbul olmak üzere bu sorun tüm anakentlerde farklı boyutlarda yoğun bir şekilde yaşanmaktadır. Yol ağı eksikliğine rağmen, otomobil sahipliği ve kişilerin taşıt kullanarak yaptığı günlük seyahat-

(122) Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, a.g.e., s.25-26

ler dikkate alındığında, ortaya çıkan rakamlar açısından ülkemizin gelişmiş ülkelere kıyasla çok gerilerde seyrettiği görülmektedir(123); Otomobil sahipliği, Avrupa'da 10 kişiye 5 otomobil, Amerika'da 10 kişiye 9 otomobil civarında iken, İstanbul'da 20 kişiye 1 otomobil düşmektedir. Kentlilerin bir günde taşıt kullanarak yaptıkları seyahat miktarı ise, Avrupa ve Amerika kentlerinde ortalama günde 2 iken, İstanbul'da bu değer 0.8 civarındadır. Yol ağı düzeyinde de düşük bir orana sahip olunan ülkemizde, mevcut yol ağının da düzenli ve verimli değerlendirilmediği söylenmektedir(124). Bu nedenle soruna köklü politikalar gerektiren ulaşım ve trafik stratejileri bularak yaklaşmak uygun olacaktır.

3030 sayılı Yasa ile anakentlerde koordinasyon ihtiyacı hissedilen çok yönlü etkileri olan ve çok yönlü koordine gerektiren ulaşım hizmetleri için "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kısa ve teknik ifadesi ile UKOME oluşturulmuştur. Yasanın 7.maddesine göre de Büyükşehir Belediyeleri Koordinasyon Merkezleri ve Fon Yönetmeliği çıkarılmıştır. Görev ve yetkileri ise; UKOME, büyükşehir dahilindeki raylı-raysız her türlü kara ve deniz taşımacılığı hizmetlerini etkili bir koordinasyon içinde ve süratle verimli sonuca ulaştırmak amacı ile;

a) Metropoliten alan nazım planı çerçevesinde, arazi kullanım ve ulaşım planlama çalışmalarıyla büyükşehir belediyesince hazırlanan ve hazırlatılan etüd ve planları da inceleyerek "Büyükşehir Ulaşım Planı"nı yapar, yaptırır, uygular ve uygulattırır, bu amaçla da gereken karar ve önlemleri alır.

b) İlgili kamu kurum ve kuruluşlarının görüşlerini almak suretiyle, "Şehrin Ulaşım Planı"na göre toplu taşıma araçlarının

(123) ACAR, İsmail Hakkı: "Kentiçi Trafik Sorunlarının Hafifletilmesinde Güncel Yöntemler ve Talep Yöntemi", 13-14 Kasım 1991 tarihli 4. Toplu Taşıma Kongresi, Ankara Büyükşehir Belediyesi, EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, Tarih Yok, s.110

(124) ACAR, İsmail Hakkı: a.g.m., s.110

güzergah, zaman ve bilet tarifelerini yapar ve tarifeleri uygular, uygulattırır. Zaman tarifelerinin yapılmasında, Devlet Demiryollarının büyükşehir belediyeleri dışındaki genel zaman tarifelerine uygunluk sağlanması ve bilet tarifelerinde maliyetin altında ücret tesbit edilmemesi esası göz önünde tutulur.

c) Ulaşım toplu taşıma ve trafik mevzuatının belediyelere verdiği görev ve yetkilerin anakent alanı içinde büyükşehir belediyesince kullanılması gereğini gözönünde bulundurmak suretiyle, uygulamaya dair görüş tesbit eder ve yönlendirici kararlar da alabilir.

d) Belediyelerce düzenlenen yol ve kavşaklar ile büyükşehir belediyesince yapılan sinyalizasyon tesislerinin aksaklıklarını tesbit ettiği takdirde uyarıda bulunur ve düzeltilmesini sağlar.

e) Görev ve yetki konusu olan hizmetler ve bu hizmetlerle ilgili iş ve işlemler yapılırken, il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyonu sağlar ve bu amaçla gereken karar ve önlemleri alır.

Hem UKOME ve hem de AYKOME yasayla görevli yönlendirme komiteleri olarak görev yapmaktadır. Örneğin Ankara'da Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü ve Kanada Hükümetinin bir konsorsiyumu ile birlikte 1986 Aralık sonunda tamamlanan "Ankara Ulaşım Etüdü, Ulaşım Ana Planı ve Raylı Toplutaşıma Sistemi Projesi" hazırlanmıştır(125). Bu projede UKOME ve AYKOME yasa gereği yönlendirme komisyonu olarak görev yapmıştır(126).

(125) Proje çalışması için yapılan geniş kapsamlı hazırlıklar ve elde edilen veriler "Ankara Kentsel Ulaşım Çalışması" adıyla Başlangıç raporundan başka 7 ciltlik bir yayın Türkçe ve İngilizce olarak ayrı ayrı hazırlanmıştır. Ayrıca ODTÜ Şehir ve Bölge Planlama Bölümü Çalışma Grubu'nun aynı maksatla yaptığı çalışma olan "Ankara 1985'den 2015'e" adıyla EGO Genel Müdürlüğünce yayınlanmıştır.

(126) **Ankara Kentsel Ulaşım Çalışması Başlangıç Raporu**, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1987, s.7 ve 55; Bu projede UKOME ve AYKOME'nin oluşumu şöyledir; UKOME'de: Başkan, Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı, Üyeler: EGO Genel Müdürlüğü, Büyükşehir Belediyesinin Fen İşleri Daire Başkanı, İmar Daire Başkanı, Zabıta Müdürü, Devlet Demiryolları Genel Müdürlüğünden 2. İşletme Müdürü, Devlet Karayolları Genel Müdürlüğünden 4. Bölge Müdürü; Demiryollar, Limanlar ve Hava Meydanları İnşaatı Genel Müdürlüğünden 10. Bölge Müdürü; Emniyet Genel

Sözü edilen Mahalli İdareler Eğitim Araştırma Geliştirme Merkezince yapılan anket uygulamasında UKOME gerekli midir? Sorusuna hem seçilmişler ve atanmışlar ve hem de uzmanlar % 90'ın üzerinde gerekli cevabını vermişlerdir. UKOME'nin etkili çalışıp çalışmadığı sorusuna da seçilmişler % 83.7, atanmışlar % 72.5 ve uzmanlar da % 81.8 oranında etkili çalışmadıklarını belirtmişlerdir(127).

Araştırmada alınan bu sorulara cevapta UKOME'nin gerekli bir birim olduğu, ancak çalışmalarının etkin olmadığı konusunda, kent yöneticileri olarak belediyelerin hem seçilmiş temsilcileri ve hem de atanmış yöneticileri ve dışarıdan konuyla ilgili kişiler ve akademisyenler görüş birliği içindedirler.

B- KENT HİZMETLERİNİN YÖNETİMİNDE YEREL YÖNETİMLER ARASINDA İŞBİRLİĞİ

1- Kent Hizmetlerinin Yönetiminde Anakent Belediye Yönetimini Oluşturan Örgütler Arasında İşbirliği

3030 sayılı Yasanın dayandığı temel düşünce, büyükşehir belediyeleri ile büyükşehir sınırları içindeki ilçe belediyelerinin bir bütün olmasını ve hizmette verimin ve koordinasyonun sağlanmasıdır. Yasa, büyükşehir belediyesine kentsel hizmetlerin görülmesinde verdiği görevleri sayarken, bazı kurallara uyması zorunluluğunu belirtmiş ve kent hizmetlerini anakent halkına sunarken ilçe belediyesinin a) mali ve teknik imkanlarını, b) nüfuslarını, c) hizmet alanını göz önüne alması gerektiğini hüküm altına almıştır. Böylece hizmetler ilçe belediyeleri sahasına dengeli yayılacak kent sakinleri hizmetten eşit

Müdürlüğünden Ankara Bölge Trafik Müdürü; ve büyükşehir belediyesi sınırları içindeki tüm ilçe belediye başkanları. AYKOME'de; Başkan: Ankara Büyükşehir Belediye Başkanı; Üyeler: Büyükşehir Belediyesinin Altyapı Koordinasyon Daire Başkanı, Fen İşleri Daire Başkanı, EGO Genel Müdürü, ASKİ Genel Müdürü, Savunma Bakanlığının Temsilcisi; Devlet Karayolları, Devlet Su İşleri, Türkiye Elektrik Kurumu, PTT ve İller Bankası'nın ilgili bölge müdürlükleri; Büyükşehir Belediyesi sınırları içindeki tüm ilçe belediye başkanları.
(127) **Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, a.g.e., s.21 ve 26-27**

yararlanmış olacaktırlar. Yasanın uygulama yönetmeliği bu kriterlere iki tane daha eklenmesine işaret etmiştir: a) mevsimine göre ve ilçeden ilçeye değişen ihtiyaç ve gelişme durumu, b) ilçelerin sosyo-ekonomik yapısı(128).

İlçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, ilçe belediyesinin istemesi ve karşılığı olan kaynağın ilçe belediyesince karşılanması ve büyükşehir belediye meclisinin olumlu karar vermesi ile ortaklaşa veya yalnızca büyükşehir belediyesince yerine getirilebilir.

Büyükşehir belediye meclisi yetkili organ olarak, uygulama yönetmeliğinin 30.maddesinde sayılan kriterlere uygun olarak ilçe belediyelerine mali yardımda bulunabilir. Bu kriterler: a) nüfusun azlığı ve mevsimlere göre değişkenliği, b) sosyo-ekonomik gelişme düzeyinin yetersizliği, c) bütçe ve mali kaynakların yeterli olmaması ve d) bütçede öngörülen gelirlerin gerçekleşmemesi(129).

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediye meclisi üyelerinden belirli sayıda tesbit edilerek oluşturulmaktadır. Büyükşehir belediye meclisi aynı zamanda ASKİ, İSKİ gibi anakent alanında belirli hizmetler üzerine kurulu özel amaçlı belediye örgütlerinin genel kurulunu oluşturmakta, ve genel kurula büyükşehir belediye başkanı başkanlık etmektedir. AYKOME ve UKOME gibi koordinasyon merkezleri de büyükşehir belediyesi bünyesinde kurul halinde çalışmakta ve çeşitli idarelerin temsilcilerini biraraya getirerek kentsel altyapı ve kentiçi ulaşımın koordine edilerek yönetimi açısından idareler arasında işbirliğini temin edebilmektedir.

Kent hizmetlerinin yönetiminde koordinasyona dayalı işbirliğinin, doğrudan ve dolaylı olarak, kentsel alandaki yerel halkın seçmiş

(128) Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, a.g.e., s.8

(129) Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması, a.g.e., s.8-9

olduğu kişiler olan belediye başkan ve belediye meclis üyelerince yapılmakta olduğunu söyleyebiliriz. Çünkü büyükşehir belediye başkanı bu sıfatla doğrudan yerel halk tarafından seçilmektedir. Büyükşehir belediye başkanı aynı zamanda ASKİ ve İSKİ gibi özel amaçlı örgütlerin genel kurullarına, AYKOME ve UKOME gibi koordinasyon birimlerine başkanlık etmektedir. Yine yerel halk tarafından seçilen ilçe belediye meclisi üyelerinin belirli bir kısmı, aynı zamanda büyükşehir belediye meclisini ve bu yolla özel amaçlı belediye örgütlerinin genel kurulunu oluşturmakta, koordinasyon merkezlerinde de görev yapmaktadır.

2- Kent Hizmetlerinin Yönetimi Açısından Yerel Yönetim Birlikleri

Yerel kamu hizmetleri, yerel yönetimlerce, kendi hizmet alanları içerisinde sunulmaktadır; ancak bazı hizmetlerin yerel yönetimlerin hizmet alanı dışına uzanan, bir başka yerel yönetimin alanına giren nitelikleri mevcuttur. Diğer yandan yerel yönetimler işbirliği yöntemi ile bazı kent hizmetlerinin görülmesinde daha etkili olabilmektedirler.

Kentsel düzeyde özellikle belediyeler arasında işbirliği önemli ve olumlu sonuçlar doğurabilir. Çünkü kent hizmetlerinde herhangi bir aksamının doğuracağı sorunlar, kentin bütününe yansıyan geniş ölçekli sorunlar şeklindedir. Yerel yönetimlerin kendi aralarında idari sınırla bölünmüş olması, hizmetlerin de o sınırlar ile bölünmesine ve dolayısı ile hizmette bölünmeye ve kent bütünlüğü içinde hizmet vermekten uzaklaşmaya sebep olabilmektedir.

Birlikler, yerel yönetimlerin kendilerine kanunlarla verilen mecburi veya isteğe bağlı görevlerin bir veya birkaçını ortaklaşa yürütmek üzere, kendi aralarında ya da diğer mahalli idarelerle kurdukları ortak idarelerdir(130).

(130) YÜKSEL, Alaaddin: "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", ÇYYD, C.5, S.1, Ocak 1996, s.40

Birliklerin ulusal düzeyde gerçekleşmiş olanı, il özel idarelerinin tamamının oluşturduğu “Vilayetler Hizmet Birliği”dir. Ülkenin her alanı merkezi idarenin taşra teşkilatı olan illere bölünmüş olduğundan ve her ilde aynı sınırlarla bir yerel idare olan il özel idaresi bulunduğundan, il özel idarelerinin birleşmesi ile oluşturulan birliğin faaliyet sahası ülke düzeyindedir. Vilayet Hizmet Birliği 24 Ocak 1985 tarihinde il özel idarelerinin birleşmesi ile kurulmuş olup, merkezi Ankara’dadır ve diğer birlikler gibi birlik meclisi, birlik encümeni ve birlik başkanı organlarından oluşmaktadır(131).

Yerel yönetimler arasında kurulacak birlikler, köyler arasında kurulan, belediyeler arasında kurulan, il özel idareleri arasında kurulan birlikler ve hepsinin birlikte oluşturabileceği birlikler olabilir. Hukuki dayanakları olarak, 1924 tarihli 442 sayılı Köy Kanunu’nun iki ya da daha fazla köyleri ilgilendiren işlerin görülüş usulünü belirten 47 ve 48.maddeleri; 3360 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu’nun birbirine komşu iller arasında ortak işlerin nasıl görüleceğine dair 145 ve 146.maddeleri; 1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediyeler Kanunu’nun “Mahalli İdare Birlikleri”ni doğrudan düzenleyen 133-148 arasındaki maddeleri sayılabilir(132).

1961 Anayasasının 116.maddesinde “Mahalli idarelerin kuruluşları, kendi aralarında birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri ve merkezi idare ile karşılıklı bağ ve ilgileri kanunla düzenlenir” hükmü yerel yönetim birliklerinin anayasal dayanağı olmuştur. Ancak 1982 Anayasasının 127. maddesinde “Mahalli idarelerin, belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında Bakanlar Kurulunun izni ile birlik kurmaları, görevleri, yetkileri, maliye ve kolluk işleri merkezi idare ile karşılıklı bağ ve

(131) YÜKSEL, Alaaddin: **a.g.m.**, s.41

(132) GÖNÜL, Mustafa: **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1977, s.5-6 ve 48

ilgileri kanunla düzenlenir” denilmiş ve böylece birlik kurmak Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılınmıştır.

1982 Anayasasından sonra çıktığı için 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasa’da da (m.25) “Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin belirli kamu hizmetlerinin görülmesi amacıyla kendi aralarında veya diğer mahalli idarelerle birlik kurmaları Bakanlar Kurulunun iznine tabidir” denilmiştir. Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Yasanın Uygulama Yönetmeliği(133)nin 31.maddesinde de büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyeleri arasında ortak finansman ve yatırım konusu hizmetler sayıldıktan sonra, bu hizmetlerle ilgili belediye birliği kurulamayacağına hükmedilmiştir.

Yerel yönetim birlikleri, yasayla veya yasanın verdiği yetkiye dayanarak kurulan tüzelkişiliği haiz kamu kurumlarıdır(134). Bu nedenle idarenin bir parçası olup, yerel nitelikli kuruluşlar olduğundan idari vesayet denetimine de tabidirler.

Temmuz 1995 tarihi itibarıyla ülkemizde 906 birlik faaliyette bulunmakta olup, bunlardan 354 birlik, 1982 Anayasası öncesi kurulmuş ve Bakanlar Kurulu iznine tabi olmamış, 552’si ise 1982 Anayasası sonrası kurulduğundan Bakanlar Kurulu izni ile oluşmuştur(135) Temmuz 1995 itibarıyla bu birliklere ilişkin üç tablo konunun devamında verilmiştir.

Hizmetlerin görülmesiyle ilgili olarak yerel, birkaç yöreye ilişkin, il ve bölgesel ve ülke düzeyinde yerel yönetim birlikleri kurulmaktadır. Hizmet birliklerinin il, bölge ve ülke düzeyinde kurulmuş olmaları hizmette halka yakınlıktan uzaklaşıldığı konusunda eleştirilmesi(136),

(133) 12 Aralık 1984 Tarih ve 18602 Sayılı RG

(134) GÖNÜL, Mustafa: a.g.e., s.69-79; **Mahalli İdare Birlikleri** (Haz. Hasan ÖZHAN ve Enis YETER), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995, s.36-37

(135) **Mahalli İdare Birlikleri**, a.g.e., s.49

(136) **Mahalli İdare Birlikleri**, a.g.e., s.8

hizmetin fiilen yapılması düşüncesi ile doğrudan ilgili gözükmetedir. Oysa, danışmanlık hizmetleri, tecrübelerin birleştirilmesi, aynı sorunlar ile uğraşan yerel idare birimlerinin ortak hareket etmeleri ve bu düzeyde eğitsel işbirliği yapılması ve etkili yönetim tekniklerinin kullanılması başarılı bir yerel idare için zorunlu ihtiyaçlardır. Bu doğrultuda uluslararası düzeyde de birlikler oluşturulmuş, Türkiye'deki bazı kent belediyeleri ile bazı yerel yönetim birlikleri de, bu uluslararası yerel yönetim birliklerine üye olmuştur(137).

Tablo 17: Yerel Yönetim Birliklerinin, Birlik Üyesi Yerel Yönetim Birimlerine Göre Sayısal Dağılımı	
Yerel Yönetim Birimine Göre Birlikler	Birlik Sayısı
İller Arası Birlikler	3
Köyler Arası Birlikler	652
Belediyeler Arası Birlikler	12
Köyler-Belediyeler Arası Birlikler	170
Köyler-İl Özel İdaresi Arası Birlikler	19
Belediye-İl Özel İdaresi Arası Birlikler	21
Köyler-Belediyeler-İl Özel İdaresi Arası Birlikler	29
Toplam	906

KAYNAK: Mahalli İdare Birlikleri, a.g.e., s.50

(137) Bunların bazıları; Uluslararası Yerel Yönetim Birliği IULA (International Union of Local Authorities); 1913 yılında Belçika'da kurulmuş olup, bugün merkezi Hollanda'nın Lahey kentindedir. Altı bölge teşkilatı vardır. Yerel özerkliği desteklemek, yerel yönetimlerin gelişmelerine katkıda bulunmak, yerel yönetim faaliyetleri ve vatandaşların refahları ile ilgili sorunlar üzerinde çalışmak ve yerel toplulukların katılım düşüncelerini geliştirmek ve teşvik etmek amacıyla çalışan IULA'ya Türkiye de üyedir. IULA-EMME (Uluslararası Yerel Yönetimler Birliği Doğu Akdeniz ve Ortadoğu Bölge Teşkilatı) 1986'da faaliyete başlamış, 1987'de merkezi İstanbul'da kurulmuştur. İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Kayseri Büyükşehir Belediyeleri ile Amman, Kahire, Kuveyt, Rabat, Riyad ve Tahran kentleri belediyeleri üyedir. Dünya Büyükşehirleri Zirve Konferansı, büyük kent sorunlarının çözümüne katkı amacıyla 1985'de Tokyo'da ve ikincisi 1988'de İstanbul'da düzenlenmiştir. Dünya Metropoller Birliği METROPOLIS (World Association of Major Metropolises), 1985'de Kanada'da kurulmuş olup, İstanbul bu kuruşa üyedir. İslam Başkentleri ve Kentleri Teşkilatı OICC (Organization of Islamic Capitals and Cities) 1979'da Fas'ta kurulmuş, Türkiye'den Ankara, İstanbul, Bursa ve Konya teşkilata üye bulunmaktadır. Bakınız. **Yerel Yönetimler Arası İşbirliği-Kent ve Belediye Birlikleri**, (Haz. Halil ÜNLÜ), Yerel Yönetimlerin Geliştirilmesi Programı Elkitapları Dizisi, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993, s.73-82

Tablo 18: Yerel Yönetim Birliklerinin Amaçlarına Göre Sayısal Dağılımı	
Amaçlarına Göre Birlikler	Birlik Sayısı
Ekonomik Amaçlı Birlikler	71
Sosyal ve Kültürel Amaçlı Birlikler	39
Altyapı Hizmeti Amaçlı Birlikler	755
Diğer Hizmet Amaçlı Birlikler	41
Toplam	906

KAYNAK: Mahalli İdare Birlikleri, a.g.e., s.51

Tablo 19: Yerel Yönetim Birliklerinin Kurulduğu Yıllara Göre Beşer Yıllık Periyotlar İçindeki Sayısal Dağılımı	
Kuruluş Yılları	Birlik Sayısı
1942-1970	36
1971-1975	95
1976-1980	90
1981-1985	127
1986-1990	182
1991-1995	376
Toplam	906

KAYNAK: Mahalli İdare Birlikleri, a.g.e., s.53

Türkiye’de yerel yönetim birlikleriyle ilgili yukarıdaki üç tablodan da görüldüğü üzere, yerel yönetim birliklerinin 1990’dan sonra sayıca arttığı, büyük bir çoğunluğunun altyapı hizmeti amaçlı birlikler olduğu, kurulan birliklerin önemli bir bölümünün köylerin kendi aralarında ve köylerin belediyelerle birlikte kurdukları birlikler olduğu anlaşılmaktadır. Böylece birlikler genellikle güçsüz yerel yönetim birimleri olan köylerin daha yoğun olarak kullandıkları bir işbirliği yöntemi olarak karşımıza çıkmaktadır.

Anakentlerde, hizmet birlikleri anakentin bulunduğu coğrafi alandaki diğer yerleşim alanları ile bazı hizmet konularındaki ilişkilerde faydalı olabilir. Çünkü anakentler giderek çevre kentleri ve

bir bütün olarak bölgeyi hizmetler açısından doğrudan etkileyebilmektedir. Ülkemizde anakentlere yoğun göç nedeniyle bölgelerin kentleşme düzeylerini, bölge içinde bulunan bir veya birkaç anakentin durumu belirleyebilmektedir. Özellikle sağlık ve çevre sorunları gibi etkileri kent sınırlarını aşan, bölge hatta ülke sınırlarıyla da bağımlı kalmayan hizmetler için yerel yönetimler düzeyinde de işbirliği gerekmektedir.

1970'li yıllarda, anakentler için hizmet birliklerine dayalı anakent belediye yönetimi hazırlık çalışmaları yoğunluk kazanmıştı. Bu çabalar, anakentlerde kent hizmetlerinin yönetiminde işbirliği arayışlarının ve koordinasyonun belirgin göstergeleri olmuştur. 3030 sayılı yasa ile iki kademeli belediyecilik esasına dayalı anakent belediye yönetimi oluşunca, genel amaçlı hizmet birliğine dayalı anakent yönetimi çabaları sonuçsuz kalmıştır. İhtiyaç duyulan koordinasyon ve işbirliği, iki kademeli anakent belediyeciliği modeli ile gerçekleştirilmeye çalışılmıştır.

Hiç kuşkusuz, yerel ihtiyaçların karşılanmasında asıl sorumluluk yerel yönetimlere aittir. Ülkemizde bu, il özel idaresi, köy ve belediye olarak üç türdür. Anakentlerde bu sorumluluk belediyelere, yani iki kademeli belediyecilik modeline göre oluşmuş büyükşehir ve ilçe belediyelerine düşmektedir. Yerel yönetim olgusunun özünü Türk sisteminde bu üç birim oluşturur. Yerel yönetim birlikleri bu açıdan bölge ya da yörede ne tek otoritedir, ne de yerel yönetimlerin yerine geçebilen bir kuruluştur; yerel yönetim birlikleri, yerel ihtiyaçları karşılamada başvurulacak, oluşturulan ikincil nitelikli kuruluşlardır(138).

(138) KAZANCI, Metin: "Yerel Yönetim Birlikleri", **Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1981, s.59

E- KENT HİZMETLERİNİN KARMA EKONOMİ YÖNTEMLERİNE GÖRE ÖZEL KİŞİLERE GÖRDÜRÜLEREK YÖNETİLMESİ

Anakent yönetimini oluşturan yerel kamu tüzelkişilikleri olarak büyükşehir belediyeleri, ilçe ve alt kademe belediyeleri, özel amaçlı belediye örgütleri ile UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon birimleri kent hizmeti örgütleri konumundadır. Bu örgütler kent hizmetlerini, kendi hizmet alanları içinde yasalarla verilmiş görevleri doğrultusunda yaparlar. Yasanın verdiği görevi yani kent hizmetini, anılan örgütler kendi yapıları imkan ve kaynakları ile doğrudan ifa edebileceği gibi, çeşitli usul ve yöntemler ile başka kuruluş, tüzelkişilik veya gerçek şahsa yaptırtabilirler. Yasalarda bu görevler kendilerine verilirken, görevin yapılma şekli olarak da genellikle yapmak, yaptırmak, kurmak, kurdurmak gibi ifadelerle belirtilmiştir. Anakent belediye yönetimini oluşturan örgütler kent hizmetlerini, kurdukları şirketler (BİT'ler) ile ya da bütün kamu idarelerinin yararlandığı ihale, kira, imtiyaz, yap-işlet-devret sözleşmeleri gibi usuller ile yaptırtabilirler.

Merkezi yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının, kent hizmetlerinin sunumunda azımsanamayacak yeri vardır. Bu kuruluşlar, o kent hizmeti üzerine kurulu ve sadece o kentsel alan ile sınırlı yönetimler değildir; genel nitelikli örgütlenmelerdir, kentsel düzeyde değil, ülke düzeyinde kamu tüzelkişiliği mevcuttur. Bu nedenle kent hizmetlerinin örgütlenmesi ve yönetimi kapsamında bu örgütlerin yapılarına yer verilmemiş, sadece yerel nitelikli olanlar ele alınmıştır.

1- Kent Hizmetlerinin Özel Kişilere Gördürülme Nedenleri

a) Kent Hizmetlerinin Tamamının Belediye Örgütleri Tarafından Yerine Getirilmesinin Sakıncaları

Anakentler, yerleşimin genişliği ve mekana ilişkin özellikleri, nüfus yoğunluğu ve hızlı bir kentleşme sürecini hala yaşıyor olması dolayısıyla, çeşitli ve teknik özellikli, karmaşık bir çok kentsel ihtiyacın

olduğu, bunun karşılanması için kent hizmetlerinin nitelikli, verimli ve dengeli hizmetlerin birbirleriyle uyumlu olmasının da yerel demokrasi açısından önemli olduğu hizmet alanlarıdır. Bu yerleşim yerleri nisbeten küçük ve hizmet ihtiyaçları da az olduğu dönemler için oluşturulmuş örgütlenme (merkezi veya yerel hizmet örgütlenmesi), farklı dönemlerde örgütlere eklemeler yapılması, hizmet yönetiminin farklı yönetim birimlerine geçmesi, hizmet alanı sınırlarının değiştirilmesi gibi, değişen kentsel mekanın ihtiyaçlarına ayak uydurma çabalarını da beraberinde getirmiştir.

Bugün anakentlerde kent hizmetleri, büyükşehir ve ilçe belediyeleri, özel amaçlı örgütler, koordinasyon birimleri ve yerel yönetim birlikleri gibi örgüt ve örgütlenmeler ile birlikte merkezi yönetim ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşları gibi genel örgütlerle yönetilmeye çalışılmaktadır. Bu kamu örgütlerinin kent hizmetlerinin yönetimindeki varlığı, hizmetlerin kentsel ortamdan kaynaklanan nitelikleri ile yakından ilgilidir. Çünkü anakentler artık, yönetimlerarası işbirliği, uzmanlaşma ve koordinasyonu gerektiren bir yönetim anlayışı üzerine kurulu hizmetlerden ve bunların bütününden oluşmuş birer sosyal ve ekonomik açık sistemler halini sergilemektedirler.

Anakent yönetim modeli olarak iki kademeli belediyeciliğin benimsenmiş olması ve iki kademe arasındaki görev ve yetki paylaşımı ile karşılıklı ilişkileri bu işbirliği, hizmetlerde uzmanlaşma ve koordinasyon ihtiyaçlarının bir gereğidir. Özel yasalarla anakentlerde kurulu, özel amaçlı yerel hizmet örgütleri de belirli kentsel kamu hizmetlerinin gerektirdiği teknik özelliklerin zorunlu kıldığı bir uzmanlaşmanın sonucudur. Kent hizmetleri içinde belli birinde örgütlenme, hizmetlerin yönetimlerarası paylaşımında bir işbirliği ve uzmanlaşma ile koordinasyon gerektirir.

Kentlerde bir çok hizmet, merkezi yönetimin kentteki örgütlenmesi veya hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının

faaliyetleri ile yapılmakta, böylece kentlere bazı hizmetleri götürmesiyle, kent hizmetlerine özgü kurulmuş olmayan genel örgütler de kent hizmetlerinin yönetiminde pay sahibi durumundadır. Bazı kent hizmetleri, kentsel düzeyde bir bütün teşkil etmekle birlikte, kentsel alan dışına da taşabilmekte veya bir başka kentin aynı tür hizmetleri ile buluşabilmektedir. Bu hizmetlerin sağlanmasında, yerel yönetimler kendi aralarında birlikler de oluşturabilmekte ve böylece kentsel hizmetlerin bazıları üzerinde işbirliği temin edilebilmektedir.

Bütün bu örgütlenmeler farklı yönetimlerce, farklı hizmet konularında kurulmuş olmakla birlikte aynı kentsel mekana, aynı anda hizmet sunmak durumundadırlar. Kent hizmetlerinin birbirine bağlı ve karmaşık bir yapı sergilemesi, belli bir uzmanlaşma, işbirliği ve koordinasyonu gerektirmektedir. Anakentlerde 3030 sayılı yasa ile varlığını bulan UKOME ve AYKOME gibi koordinasyon merkezlerinin merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki kuramsal işbirliğinin en yeni örneği olduğu ifade edilmektedir(139). Bu koordinasyon merkezleri, sadece merkezi ve yerel yönetimler arasında ve sadece kuramsal bir işbirliği değil, aynı zamanda diğer ilgili kamu kurum ve kuruluşlarını bir araya getiren, birer kurul halinde çalışmakla da kurumsallaşmış bir işbirliğidir.

Anakent hizmetlerinin birbirine sıkıca bağlı, bir bütün teşkil eden yapısı, çok ve çeşitli sayılarda hizmet alanının oluşu, bir çoğunun teknik özellikli ve uzmanlık gerektirmesi nedeniyle, mevcut kent hizmeti örgütleri ile merkezi ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının örgütsel yapı ve imkanlarıyla bu kent hizmetlerinin hepsini bizzat yürütmeleri zordur ve faydalı sonuçlar vermeyebilir.

Her hizmet için yeni bir örgütsel yapı ya da birim oluşturmak, teşkilatlanma yapısında sürekli genişlemek, araç-gereç, personel ve

(139) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.33

yeni bürokratik masraflarda artış gerektirecektir. Ayrıca bazı hizmetler teknik yapılı olup, üstün teknoloji ve bilgi gerektirebilecektir. Diğer yandan, kamu yönetimi personelinin bürokratik tutum ve davranışları, kamu hukuku kuralları, usul ve şekil şartları, hizmetlerde gecikmeye, yönetim kaynaklarının atıl kalmasına sebep olabilmektedir. Bu nedenle yasalarca verilen görevlerin hepsini gerek belediyeler, gerekse kentsel kamu hizmeti sunan diğer kamu örgütlerinin bizzat kendi örgüt ve imkanlarıyla yapmaları hem mümkün gözükmemekte ve hem de gereksiz kalmaktadır(140). Diğer yandan da her bir yeni hizmet alanı üzerine kentsel hizmet örgütlerinin kurulması, mevcut yerel yönetimlerin örgütlerinin genişletilmesi, hizmete ve halka yakınlık anlayışı üzerine kurulu yerel yönetimlerde bürokratik bir yapılanma ile yerel düzeyde merkezileşmeye yöneltebilecektir.

b) Özelleştirme Uygulamalarının Kent Hizmetlerinde Yaygınlaşması

Osmanlı'da bayındırlık, sağlık, eğitim, sosyal tesisler ve sosyal hizmetler gibi bugün belediyenin görevine giren kentsel hizmetler, genellikle vakıflar tarafından yerine getirilmekteydi(141). Vakıfların günümüzün kamu hizmet ve kamuya yararlı faaliyetlerini gördükleri hususunda herhangi bir tereddüt bulunmamaktadır(142). Vakıfların kuruluşu fertlerin iradesine bırakılmıştır ve bu nedenle yerel yönetimler için de bir çeşit ferdiyet usulü uygulaması olarak da değerlendirilebilmiştir(143).

Deniz ticaretinin artışıyla liman şehirlerinde, iç ve dış siyasi

(140) ERYILMAZ, Bilal: **a.g.m.**, s.22

(141) YAYLA, Yıldızhan: **a.g.m.**, s.1007-1008

(142) YAYLA, Yıldızhan: **a.g.m.**, s.1005. Ayrıca bakınız: ONAR, Sıddık Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.II, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1966, s.662 ve devamı; SOYSAL, Mümtaz: **Local Government in Turkey**, TODAİE Yayını, Ankara, 1967, s.7; ERGİN, Osman Nuri: **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, İstanbul, 1936, s.7 ve devamı; TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Kamu Hizmetlerinde ...", **a.g.m.**, s.45

(143) ERGİN, Osman Nuri: **a.g.e.**, s.5-6 ve 47; YAYLA, Yıldızhan: **a.g.m.**, s.1005-1006

sebepleri ile 19.yüzyılda özellikle ticari faaliyetlere uygun kentsel hizmetler oluşturmak için(144), Batı tipi düzenli kentlerden etkilenecek yeni bir kent yönetimi özlemi(145) gibi sebeplerle belediye teşkilatı oluşturma sürecine girilmiştir. Bu gelişmeler sonucunda; "eski şehir örgüt ve hizmetlerinin bozulması; ekonomik gelişmeler; Batı ile ilişkilerin artması sonucu güzel ve düzenli şehir özlemi; azınlıkların korunması için dış baskılar ile ülke içinde liberalleşme ve ademi merkeziyetçi eğilimin zaman zaman etkili olması gibi siyasal gelişmeler sonucu Türkiye’de Batı tipi belediyeler oluşmuş ve gelişmiştir(146) denilmektedir. Böylece, birer özel girişim olan vakıf yöntemi ile kent hizmetlerinin yürütülüşünden, Batı tipi örgütlenme ile belediyelerce kent hizmetlerinin yürütülüşüne geçilmiştir.

Cumhuriyetin ilk dönemlerinde kentin elektrik, telefon, su, yol ve ulaşım hizmetleri üzerine yerli ve yabancı sermayeli imtiyaz şirketleri kurulu idi ve bu temel hizmetler bu imtiyaz şirketlerince yürütölmekteydi. Vakıf ve imtiyaz şirketleri örneğı ile anlaşılacağı üzere, kentsel hizmetler belediye kurumları öncesinde özel kişilikler eliyle görölmekte idi. Görölen hizmetler kentsel düzeyde temel kamu hizmetleridir.

1930 tarihli Belediye Kanunu uyarınca bir çok kent hizmeti belediyelere görev olarak verilmiştir. Böylece başlangıçta özel girişim olan vakıflar aracılığıyla yürütölen hizmetler birer yerel kamu tüzelkişiliğı olan Belediyelere bırakılmıştır.

İmtiyaz şirketlerinin gördüğü kent hizmetleri ise, dönemin devletçilik uygulaması ve anlayışına paralel olarak önce devletleştirilerek birer merkezi hizmet haline, sonra belediyeleştirilerek yerel hizmet haline dönüştürölmüş; su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım ve gaz idareleri şeklinde kurulu, belediye bünyesinde kamu tüzelkişi-

(144) ORTAYLI, İber: **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878**, TODAİE Yayını, Ankara, 1974, s.163

(145) ORTAYLI, İber: **a.g.e.**, s.113 ve devamı

(146) YAYLA, Yıldızhan: **a.g.m.**, s.958

liklerine bırakılmıştır. Elektrik ve haberleşme hizmetleri ise devletleştirme ve belediyeleştirme aşamasından sonra, tekrar merkezileştirme uygulamasına tabi tutularak, ülke düzeyinde sunulan kamu hizmetleri haline getirilmiştir(147). 1980 sonrası başlayan özelleştirme politikaları ile de bu hizmetler özelleştirme uygulamasına konu edilmiştir. Gerçi “Devletçilik” politikalarının yoğun bir şekilde uygulandığı, henüz planlı kalkınma anlayışına geçilmediği dönemlerin peşinden girilen, çok partili hayatın ilk iktidarlarından olan I. Menderes Hükümetinin özelleştirme fikrine ve zihniyetine sahip olduğunu görmekteyiz. 29.5.1950 tarihinde TBMM’de okunan Hükümet Programında; “Bundan böyle amme karakterini haiz olmayan sahalarda işletmeciliğe geçmeyeceğimiz gibi muhtelif sebepler altında kurulmuş olan işletmeleri, amme hizmeti gören ve ana sanayie taalluk edenler hariç, muayyen bir plan dahilinde elverişli şartlarla peyderpey hususi teşebbüse devretmeye çalışacağız”(148) denilmiştir.

Görüldüğü gibi kent hizmetlerinin özel girişimler eliyle sunulması geleneksel anlayış içinde zaten var olmuştur. Sadece çeşitli dönemler itibariyle uygulanan ekonomik ve sosyal politikalar sonucu, hizmetlerin yürütülüşü el değiştirmiş, başlangıçta özel ve ferdi girişim ile yönetilmekte olan kent hizmetlerinde aradan geçen bir asırlık süre sonrasında tekrar özel girişime yönelme olmuştur. Bahsedilen bu gelişmeler örneğinde düşünüldüğünde, kent hizmetlerinin, ülkedeki kamu hizmeti anlayışından, yerel yönetim hizmet politikalarını da ülke düzeyindeki sosyo-ekonomik politikalardan bağımsız değerlendirmek gerektiği, birbirlerini etkileme ve tamamlama özelliklerinin dikkate alınmasının önemli olduğu söylenebilir.

1980 sonrasında dünyanın birçok ülkesinde olduğu gibi,

(147) TARHAN, Şerafettin: a.g.m., s.69 ve devamı

(148)Hükümetler ve Programları, C.I 1920-1960, (Haz., Nuran DAĞLI ve Belma AKTÜRK), TBMM Yayını, Ankara, 1988, s.158

Ülkemizde de zelleştirme uygulamaları, liberalleşme politikaları görülmeye başlanmıştır. Ekonomik, idari, siyasi ve değişen kamu hizmeti ihtiyaçları karşısında, özel sektörün de güçlenmesine koşut olarak bir zelleştirme eğilimi başlamıştır. Burada, devletin zelleştirme politikaları ve merkezi düzeyde KİT'ler üzerindeki politikalar değil, kentsel düzeyde yerel hizmetlerin özelleştirilmesi konumuz açısından önem teşkil eder. Ancak idarenin bütünlüğü ilkesi, hizmetlerin merkezden ya da yerinden sunularak kentsel düzeyde birleşmeleri, ülkenin temel ekonomik, sosyal ve siyasal politikalarının bütün kurumları etkileyeceği hususlarının gözönünde tutulması da gereklidir. rnek olarak TEK ve PTT'nin zelleştirme uygulamasına tabi tutulması ile bu kuruluşların örgütsel yapı ve hizmet görme usullerinde farklılaşma olduğu açıktır. Bu hizmetlerden en çok faydalananların, ya da hizmetlerin en çok sunulduğu alanların nüfusları ve çeşitli ekonomik ve sosyal örgütlenmeleri ile kentsel alanlar olduğu söylenebilir. Böylece lke düzeyindeki zelleştirme uygulamalarının kentsel ortamları ve buna bağlı olarak kent hizmet ve yönetimlerini etkileyebilmektedir.

Kent hizmetlerinin özelleştirilmesinin bir çok nedeni olduğu bilinmekle birlikte, idari, siyasi, ekonomik ve mali nedenler etrafında yapılan sınıflama genel kabul görmektedir(149). Bu nedenler içinde idari nedenler, kent yönetimleri olan belediye kurumlarını yeni arayışlara iten en büyük neden olmuş, zelleştirme politikası ortamı içinde engellerin aşılmasında zelleştirme bir yol olarak grlmştr. İdari vesayet, kırtasiyecilik ve idarenin yavaş işlemesi, kamu hukukunun şekil şartları, usul ve yöntemleri gibi tabi olunan hukuksal zemin; yönetsel kaynakların ve özellikle de araç-gereç, teknik bilgi ve uzman teknik personelin yetersizliği gibi kent yönetiminin mevcut

(149) EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.56-57

örgütsel yapısı; kent nüfusunun artması, eğitim ve kültür düzeyinin yükselmesi, yeni kamu hizmeti alanlarının çıkması, hizmette genişleme ve nitelik ölçüsü gibi hızlı kentleşme ve nüfus artışının sonuçları, kent yönetimlerinin idari yapısını hem zorlamakta ve hem de yavaş işlemeye yol açmaktadır.

Belediyeler hizmetlerin görülmesini çeşitli usullerle, özel tüzelkişiliklere veya kurduğu şirketlere gördürmek ile bir ölçüde idari vesayet denetiminden kurtulmak ve rahatlamak amacı gütmektedir. Diğer taraftan hizmeti kendi örgütüyle bizzat görmek, kamu hukuku kuralları ile hizmeti işletmek ve yönetmek anlamına geldiğinden, bürokratik işlemler ve yönetimin yavaş işlemesi sorunları ile karşılaşmak demektir. İdari yapı olarak kent yönetimlerinin, her bir kent hizmeti için örgüt, personel, teknik araç, bilgi ve uzman olarak hazır bulunmaları imkansızdır. Bu konuda yönetimi ve imkanları zorlamak israf ve hizmette gecikmeyi sağlamak demektir. Mevcut hali ile dahi bugün tüm belediyelerde nitelikli, yetişmiş eleman eksikliği sorunu olduğu(150) bilinmektedir.

Kent hizmetlerinde özelleştirme uygulamalarını iki başlık altında incelemek uygun olacaktır. Bunlardan birincisi, belediye, özel amaçlı örgütler, birlikler gibi yerel hizmet örgütleri olan kamu tüzelkişileri ile kentlere hizmet sunan merkezi idare örgütü ve hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarının ihale, sözleşme, kupon, imtiyaz gibi yöntemlerle gerçek ve özel tüzelkişiliklere açılarak kent hizmetlerini gördürmesi usulü, ikincisi ise kentsel düzeyde yerel kamu idarelerinin şirketleşerek, kent hizmetlerinde özel hukuk usullerine göre hizmet sunma girişimleri.

Bunlardan ilki bütün kamu kurum ve kuruluşlarının yapabileceği ve yaptığı bir usul olup, özel sektörün bilgi ve uzmanlığından

(150) GÜNAL, Gülin: "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", GÜ İİBF Dergisi, C.4, S.1-2, 1988, s.214

faydalanarak, hizmeti ona yaptırarak, hizmetin yönetimini sağlamak anlamındadır. Diğer i se, kent hizmetlerinin doğrudan yöneticisi olan belediyelerin (ve başka düzeylerde de diğer yerel yönetim birimlerinin) genellikle özel hukuk usullerine göre kurduğu işletme ve şirketler vasıtasıyla hizmet görme usulleriyle kent hizmetlerinin yürütülmesi esasına dayalıdır.

2- Özel Sektöre Hizmet Gördürme Yöntemleri ve Özel Sektör Gibi Örgütlenme Arayışları

a) Özel Sektöre Hizmet Gördürme Yöntemleri

Özel sektöre kent hizmetlerinin gördürülmesi ülkemizde yeni bir yöntem değildir. Belediye Yasası çıkmadan önceki dönemde ve Osmanlı Devleti yönetiminde, vakıfların ve imtiyaz şirketleri halindeki su, elektrik, haberleşme, kentiçi ulaşım hizmetlerinin özel girişimler olduğu hatırlanmalıdır.

1930 tarihli ve 1580 sayılı Belediye Kanunu ile kentsel hizmetler belediyelere görev olarak verilmiş ve sayılan görevlerinin yerine getirilmesinde “yapmak, yaptırmak”, “kurmak, kurdurmak”, “işletmek, işlet-tirmek”, “imtiyaz vermek”, “yaptırıp işletmek” gibi hükümler ile alternatif hizmet sunma konusunda belediyelere geniş bir hareket alanı çizilmiştir(151). Benzeri hükümleri, 1984 tarih ve 3030 sayılı Büyükşehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkındaki Kanunda da görmekteyiz.

Kanunun verdiği bu yetki ile kentsel kamu hizmetlerini sunmada özel sektörden yararlanılabileceği, bu konuda girişimlerde bulunula-bileceği açıktır. Kamu hizmetlerini özel sektöre gördürmek konusunda hukuki dayanak olarak şunları söyleyebiliriz:

Anayasanın 128.maddesi “Devletin kamu iktisadi teşebbüsleri ve diğer kamu tüzelkişilerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle

(151) Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, a.g.e., s.23

yükümlü oldukları kamu hizmetlerinin gerektirdiği asli ve sürekli görevler, memurlar ve diğer kamu görevlileri eli ile görülür” şeklindeki hükmü ile kamu hizmetlerinin kamu kurumları ve bunların kamu görevlileri eliyle görüleceği anlaşılmaktadır. Ancak burada, her kamu hizmetinin memur veya diğer kamu görevlileri eliyle görüleceği anlamı çıkmaz. Çünkü her kamu hizmeti “genel idare esaslarına göre yürütülmekle yükümlü olunan” hizmetler değildir. Anayasanın bu hükmü farklı cümlelerle değerlendirildiğinde; “Kamu idarelerinin genel idare esaslarına göre yürütmekle yükümlü olmadıkları kamu hizmetlerinin gerektirmediği asli ve sürekli olmayan görevler, bu kuralın dışında kalmaktadır”(152) denilmektedir. Ayrıca Anayasanın 128.maddesi “kamu hizmeti görevlileri ile ilgili hükümler” başlığını taşımakta olup, bu madde hükümlerinin kamu hizmetine ilişkin hükümler olmadığı, bu hizmetler içinde kamu görevlilerinin yerini belirleme amacının taşıdığı(153) ifade edilmektedir. Burada kamu görevlisi ile kamu hizmeti görevlisinin aynı şeyi ifade etmediği, birinin, kamu düzeni ile ilgili olan kamu görevine, diğerinin ise kamu hizmetine ilişkin kavramlar olduğunu ekleyebiliriz.

Kentsel hizmetlerin sunulmasından sorumlu olma ile bu hizmetlerin kim tarafından sunulduğu arasında temel bir ayırım olduğu belirtilmektedir. Bu ayırım ile kent hizmetlerinin sorumluluğu amaçla ilgili olup, kent hizmetini sunan kamu kurumunun görevi altındaki hizmetlerin sunulacağına dair bir güvence temin etmektedir. Hizmetin kimin tarafından sunulduğunun konusu ise daha çok amaca ulaşmada kullanılacak araçlarla ilgili olduğu(154) belirtilmektedir.

Özelleştirme uygulamalarının yaygınlaşmasıyla bu konuda yapılan her türlü faaliyetin özelleştirme sanıldığı veya öyle adlandı-

(152) GÜNAL, Gülin: a.g.m., s.216

(153) GÜNAL, Gülin: a.g.m., s.216

(154) **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, a.g.e., s.19-20

rıldığı ve yanlış yargılara varıldığı görülmekte, tartışmalara mahal verilmektedir. Kent hizmetlerinin özelleştirilmesi ile kent hizmeti sunan bir kamu örgütünü özelleştirme aynı şeyi ifade etmez. Biri hizmetin konusunu, diğeri hizmetin mevcut örgütünü ifade etmektedir. Hizmetin özelleştirilmesinden maksat, hizmetten sorumlu idarenin bu hizmeti kendi örgüt yapısı ve imkanları ile yürütmeyip, sorumluluğu kendinde kalmak üzere, özel gerçek ya da tüzelkişilere gördürerek yönetmesi anlamında anlaşılmalıdır. Mevcut bir hizmet kurumunun özelleştirilmesi ise mülkiyetin kamu mülkiyetinden özel mülkiyete doğru tamamen veya kısmen kaydırılması anlamına gelmektedir.

Kent hizmetlerinin özelleştirilmesi veya kent hizmetlerinin yönetiminde gerçek ya da özel tüzelkişiliklerden yararlanmak suretiyle ve hizmeti bu kişiliklere gördürülerek yönetmek konusunda çeşitli usuller mevcuttur. Bu usuller genellikle şöyle sayılmaktadır(155): ihale, belediyelerarası hizmet sözleşmesi, imtiyaz sözleşmeleri, kiralama, kupon, gönüllü katkılar, kendi kendine hizmet, yasal ve kurumsal serbestleşme, fiyatlandırma, yap-işlet-devret, vergi teşvikleri ve idari düzenlemeler gibi doğrudan ya da dolaylı olarak özel kişiliklerin kentsel kamu hizmetlerine katılması, hizmet sunumunda pay sahibi olması yöntemleridir.

İhale yöntemi, bütün kamu kurum ve kuruluşlarının kullandığı bir yöntemdir. Bu yöntemde kent hizmetini yürütmekten sorumlu kamu örgütleri, bir şirket ya da kişi ile bir sözleşme yaparak, bedeli karşılığında belirli bir kamu hizmetinin sunulmasını talep ederler(156). İhale yöntemi ile hizmet görmeye birden çok özel kişi talip olacağın-

(155) **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, a.g.e., s.24; EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.59 ve devamı; GÜNAL, Gülin: a.g.m., s.217-218; DOĞAN, Zeki ve Mustafa DAĞ: "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", ÇYYD, C.4, S.3, Mayıs 1995, s.51-53; ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.26-28; SAVAS, E.S.: a.g.e., s.83; **Özelleştirme**, a.g.r., s.48

(156) **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, a.g.e., s.25; EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.60-61

dan piyasanın rekabet imkanlarından faydalanılabilir. İhale yöntemi ile hizmetin özel şahıslara ihalesinde, açık ya da kapalı teklif usulü, pazarlık usulü gibi usullere uyulmakta, Devlet İhale Kanunu esas alınmaktadır(157).

İmtiyaz usulü, bazı kamu hizmetlerinin yürütülmesinin kamu otoritesi tarafından özel bir firmaya tekel olarak verilmesidir(158). Yerel düzeyde imtiyaz sözleşmeleri, yerel yönetimlerin bütünüyle kendi yetkisi altındaki belirli bir hizmetin, önceden tanımlanmış bir alanda üretilmesi ve belde halkına sunulması yetkisini, özel firmalara ya da kar amacı gütmeyen kuruluşlara belli bir dönem için devretmesi şeklinde tarif edilmekte, bu tür sözleşmelerin sadece ücretlendirilebilir hizmetler için geçerli olabileceği(159) belirtilmektedir. Bu durumda, hizmetten yararlananlar hizmet bedelini firmaya ödeyecektir. Devletleştirme öncesindeki su, elektrik, yol-ulaşım ve haberleşme hizmetleri imtiyazlı şirketler tarafından yürütülmekteydi. Bugün su ve kanalizasyon idareleri ile kentiçi ulaşım alanındaki işletmeler, anakentlerde belediyeler bünyesinde ayrı bir kamu tüzelkişiliği olan imtiyazlı şirketler olup, özel girişim değildir. Elektrik ve telefon gibi, belediyelerin görevi olmuş, daha önce imtiyaz şirketlerince yönetilmiş kent hizmetleri ise, sonuçta hizmet yönünden yerinden yönetim kuruluşlarınca verilirken, özelleştirme uygulamasıyla sonunda imtiyaz verilerek özel anonim şirketlere geçmiştir (TEDAŞ, TEAŞ ve TÜRK TELEKOM gibi). Burada önemli olan hizmetin bir anonim şirkete devridir, kamu yönetimi şirket bünyesinde belli bir paya sahip olabilir, ancak şirket özel hukuk hükümlerine göre çalışacaktır.

(157) Bu konuda Orhan PİRLER'in üç ayrı makalesi belirtilebilir: "Yerel Yönetimlerde Pazarlık Yönteminin Uygulanması", ÇYYD, C.1, S.2, Mart 1992, s.45-56; "Yerel Yönetimlerde Yapılacak İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Uygulanması", ÇYYD, C.3, S.3, Mayıs 1994, s.35-47; "Yerel Yönetim İhalelerinde Açık Teklif Yönteminin Uygulanması", ÇYYD, C.2, S.3, Mayıs 1993, s.57-66

(158) ERYILMAZ, Bilal: a.g.m., s.40

(159) Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri, a.g.e., s.33; SAVAS, E.S. a.g.e., s.98-100

Kiralama yönteminde, kent hizmeti için gerekli olan yatırım tesis, araç ve gereç, kent hizmeti yöneticileri olan kamu kuruluşlarının malı olup, bu mülkiyetin belli bir süre özel kişilere yönetmek ve işletmek üzere sözleşme ile kiralanması esastır. Kiralayan özel şirket veya kişi kira sözleşmesi dahilinde hizmetin işletmesini sağlayacaktır.

Yap-işlet-devret, ülkemizde gündemi en çok işgal etmiş ve adını çok duyurmuş bir yöntemdir. Kendi kaynağını özel sektör kendisi oluşturacağı için, kamu idaresine herhangi bir külfet getirmeyen bu yöntem bir tür imtiyazdır(160). Sözleşmede belirlenen, belli günün bitimiyle bütün varlığı ile kamu idaresine geçmesi esasına dayanır. İleri teknoloji ve yüksek mali kaynak gerektiren projelerin gerçekleştirilmesi için özel bir finansman modeli; bazı hizmetlerin, mali imkansızlıklar nedeniyle yerli ve yabancı şirketler devreye sokularak bunlar aracılığı ile yaptırılması, işletilmesi ve belli bir süre geçtikten sonra yapılanların kamu idarelerine devredilmesi(161) şeklinde değerlendirilmektedir.

Kentsel ihtiyaçlar tesbit edildikten sonra, ihtiyaç üzerine kentsel hizmetlere karar verilip hizmet tesis edildikten sonra, bu hizmetlerin yapı ve tesislerini özel firmaya yaptırmak, belli bir süre işletirmek ve süre bitiminde olduğu gibi idareye devretmek anlamında olan yap-işlet-devret modelinden özellikle fiziki altyapı hizmetlerinde yararlanılabilmektedir.

b) Özel Sektör Gibi Örgütlenme Arayışları: Şirketleşme

Yerel yönetimlerin, özel sektöre (yani gerçek ve tüzel özel kişilere) kent hizmetlerinin yürütülmesinde yer vermesi ve onların faaliyetinden yararlanma nedeni olarak, özel sektörün, özel hukuk

(160) EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.67

(161) PIRLER, Orhan: "Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli", ÇYYD, C.4, S.1, Ocak 1995, s.47; Özelleştirme, a.g.r., s.51; ŞENALP, M.Engin ve Ali BİLİR: "Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği", TİD, Y.61, S.382, Mart 1989, s.143

kurallarınca, rekabet ve piyasa ortamında ve karlılık esasında çalışmasının yaratacağı verim, hız, kalite ve etkililik arzusudur. Üstelik belediye yönetimi denetleme hakkını da saklı tutmakta, sözleşmelere bu hükümler yerleştirilerek dayanak oluşturmaktadır.

Kendi örgütlerinin kamu hukuku kuralları ile işlemesi, özel hukuk kurallarına göre işleyen özel amaçlı örgütler de dahil, üzerlerindeki vesayet denetimi, devlet ihale kanunu, muhasebe usulü gibi hareket sahasını kısıtlayan kurallar sayesinde yerel yönetimler arzuladığı gibi hizmet görememektedir. Bu nedenle özel sektörün serbestisinden ve gücünden yararlanma arayışlarının yanında, özel sektör gibi hizmet görebilme düşüncesi ile, özel hukuka tabi şirketler, teşebbüs ve iştirakler oluşturma sürecine girilmiştir. Özel sektöre iş gördürmeye belli bir süre için ve belli bir sözleşme yapılarak ve hizmet sorumluluğu idarede kalmak üzere, alternatif hizmet görme yöntemleri olarak bakılıyor. Kent yönetimleri, bazı kent hizmetlerini, daha etkin yürütmek amacıyla, kamu hukukunun ve kamu bürokrasisinin katı kurallarından ve ağır işleyişinden uzaklaştırmak üzere işletmelerini şirketler haline getirerek özel hukuk hükümlerine göre işlemesini sağlamaktadırlar(162). Ülkemizde, yerel yönetimlerin şirket kurmaları ya da ortak olmaları eskiden beri uygulanmakta olan bir yöntemdir. Ancak kent hizmetlerinin yürütülmesinde yaygın bir hizmet yöntemi olarak belediye şirketlerinin devreye girmesi 1984'den itibaren olmuştur(163).

1930 tarihli 1580 sayılı Belediye Yasanın 15. maddesine dayanarak belediyelerin, İl Özel İdaresi Yasasının 78. maddesiyle de il özel idaresinin şirket kurma ve şirketlere iştirak edebilme imkanı vardır. 1580 sayılı Yasanın 19. maddesi "belediye idareleri, Yasanın kendilerine tahmil ettiği vazife ve hizmetleri ifa ettikten sonra, belediye sakinlerinin müşterek ve medeni ihtiyaçlarını tasfiye edecek her türlü

(162) EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.68

(163) EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: a.g.m., s.68

teşebbüsat icra ederler” demektedir. Yine aynı kanuna göre, “Belediye sınırları içinde belli semtler arasında yolcu nakil vasıtası olarak otobüs, omnibüs, otokar, tünel, trolleybüs, firiküler işletmek ve mezbahada kesilen etleri satış yerlerine nakletmek münhasıran belediyelerin hakkıdır (m.19/B-5). Bunların, belediyelerin de iştirak edecekleri şirketler vasıtasıyla yapılması ve işletilmesi veya icra edilmesi veyahut imtiyazın devri İçişleri Bakanlığı’nın kararına bağlıdır (1988 tarihli ve 336 sayılı KHK ile değişik 1580 sayılı Yasanın 19/5.maddesi).

Türk Ticaret Kanununun 275. maddesi, 5434 sayılı Emekli Sandığı Kanununun 12. maddesi, kendi düzenleme alanları açısından yerel yönetimlerin kurabilecekleri şirketlere ve personeline ilişkin hükümler bulundurmaktadır.

Genel olarak değerlendirildiğinde, belediyelerin kendi aralarında şirket kurmaları veya mevcut bir şirkete ortak olmaları hususunda hukuki bir engel yoktur. Bu konuda 1580 sayılı Belediye Yasası temel hukuki dayanaktır. Vesayet denetiminin bu alanda da olması, 1988-1992 yılları arasında uygulanmış olan DPT’nin görüşünün alınması(164) ve 1994 yılından sonra Bakanlar Kurulunun izninin alınması(165) gibi uygulamalar, sadece şirket kuruluşunda merkezi yönetimin haberdar olması ve kamu hizmetlerinde birliğin sağlanması açısından

(164) 18 Şubat 1988 tarih ve 19729 sayılı RG’de yayınlanan 1988 yılı Programı Uygulaması, Koordinasyonu ve İzlenmesine Dair Bakanlar Kurulu Kararı gereği, belediye ve il özel idarelerinin iştirak edecekleri veya kuracakları şirketler için DPT’nin görüşünün alınması hükmü getirilmiştir. 1992 yılından itibaren bu uygulamadan vazgeçilmiştir. Böylece TTK hükümlerine göre yerel yönetimler şirket kurmakta serbest olup, şirketlerin denetimi Türk Ticaret Kanunu hükümleri çerçevesinde Sanayi ve Ticaret Bakanlığı Müfettişlerince yapılmaktadır.

(165) Belediyeler ve diğer yerel yönetimlerin şirket kurmalarında serbest hareket ederek, siyasal amaçlara yönelik kullanılmaları gibi örnekler gözönüne alınarak şirketlerin kontrolsüz olarak çoğalması hususunda kısıtlamalar getirilmek istenmiştir; 24 Kasım 1994 tarih ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamalarının Düzenlenmesine ve Bazı Kanun Hükmünde Karamamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun ile (m.26): “Belediyeler ve diğer mahalli idareler ile bunların kurdukları birlikler tarafından ticari amaçla faaliyette bulunmak üzere ticari kuruluşlar kurulması, mevcut veya kurulacak şirketlere sermaye katılımında bulunulması, Bakanlar Kurulunun iznine tabidir” hükmü getirilmiştir. Aynı maddede bu şirketlerin ve şirketlerdeki sermaye paylarının özelleştirilmesinin bu kanun hükümlerine göre yapılacağı ve yapılış usulü hakkında hükümler getirilmiştir.

önemsenmiştir.

1930 tarihli Belediye Kanunu hükümleri gereği bu imkan, kanunun çıktığı günden itibaren mevcut olup, şirket kurma ve iştirak etme girişimlerinde de bulunulmuştur. Ancak 1984 yılından sonra bu konuda hızlı bir gelişme olduğu görülmektedir. Bu gelişmeyi, 1984'den sonra hem merkezi yönetim ve hem de birçok bölgede yerel yönetimlerde aynı siyasal partinin iktidar olması; hükümetin özelleştirme politikaları, ekonomide devletçi uygulamalar yerine, liberal politikalar ile özel sektörü canlandırıcı piyasa ekonomisi kurallarına yer vermesi gibi politikalara; bir ölçüde kent hizmetlerinin mevcut kamu idareleri ve usulleri ile yerine getirilmesinin verimsizliğinin kabullenilmesine; özel sektörün pratik ve serbest uygulama gücü ve potansiyelinden yararlanma; diğer yandan da belediyelerin kendi girişimleri ile özel sektör gibi davranma imkan ve oluşumlarına yönelme şeklinde değerlendirebiliriz.

Ekonomide liberalleşme, serbest piyasa ekonomisine geçme, devletin küçültülmesi ve idarenin yeniden düzenlenmesi, özelleştirme politikaları ve uygulamalarına yönelme 1984 sonrası dönemin önemli özelliklerini oluşturmaktadır. Benzeri politika ve uygulamalar, yerel yönetimler düzeyinde de ilgi duyulmaya başlanmıştır. Konu, "yerel yönetimlerde özelleştirme", "kent hizmetlerinin özelleştirilmesi", "yerel kamu hizmetlerinin özelleştirilmesi", "belediyelerde özelleştirme", "belediyelerin ekonomik kuruluşları", "belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi" veya "alternatif hizmet görme yöntemleri" gibi genel başlıklar altında değerlendirilmiş, uygulamalara açıklamalar getirilmiştir. Belediyelerin şirket kurma ve mevcut şirketlere ortak olması da bir özelleştirme yöntemi olarak görülmektedir.

Nasıl değerlendirildiği bir yana, anakentlerde kent hizmetlerinin yönetiminde, anakent yönetimini oluşturan belediye örgütleri, Türk Ticaret Kanununa göre şirket kurabilmekte veya mevcut bir şirkete

ortak olabilmektedirler. Böylece anakentteki belediye kurum ve örgütleri, oluşturacağı şirketlerin faaliyet konularında tacir gibi davranma ve özel hukuk hükümleriyle çalışma imkanı bulmuştur. Belediyelerin ya da diğer yerel yönetimlerin kuracakları veya ortak olacakları şirketlerdeki payının ne kadar olacağı konusunda herhangi bir sınırlandırma yoktur. Bu nedenle hisse miktarını yarıdan fazla tutarak şirket yönetiminde ağırlık korunabilmektedir. Örneğin İzmir Büyükşehir Belediyesi % 95 sermaye katkısı ile İzmir İmar Limited Şirketini oluşturmuştur(166). Şirketlerde belediye hisselerinin, genelde % 50'den fazla olması nedeniyle, dönemin gündemini meşgul etmiş olan KİT'lerde özelleştirme uygulama ve tartışmalarından esinlenerek, belediye hizmetlerinin özelleştirilmesi de tartışma konusu olmuş; bundan hareketle, bu şirketlere Belediye İktisadi Teşekkülleri ya da kısa ismi ile BİT denilmiştir(167). Belediye kurumlarının kentsel düzeyde şirketleşmesi hususunda şu nedenler sayılmaktadır(168):

- Merkezin vesayet denetiminden kaçılması ve bu açıdan olduğu gibi, gelirden merkeze bağımlılığın kırılması, bu yolla kaynak yaratılması ve şirket sayesinde özel bankalardan kredi kullanarak mali özerkliğin ve serbestliğin temini arayışları,
- Kentsel sermayeyi ve yerel imkanları harekete geçirmek, halkın da katılımını sağlamak ve istihdam alanı yaratmak,
- 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu, 2886 sayılı Devlet İhale Kanunu, gibi kamu hukuku hükümleri ile bürokratik engellerin dışında kalmak, etkili ve pratik yoldan hizmet sunma istekleri,
- Siyasal güdülerle hareket ettikleri düşünülürse, siyasal reklam

(166) TOPRAK KARAMAN, Zerrin ve Hüseyin ÖZGÜR: a.g.m., s.175

(167) DİLBİRLİĞİ, Muhterem: "Belediye Şirketleri", ÇYYD, C.4, S.2, Mart 1995, s.77

(168) ÖZHAN, Hasan: "İl Özel İdarelerinin Kurduğu Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açısından İrdelenmesi", ÇYYD, C.2, S.4, Temmuz 1993, s.45-46; DİLBİRLİĞİ, Muhterem: a.g.m., s.70; DPT: Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı, Ö.İ.K. Raporu, Ankara, 1994, s.74

aracı olarak şirketleri kullanmak, bu amaçla görünürde bir eser bırakmak ve istihdam yaratmak hevesleri.

Bu nedenlerle kurulan şirketler vasıtası ile anakent yönetimini oluşturan belediye kurum ve örgütleri, kendi örgütleri, personeli ve diğer kaynakları dışında, özel hukuk hükümlerine göre belirli kent hizmetlerini sunabilme imkanını oluşturmuşlardır.

Konuya örnek oluşturulması açısından, Tablo 20, 21 ve 22’de Ankara, İstanbul ve İzmir’de kent yönetimini oluşturan yerel kamu idarelerinin ve birliklerin kendi aralarında ve diğer şirketleriyle birlikte oluşturdukları bazı şirket isimleri (büyükşehir belediyelerinin pay sahibi olduğu şirketler), bu şirketlerin diğer ortakları ve en büyük hissedarları ve hisse oranlarıyla birlikte verilmiştir. Şirketlerin kârlılığı bakımından kısaca şu hususlar örnek olarak verilebilir. 1992 yılını İstanbul Büyükşehir Belediyesinin iştiraki olan 22 şirketten sadece 6 tanesi kâr ile kapatmış, 16 şirket ise zarar etmiştir. 1991 yılında bu şirketlerin zararı 69.4 milyar TL, aynı yıl Ankara Büyükşehir Belediyesinin 9 şirketinin toplam zararı 12.4 milyar TL olmak üzere bu üç büyükşehir belediyesinin 1991 yılında şirketlerinin zararları 152 milyar TL olmuştur(169). Bu bağlamda, özel sektör gibi hareket edebilme arayışlarıyla kurulan şirketler, kamu yönetimi alışkanlıkları ve memur zihniyetiyle idare edildiği, özellikle de siyasal amaçlarla kullanıldığı sürece etkinlik ve verimlilikten uzaklaşılacak, zarar, kaçınılmaz olacaktır.

(169) KÖKSAL, Tunay: “Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları”, ÇYYD, C.2, S.6, Kasım 1993, s.61

Tablo 20: Ankara Büyükşehir Belediyesi'nin İştirak Ettiği veya Kurduğu Şirketler ve Pay Oranı (Ocak 1996)

Şirketin Adı	Çoğunluk Hissedarı ve Hissesi %	Diğer Ortakların Adı
PORTAŞ, Portakal Çiçeği Vadisi Proje Gelişt. İşletme ve Ticaret A.Ş.	Büyükşehir Beld. 99.9992	BEL-KO, Ltd.Şti, BELPA A.Ş., BEL-BETON A.Ş., BEL-PLAS A.Ş.
BEL-KO Ankara Kömür ve İhtiyaç Maddeleri Dağıtım Ltd. Şti.	Büyükşehir Beld. 99.967	Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ
BEL-BETON Beton Elemanları Sanayi Üretim ve Ticaret A.Ş.	Büyükşehir Beld. 98.4	ASKİ, BEL-KO Ltd. Şti., BEL-PA A.Ş., BEL-PLAS A.Ş.
Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası A.Ş.	Büyükşehir Bld. 97.0321	Genel-İş Sendikası. TMO, TUKKO Birlik, Bakkallar ve Bayiler Demeği
BELTAŞ Belediye Teknik Hizmetler Ticaret ve Sanayi A.Ş.	Büyükşehir Beld. 96	BEL-KO Ltd.Şti., BEL-PA A.Ş., BEL-YA A.Ş., BEL-PLAS A.Ş.
ANET Ankara Et İşletmeleri Sanayi ve Ticaret A.Ş.	Büyükşehir Beld. 60	BEL-KO Ltd.Şti, Ankara Ticaret Borsası, Ankara Halk Ekmek ve Un Fab.A.Ş., BEL-SO A.Ş.
METROPOL İmar A.Ş.	Büyükşehir Beld. 16	Tüm ilçe belediyeleri
BEL-SO Soğuk Hava Deposu İşletmeciliği Gıda Sanayi ve Ticaret A.Ş.	BEL-KO Ltd Şti 99.9	BEL-KA, A.Ş., BEL-FA A.Ş., Beş gerçek kişi
ANFA Ankara Altınpark İşletmeciliği Ltd. Şti.	BEL-KO Ltd.Şti 93	Ankara Halk Ekmek ve Un Fabrikası AŞ
BEL-KA Katı Atıkları Ayıklama ve Değerlendirme Sanayi ve Tic. A.Ş.	BEL-KO Ltd.Şti 90	BEL-YA A.Ş., BEL-SO A.Ş., BEL-PA A.Ş., BEL-PLAS A.Ş.
BEL-PA Ankara Eğlence Dinlenme ve Spor Tesisleri İşletmecilik A.Ş.	BEL-KO Ltd.Şti 80	EGO, Ankara Halk Ekmek ve Un Fab. A.Ş., BEL-KA A.Ş., BEL-SO A.Ş.
BEL-YA Ankara Basın Yayın ve Sanat Tesisl. İşlet. San. ve Tic.A.Ş.	BEL-PA A.Ş. 68	BEL-PLAS A.Ş., BEL-SO A.Ş., BEL-KA A.Ş., BEL-KO Ltd Şti
BUGSAŞ Başkent Ulaşım ve Doğalgaz Hizmetleri Proje ve Taahhüt Sanayi ve Ticaret A.Ş.	-	-

KAYNAK: Ankara Büyükşehir Belediyesi Bilgi İşlem Verileri (Ocak 1996)

Tablo 21: İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin Ortak Olduğu veya Kurduğu Şirketler ve Pay Oranı (1991)

Şirketin Adı	Büyükşehir Belediyesi-nin Payı (%)	Diğer Ortakları
BELBİM Bilgi İşlem San. ve Ticaret AŞ	54	İETT, İSKİ, İSBAK, İGDAŞ
BELPET Akaryakıt ve Müşakları Ticaret Ltd.Şti.	50	Petrol Ofisi
BELPA Belediye Tüketim Malları İthalat ve İhracat A.Ş.	41.8	İstanbul Halk Ekmek, Halksu, TEKFEN İnşaat Ticaret A.Ş., PRISONIC
İGDAŞ İstanbul Gaz Dağıtım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	90.6	İETT, Halksu, İSBAK, İstanbul İmar Ltd.Şti
İSBAK İstanbul Belediyeler Bakım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	75	İSKİ, İETT, İDO A.Ş., 13 ilçe belediyesi
İstanbul Kültür ve Sanat Ürünleri Ticaret A.Ş.	95.8	İstanbul Halk Ekmek, Kartal Halk Ekmek, İSBAK, İSFALT
İstanbul Spor Etkinlikleri ve İşletmeciliği Ticaret A.Ş.	96	İstanbul Halk Ekmek, Kartal Halk Ekmek, İSBAK, İSFALT
SUSER Su Servisi Ticaret A.Ş..	1	İSKİ, İETT, İGDAŞ, BELBİM
İDO İstanbul Deniz Otobüsleri Sanayi ve Tic. A.Ş.	72	İETT, Halksu, İSBAK, İSTON
İstanbul Ulaşım Sanayi ve Ticaret A.Ş.	84.9	İstanbul Eğitim Kültür Turizm Hizmetleri San.ve Tic. A.Ş., İETT, İDO, İSBAK
İSTON İstanbul Beton Elemanları ve Hazır Beton Fab. San.ve Tic.A.Ş.	77.7	İETT ve 15 ilçe belediyesi
İSFALT İstanbul Asfalt Fabrikaları Sanayi ve Ticaret A.Ş.	60	İETT ve 13 ilçe belediyesi
İstanbul İmar Ltd Şti.	50	T.Emlak Bankası A.Ş.
İstanbul Kartal Halk Ekmek Un ve Unlu Maddeler Gıda Sanayi ve Tic.A.Ş.	99.8	2 ilçe belediyesi
İSMER İstanbul Mezbaha ve Rendering Tesisleri A.Ş.	35	Halksu, Ticaret Borsası, Basmacı Pazarı OTAK İnşaat
Halksu Belediye Kaynaksuları Sanayi ve Tic.A.Ş.	94.7	İDO, İGDAŞ, İSTON, İSKİ, İTO, İstanbul Ticaret Borsası, İstanbul İl Özel İdaresi, İktisadi Kalkınma Vakfı
BOSKOOP Çiçek ve Ağaççılık A.Ş.	11	İstanbul Eğitim Kültür Turizm Hizmetleri, 3 adet gerçek kişi
ELDAŞ İstanbul Elektrik Dağıtım San. ve Ticaret A.Ş.	-	Diğer bazı belediyeler ve belediye Şirketleri
İMAR Weidleplan A.Ş.	-	Bir Alman şirketi
GİMA A.Ş.	0.1	-
MİGROS A.Ş.	7	-

KAYNAK: KÖKSAL, Tunay: a.g.m., s.59-60

Tablo 22: İzmir Büyükşehir Belediyesi'nin Ortak Olduğu Şirketler ve Pay Oranı (Mart 1993)

Şirketin Adı	Büyükşehir Belediyesi-nin Payı %	Diğer Ortaklar
İZBELKOM İzmir Büyükşehir Bel. Çevre Koruması İyileştirilmesi Müşavirlik ve Proje Hizmetleri Tic. ve San. A.Ş.	51	Caniniere Socite Anonyme (Brüksel), Dredging International, Çeşme Belediyesi, Aliaga Bel., Seferihisar Belediyesi
Ege Şehir Planlaması ve Teknolojik İşbirliği A.Ş.	51	TANSAŞ, Çeşme Belediyesi, Urla Belediyesi, İzmir İmar Ltd.Şti.
İZBETON İzmir Büyükşehir Belediyesi Beton ve Asfalt Tesisleri Tic.San. A.Ş.	96	İZSU, ESHOT, İzmir İmar Ltd. Şti, Ege Şehir Planlaması Teknolojik İşbirliği A.Ş.
İZFAŞ İzmir Fuarçılık Hizmetleri Kültür ve Sanat İşleri Ticaret A.Ş.	95	Ticaret Odası ve Barolar Birliği, İzmir Tic. Borsası, Ege Bölgesi Sanayi Odası, İzmir Ticaret Odası, Ege İhracatçılar Birliği
İzmir Yayıncılık, İzmir Büyükşehir Belediyesi Yayıncılık ve Tanıtım Hizmetleri Ticaret ve Sanayi A.Ş.	55	TANSAŞ, İZFAŞ, İZULAŞ, İZSU, ESHOT
İZBAK, İzmir Büyükşehir Belediyesi Bakım Onarım Makine San. ve Tic.A.Ş.	92	ESHOT, İZULAŞ, TANSAŞ, İZBETON
İZULAŞ İzmir Ulaşım Hizmetleri ve Makine Sanayi A.Ş.	49	ESHOT, İzmir İmar Ltd.Şti., Ege Şehir Planlamacıları Teknik İşbirliği A.Ş.
TANSAŞ İzmir Büyükşehir Belediyesi İç ve Dış Ticaret A.Ş.	90	İzmir İl Özel İdaresi, ARIZKO, BAYSAN, Çeşme Belediyesi, AYMA, 15 gerçek kişi
İzmir İmar Limited Şirketi	95	İzmir İl Özel İdaresi

KAYNAK: TOPRAK KARAMAN, Zerrin ve Hüseyin ÖZGÜR: a.g.m., s.176-180; KÖKSAL, Tunay: a.g.m., s.60-61 bilgilerinden derlenmiştir.

BEŞİNCİ BÖLÜM

YABANCI ÜLKELERİN ANAKENT YÖNETİMLERİYLE KARŞILAŞTIRMA VE BİR MODEL ÖNERİSİ

Bu bölüm, Tezin buraya kadar işlenmiş konularının genel değerlendirmesi ve önerileri niteliğindedir. Çünkü yabancı ülke modelleri olarak İngiltere, Fransa, Japonya ve Kanada'da anakent yönetimi Tezin İkinci Bölümünde ayrı ayrı ele alınmıştır. Türkiye'de anakent belediyeciliği örgütsel yapısı ve kent hizmetlerinin görülüşü açısından Tezin Üçüncü ve Dördüncü Bölümlerinde incelenmiştir.

Bu bölümde karşılaştırmalı bir yaklaşımla, ülkelerin anakent yönetimleri ile ülkemizdeki anakent belediyeciliği karşılaştırılacak; Eleştirisel bir yaklaşımla mevcut anakent belediyeciliğinin aksayan yönleri ortaya konulacak; Çözümsel bir yaklaşımla da Türkiye'de anakent belediyeciliği için yeni bir model önerisi getirilecektir. Dolayısıyla bu bölüm, önceki bölümlerdeki literatüre ve mevzuata dayalı bilgilerin farklı yaklaşımlarla yeniden ifadesi mahiyetinde olup, aynı literatüre ve mevzuata atıfta bulunulmadan hazırlanmıştır.

Türkiye'de anakent belediyeciliği için kurduğumuz model, mevcut büyükşehir belediyeciliğinin aksayan yönlerinin tesbitiyle, yabancı ülke modellerinin karşılaştırılmasıyla ve anakent yönetimine ilişkin çeşitli model, yasa tasarı taslakları, yeniden düzenleme ve reform önerilerine ilişkin kurumsal ve bilimsel çalışmaların(1) incelenmesiyle edinilen bilgi birikimine dayanarak kurulmuştur.

(1) Anakent yönetimi ve genel olarak yerel yönetimlerle ilgili bu çalışmalarda KAYA Projesi önemli bir dayanak olmuştur. Ayrıca sivil toplum örgütleri olarak TBD, TUSİAD ve TOBB konuyla ilgili araştırmalar yayınlamış ve toplantılar düzenlemişlerdir. Bu yayınların belli başlıları şunlardır: TBD: **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması**, Ankara, 1996; İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, Ankara, 1996; İçişleri Bakanlığı

I- YABANCI ÜLKELERİN ANAKENT YÖNETİMLERİYLE TÜRKİYE UYGULAMASININ KARŞILAŞTIRMASI

Karşılaştırma konusu ülkeler, Tezin İkinci Bölümünde ele alınmış İngiltere, Fransa, Japonya ve Kanada'dan oluşmaktadır. Londra, Paris, Tokyo ve Toronto Anakentleri birbirleriyle ve Türkiye'deki anakent belediyeçiliği ile karşılaştırılacaktır. Daha önce ülkelerin anakent yönetimleri incelenirken, konuyu daha anlamlı kılmak amacıyla uyguladığımız yöntem bu kısımda da kullanılacaktır. Yani önce genel olarak ülkelerin kentleşme ve yerel yönetim yapıları, sonra anakent yönetimleri karşılaştırılacaktır.

Karşılaştırmada Türkiye'den herhangi bir anakent, tek tek ele alınmamıştır. Çünkü, mevcut olan 15 anakent belediyeçiliğinde standart yapı uygulanmaktadır. Sadece anakentlerin özellikleri açısından mevcut büyükşehir belediyelerinden özel olarak da söz edilmektedir.

A- GENEL OLARAK KENTLEŞME VE YEREL YÖNETİM YAPILARININ KARŞILAŞTIRILMASI

1- Kentleşme ve Nüfus Özellikleri Açısından

İncelenen dört ülke ayrı kıtalar üzerinde (İngiltere ve Fransa Avrupa'da, Kanada Kuzey Amerika'da, Japonya da Uzakdoğu Asya'da) yer almaktadır. Hepsi gelişmiş ve sanayileşmiş Batılı ülkeler olarak değerlendirilmektedir. Türkiye ise gelişmekte olan ülkeler grubuna

Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: **Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları**, Ankara, 1997; YÜCEL, Asuman: **Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi**, DPT Yayını Ankara, 1994; TÜSİAD: **Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler**, İstanbul, 1995; TOBB: **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması (Yerel Yönetim Reformu)**, Ankara, 1996; Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME: **Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, İstanbul, 1993; Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME: **Geleceğin İstanbul'u-Demokratik, Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, İstanbul, 1993. Bu son belirtilen yayın, İstanbul Anakent Kanun Tasarısı Taslağı şeklinde, diğerleri ise genel olarak yerel yönetim kanun tasarısı taslağı sunmuştur.

dahildir.

Kentleşme ve nüfus unsurları açısından yaklaşıldığında, Fransa ve İngiltere'nin benzer özellikler gösterdikleri anlaşılmaktadır. Her iki ülkede de nüfus sayısının yüksek olmayışı, kentleşme sürecinin doğal ortamı içerisinde ve sanayileşmeye paralel olarak yaşandığı, anakentlere ani ve hızlı bir göç akınının olmayışı, açılardan gelişmiş ülkelerin kentleşme özelliklerini yansıtır.

Kanada'da durum daha farklıdır. Ülke, dışarıdan göçmen almakta, bilinçli ve planlı bir nüfus politikası izlenebilmektedir. Bu ülkede kentleşme iç göçlere değil, sanayileşmeye ve ihtiyaçlara göre nüfus ithaline dayalıdır. Bu nedenle anakentlere sorunlu bir yığılma olmamıştır. Zaten kentsel yerleşimin uzun bir tarihi geçmişi olmadığından mekan boştur ve baştan planlanabilir niteliktedir. Ayrıca, nüfus artışı, yani dış göç sınırlaması mümkündür. Nitekim 1950'li yıllardan itibaren sınırlandırılmış ve ulusal çıkarları yükseltecek nitelikteki göçmenler tercih edilmeye başlanmıştır. Oysa iç göçlerin sınırlandırılması ve düzenlenmesi zordur. Yasal olarak seyahat ve yerleşme özgürlüğü, yasaklamalara dayanan düzenlemeleri geçersiz kılmaktadır. Caydırıcı ve önleyici politikalara dayanan kararlı ve bütüncül uygulamalar gerektirmektedir. ~~Nitekim 1950'li yıllardan itibaren Kanada'da dış göç sınırlandırılmış ve ulusal çıkarları yükseltecek nitelikteki göçmenler tercih edilmeye başlanmıştır.~~

Aynı yıllardan itibaren Japonya ve Türkiye'de iç göçlerde hareketlilik yoğunlaşmaya başlamış ve anakentlere yönelik göç hızlanmıştır. Japonya'da da kentsel gelişim süreci ülkenin geleneksel yönetim yapısındaki değişmelere paralel bir seyir izlemiştir. II. Dünya Savaşından sonra yıkılan kentlerin yeniden inşası, bölge planlama yaklaşımına dayandığı için düzenli kentler geliştirilmiştir. Nüfusunun çok olması ve ülkenin adalar üzerine kurulu olması, dağınık yerleşime fazla izin vermemektedir. Kentleşme oranı ve anakent sayısı da

yüksektir. Türkiye’de ise, bu dört ülkenin tersine, nüfus hızlı çoğalmaktadır. Kentleşme hareketleri, tutarlı kentleşme politikalarına ve bölge planlamasına dayalı olmadığından, anakentlere yönelik bir seyir izlemiştir. Kentleşme, sanayileşmenin doğurduğu bir sonuç değildir. II. Dünya Savaşı sonrasında ve özellikle 1960’lı yıllarda anakentlere hızlı bir nüfus hareketi gözlenmektedir. Mevcut kent yerleşimi etrafında gecekondulaşma oluşmuştur. Japonya’da da özellikle Tokyo’ya hızlı bir göç olmasına rağmen, gecekondulaşma olmamıştır. Türkiye kentleşme hareketleri açısından, gelişmekte olan ülkelerin kentleşme özelliklerini büyük ölçüde taşımaktadır.

Tablo 23: İngiltere, Fransa, Japonya, Kanada ve Türkiye’de Nüfus Göstergeleri					
	Ülke Nüfusu 1996 (Milyon)	2025 Yılı Nüfus Tahmini (Milyon)	Ortalama Nüfus Artış Hızı (%) 1995-2000	Kentsel Nüfus Oranı (%) 1995	Kentsel Büyüme Hızı (%) 1995-2000
İngiltere	58.4	61.5	0.3	90	0.4
Fransa	58.2	61.2	0.4	73	0.5
Japonya	125.4	121.6	-0.2	78	0.4
Kanada	29.8	38.3	1.0	77	1.2
Türkiye	63.1	90.9	1.8	69	3.5

KAYNAK: Dünya Nüfusunun Durumu 1996, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Yayını, Tisamat Matbaası, Ankara, 1996, s.63-65’deki tablolardan seçilmiş ülkelere ait bilgiler

Tabloya göre Japonya’nın toplam nüfusu Türkiye’nin nüfusunun yaklaşık iki katı kadardır. Ancak ortalama nüfus artış oranında (1995-2000), bu iki ülke zıt oranlara sahiptir. 2000 yılında Türkiye’nin ortalama nüfus artış hızı % 1.8’lik bir orana sahipken, Japonya’da % 0.2’lik oranda nüfus azalması dahi olacağı hesaplanmaktadır. İngiltere ve Fransa’da nüfus artış hızının % 0.3 ve 0.4 oranlarında olacağı görülmektedir. İngiltere’de genel nüfusun % 90’ı kentli nüfustur. Bu haliyle İngiltere kentleşmiş bir ülkedir. Tablodan Türkiye’nin çok hızlı bir kentleşme yaşayacağı anlaşılmaktadır. Ayrıca nüfus da hızlı

artmaktadır (% 3.5). Japonya, İngiltere ve Fransa'da nüfus artışı çok azdır. Hatta Japonya'da bir nüfus gerilemesi dahi tahmin edilmektedir.

2- Yerel Yönetimlerin Tarihsel Kökenleri Açısından

İngiltere, Fransa, Japonya ve Türkiye üniter, Kanada ise federal bir devlettir. İdari taksimat ve yerel yönetim sistemlerinin oluşumu açısından Türkiye Fransa'dan; Kanada, İngiltere'den, ABD ve kısmen Fransa'dan; Japonya ise geleneksel öz yapılarının yanında Almanya ve ABD'nin sistemlerinden etkilenmiştir.

Fransa ve Türkiye, merkeziyetçi yapısı güçlü, üniter ulus devletlerdir. Bu merkeziyetçi yapı uzun bir tarihi geçmişe dayanmaktadır; devlet anlayışı ve yönetimi merkezden yönetim uygulamalarıyla gelenekselleşmiştir. Bu iki ülkede yerel yönetimler, merkeziyetçi yapı karşısında ikincil kurumlar olarak yer almıştır. Fransa'da zamanla merkeziyetçiliği kırma, merkez katılığını yumuşatma arayışları ile gelişme sürecine girilmiştir. Türkiye'de ise bu anlayışlar devam etmektedir. Ayrıca Türkiye, Cumhuriyet yönetimi olarak 75 yıllık, yerel yönetim kurumları olarak da henüz bir yüzyıllık geçmişe sahiptir. Yüzyıllarca Türk devlet geleneğini şekillendiren merkeziyetçi yapıya sonradan ve Osmanlı Devleti'nin son dönemlerinde özellikle yabancı azınlıkların talepleri ve baskıları sonucu giren belediyeçilik sistemi, Cumhuriyetin ve kurumlarının yerleştirilmesi çabaları içerisinde ilk başta yine tali konumda kalmıştır. Böylece Türkiye'de Batılı anlamda yerel yönetim sisteminin tarihi uzun bir süreye isabet etmemektedir. Oysa Fransa'da merkeziyetçi yapının gölgesinde kalmış olsa da yerel yönetim kurumlarının belirli ve kendi toplumuna ve yönetsel yapısına uygun tarihsel bir kökeni ve belli bir gelişim süreci vardır. Bu süreç 1789 Fransız Devrimine kadar uzanmaktadır. II. Dünya Savaşı'na kadar merkezin yoğun vesayeti altında kalmış, 1980'lerde ise güçlü kurumlar olma yoluna girmiştir.

İngiltere üniter bir devlet olarak, güçlü yerel yönetim sistemini kurmuştur. Toplumun ortak ihtiyaçları ve gelişim süreci içinde yerel yönetimler, tarihsel kökenleri bakımından uzun bir geçmişe, yönetsel mekanizma içindeki yeri açısından da güçlü bir sisteme sahip olmuş, günümüze kadar çok sayıda reform yasaları ile düzenlenmiştir.

Japonya'da kentlerin ve etrafındaki yerleşim yerlerinin yönetimi uzun süreler feodal beyler tarafından yönetilmiştir. II. Dünya Savaşından sonra köklü bir düzenleme ile yerel yönetimler anayasanın garantisi altına alınmıştır. 1947 yılında özerklik yasası ile yerel yönetim birimleri düzenlenmiştir.

Kanada 1867 tarihli İngiliz Kuzey Amerika Yasası ve geleneksel hukuk kurallarına dayalı parlamenter sistem ile yönetilen federal bir devlettir. Yerel yönetimlerin tarihi de ülkenin kuruluş tarihi ile sınırlıdır. Nüfus içerisinde % 40'ının İngiliz kökenli olması, yerel yönetim sisteminde İngiliz yerel yönetim sisteminin özelliklerini de beraberinde getirmektedir. Dolayısıyla Kanada'da yerel yönetimler İngiltere ve ABD'deki yerel yönetim yapısıyla benzerlik göstermektedir. Fransız yerel yönetim yapısından etkiler ise daha çok Québec Eyaletinde görülebilmektedir.

3- Bugünkü Yerel Yönetim Sistemi Açısından

İngiltere ve Kanada'da yerel yönetim birimleri, çok sayıda ve çeşitlidir. İngiltere'de kentsel ve kentsel olmayan alan esası vardır. Kanada'da ise eyaletlerin her biri kendi yerel yönetim yasalarını oluşturmakta ve farklı düzenlemelere ve uygulamalara yer verilmektedir. Fransa, Japonya ve Türkiye'de yerel yönetim birimleri tek düzedir. Fransa'da belediye, il ve bölge yerel yönetimleri tüm ülke için geçerlidir. Japonya'da iller ve belediyeler olarak düzenlenmiştir. Belediyelerin içerisinde kent, kasaba, ilçe, bölge ve köy yerleşim yerleri belediye olarak örgütlenilmiştir. Ülkemizde bu birimler köy,

belediye ve il özel idareleridir. Bölge yerel yönetiminin ihdası ile Fransa ve Türkiye yerel yönetimlerindeki benzer örgütlenme büyük ölçüde farklılaşmıştır.

1980'li yıllarda söz konusu yabancı ülkelerde ve Türkiye'de yerel yönetim yapıları için reform niteliğinde düzenlemeler yapıldığı görülmektedir. Örneğin, İngiltere'de yerel yönetim birimlerinin sayıları azaltılarak anakentlerde üst kademe birimi kaldırılmıştır. Fransa'da bölge yerel yönetimi kurulmuş, hizmetler paylaşılmış, yerelleşme üzerinde özenle durulmuştur. Kanada'da yerel yönetim sayılarında bir azalma söz konusudur. Benzeri bir oluşum da aynı yıllarda Japonya'da yaşanmış, birleşmeler özendirilmiştir. Türkiye'de de iki kademeli anakent belediyeçiliğine geçilmiştir. 1980'li yıllar, sadece yerel yönetim yapılarında değil, özellikle ekonomik politikaların yeniden belirlendiği, uluslararası ve bölgesel düzeyde ekonomik, yönetsel, siyasal, askeri ve kültürel işbirliği süreci içine girildiği bir dönem olarak kendini göstermektedir. Bu dönemin, günümüze kadar uzanan özelliklerinin ifadesi, özelleştirme politikaları, milliyetçilik akımları, bölgesel ve küresel oluşumlar, devletin küçültülmesi, yeni dünya düzeni gibi kavramlarda somutlaşmaktadır.

Türkiye, Fransa ve Japonya'da yerel yönetimlerde tekdüzelik egemendir. Yerel yönetim birimleri yapı ve fonksiyonları tüm ülkede aynıdır. Türkiye'de yerel yönetim birimlerinin organları il özel idaresi için, genel meclis, encümen ve vali; belediye için meclis, encümen ve başkan; köy için köy derneği, ihtiyar heyeti ve muhtardır. İlde vali atama ile gelen yürütme organıdır. İl genel meclisi, belediye meclisi ve ihtiyar heyeti genel karar organları olarak, belediye başkanı ve muhtar ise yürütme organları olarak doğrudan ilgili yerel halk tarafından seçilir. Seçimler beş yılda bir yapılır.

İngiltere ve Kanada'da yerel yönetim birimlerinin tek bir organı vardır. O da meclistir. Meclis, genel karar organıdır. Meclis üyeleri

kendi aralarından bir başkan seçer. Başkanın yetkileri sınırlıdır. Yürütme yetkisi meclis ve çeşitli komisyonlara verilmiştir. Bazen meclis yürütme yetkilerini dışarıdan atadığı bir yöneticiye bırakabilmektedir. Yerel yönetim birimlerinin görev süreleri standart değildir. 3-5 yıl arasında değişmektedir.

Fransa'da yerel yönetim birimlerinin organları meclis ve başkanlardan oluşmaktadır. Meclis üyeleri 6 yıl süreyle yerel halk tarafından seçilir. Meclis üyeleri kendi aralarından bir başkan seçerler. Meclis, genel karar organıdır, başkan ise yürütme organıdır ve geniş yetkilere sahiptir.

Organların seçimle oluşturulması açılarından Türkiye'de belediye başkanı ve muhtar güçlü yürütme organlarıdır. Fransa'da doğrudan seçimle gelmemesine rağmen, yetkileri açısından, meclislerce seçilen başkanlar güçlü organlardır. İngiltere ve Kanada ise bu açıdan farklı uygulamalara sahiptir. Seçimle geldiği için güç meclisindir. Meclis bu görevlerini çeşitli komisyonlar oluşturarak veya dışarıdan bir yönetici bularak yetki devri ile yerine getirmektedir.

Japonya'da yerel yönetim birimleri iller ve belediyelerdir. Belediyeler köy, kasaba ve kent belediyeleridir. Yerel yönetim birimlerinin temel organları, illerde vali ve meclis, belediyelerde belediye başkanı ve meclistir. Organların hepsi halk tarafından 4 yıl için seçilir.

Türkiye ve Japonya'da yerel yönetimlerde meclis üyeliği parlamento veya bir başka yerel yönetim birimi üyeliği ile bağdaşmaz. Fransa'da ise yerel yönetim sisteminin belirgin bir özelliği olarak, görevlerin birleşebilmesi uygulamasına yer verilmektedir. Bu uygulamaların en yaygın örneği, milletvekilliği ile belediye meclis üyeliğinin aynı kişide birleşmesidir.

İngiltere, Kanada ve Japonya'da yerel yönetim sistemi içinde özel amaçlı örgütlere büyük yer verilmiştir. Türkiye'de özel amaçlı

örgütler birer belediyeçilik birimi olarak gelişmiş ve bugün anakent belediyeçiliğinin üst kademesine bağlı birer işletme niteliğinde yerini almıştır.

Japonya'da yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal kalkınma açısından ulusal çıkarlara ilişkin görevleri de vardır. Japonya, Türkiye ve Fransa'da gelir kaynakları açısından merkeze bağımlılık derecesi yüksektir. Kanada'da yerel yönetimlerin ekonomik işlevleri büyüktür, önemli bir işveren ve yatırımcı sektör konumundadır. İngiltere'de mali olarak merkeze bağımlılık giderek artmaktadır. Türkiye, Fransa ve Japonya'da merkezin yoğun vesayet denetimi mevcuttur. İngiltere ve Kanada'da idari vesayet açısından daha serbest konumdadırlar.

B- ANAKENT YÖNETİMLERİNİN KARŞILAŞTIRILMASI

1-Anakentlerin Özellikleri Açısından

Londra, Paris ve Tokyo başkent statüsünde olan anakentlerdir. Başkent statüleri tarihsel olarak uzun bir geçmişe dayanır. Ülke içerisinde sıradan bir kent değil, tarihsel ve kültürel değerlerle birlikte yönetim merkezi olmasının getirdiği kentleşme özelliklerini de gösterir. Londra'nın yönetimi, tarihsel ve geleneksel nedenler, başkent statüsü, ticaret merkezi olması ve yüksek nüfusu gibi özelliklerinden dolayı hep ayrı düzenlenmiştir. İngiltere'de ilk resmi nüfus sayımına göre (1801) Londra'nın nüfusu 1 milyon civarındaydı. Londra County Meclisi kurulduğunda (1888), nüfus 4 milyonu bulmuştu. Sanayileşme ile açıklanan bu kentsel büyüme Londra'yı bir anakent haline getirmiştir. Bu anakentsel alanın içinde 13.yüzyıldan itibaren kendini koruyan Londra Kenti (the City of London) bulunmaktadır.

Paris'in yönetimi de ülke içerisinde özel bir statüye sahip olmuştur. Bu özellik, tarihsel olarak gelişmiştir. Kentin tarihsel ve kültürel gelişim içerisinde edindiği yer, başkent olması, kentleşme yoğunluğu ile kent merkezinin banliyolardan ayrı düşünülmesi gibi neden-

lerle Paris Kenti ayrı bir öneme sahiptir. Paris belediyesi 1975 yılına kadar Paris İli Valiliğince yönetilmiştir. Paris'in klasik bir belediye örgütü ile yönetilmesi yeterli görülmemiş, çünkü Paris'in yönetiminin bir kentsel alanla değil, ulusal çıkarlarla ilgili olduğu düşünülmüştür.

Tokyo da uzun tarihi geçmişe sahip bir başkenttir. 1868 yılında başkent Edo Kenti Tokyo olarak isim değiştirdiğinde, Tokyo ili de kurulmuştu. 1923 depreminden sonra Tokyo Kentinin etrafı hızla kentleşerek, anakentsel alan genişlemiştir. Bugün uluslararası bir ticaret ve finans kentidir.

Toronto'nun bir başkent statüsü yoktur. Ancak Ontario Eyaletinin merkezi konumundadır. Ülkenin başlıca finans ve ticaret merkezidir. Coğrafi konumu açısından da uluslararası bir ticaret merkezidir.

Ülkemizdeki anakentlerden Ankara'nın başkent statüsü mevcuttur. Ancak bu statü 75 yıllık bir geçmişe sahiptir. Kentin ekonomik ve kültürel boyutuyla uzun bir tarihsel geçmişi yoktur. Bu açıdan Ankara'nın, başkent statülü Londra, Paris ve Tokyo'dan ayrı konumdadır. Tarihi başkent olması özelliğiyle İstanbul, Londra, Paris ve Tokyo ile aynı sınıfta değerlendirilebilir. Başkent statüsü kente, ülkenin yönetim merkezi olmasının sağlayacağı özellikleri sunmaktadır. Ankara, bu statü ile küçük bir kasaba niteliğinden bir anakent haline dönüşmüştür.

Nüfus açısından Londra, Paris, Tokyo ve Toronto ülkeleri içerisindeki en büyük anakentler durumundadır. Ülkemizde nüfus kriteri açısından İstanbul bu konumdadır. 1950 yılında nüfusları açısından dünyanın en büyük kentleri sıralamasında ilk sırada bulunan New York'dan sonra sırasıyla Londra, Tokyo ve Paris gelmekteydi. Günümüzde bu sıralama değişmiştir. 1990 yılında Tokyo dünyanın en kalabalık kenti haline gelmiş, Paris 14.sırada, Londra 23.sırada ve İstanbul 25.sırada yer almıştır.

Londra, Paris, Tokyo ve Toronto anakentsel alan içerisinde iç

kent ya da çekirdek kent dokusu halen varlığını sürdürmektedir. Başka bir ifadeyle, bu anakentlerde, çekirdek kente yığılmayla birlikte, çevre kentleşme de yaşanmıştır. Yani bir çekirdek kent (metropolitan city) ve onun etrafından çevre kent (suburban city) oluşmuştur. Ülkemizde iç kent ve çevre kent ayırımı belirgin değildir. İstanbul'un tarihsel olarak çok merkezli bir anakent olarak geliştiği, Ankara'nın ise başkent oluşuyla birlikte, kentleşmeye başladığı, daha öncesinde mevcut kasaba yapısının bir kent merkezi teşkil etmediği söylenebilir. Ülkemizde mevcut anakentlerde kentlerin etrafında çevre kent oluşumundan ziyade, mevcut kent dokusu içerisine ve dokunun bitişik çevresine yerleşmeler olmuştur. Çevre kentleşme olgusu ise, kent kooperatifçiliğinin gelişimiyle birlikte ve anakent belediyeçiliğine geçildikten sonra kendini daha çok göstermeye başlamıştır.

2- Anakent Yönetimlerinin Örgütsel Yapıları Açısından

İnceleme konusu olan Londra, Paris, Tokyo ve Toronto Anakentlerinin hepsinde ve Türkiye'deki anakent belediyeçiliğinde yönetsel örgütlenme, iki kademeli yerel federasyon modeli üzerine kuruludur. Anakentsel alanda önceden mevcut birkaç kentsel yönetim birimi (belediyeler) genellikle korunarak (ya da birleştirilip-ayrılarak) anakent yönetiminin alt kademe birimleri halinde düzenlenmiştir. Üst kademe yönetim birimi ise sonradan yasayla oluşturulmuştur.

Londra, Tokyo ve Toronto anakent yönetimleri sadece bu kentleri düzenleyen özel yasayla oluşmuş ve her biri ülkede mevcut diğer anakent yönetimlerinden ayrı özelliklerle düzenlenmiştir. Büyük Londra Yönetimi, 1963 Londra Anakent Yönetimi Yasasıyla (London Goverment Act); Tokyo Anakent Yönetimi, 1943 Tokyo-To Yasasıyla (Tokyo Metropolitan Goverment Act); Toronto Anakent Yönetimi ise 1953 Toronto Anakent Belediyesi Yasasıyla (the Municipality of Metropolitan Toronto Act) kurulmuştur. Paris Anakenti, 1982'de yerel yönetimlerle ilgili yasayla kurulmuştur. Aynı yasa ile Lyon ve

Marsilya'da da anakent yönetimleri oluşmuştur. Ancak bu yasada Paris anakentine özel düzenlemeler getirilmiştir. Türkiye'de ise tüm anakentler aynı yasaya tabidir, ve aynı tür örgütlenme öngörülmüştür. Standart belediyeçilik anlayışı, standart anakent belediyeçiliği ile devam etmiştir. 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir'de aynı yasayla ve aynı standartta iki kademeli anakent belediyeçiliği oluşturulmuştur.

Anakent yönetiminin alt kademe birimlerinin düzenlenişi açısından Londra, Tokyo ve Toronto anakentlerinde benzer bir uygulama mevcuttur. Alt kademe birimler içerisinde yer almakla birlikte, eski kent alını (anakente adını veren kent merkezi) farklı statüde düzenlenmektedir. Londra anakent yönetiminin 33 alt kademe birimi mevcuttur. Bunların 32'si aynı statüde düzenlenmiş alt kademe meclisleridir (London Borough Councils). Eski Londra Kenti (City of London) ise bir alt kademe birim olmakla birlikte bazı özelliklere sahip kılınmıştır.

Tokyo Anakent Yönetiminde de (Tokyo-To) benzeri bir düzenleme vardır. Tokyo-To'yu diğer düzenli illerden (Ken) ayıran özelliklerin en başında içkent uygulaması gelmektedir. Tokyo-To'da 23 içkent (special wards) mevcuttur. Bu tür düzenleme Japonya'nın diğer anakentlerinde yoktur. Tokyo-To'nun alt kademe birimleri, bu 23 special wards ile 26 kent belediyesi ve diğer köy ve kasaba belediyeleridir. 23 iç kent, Tokyo-To'nun çekirdek yapısını, yani Tokyo Kentini ifade etmektedir ve diğer alt kademe belediyelerden ayrı niteliklerle düzenlenmiştir.

Toronto Anakent Yönetiminde ise Toronto Kenti ve çevre kentler birer alt kademe birim olmakla birlikte, Toronto Kenti örgütlenme ve temsilci sayısı açısından işlevsel kılınmıştır. 1953 yılında Toronto Anakent Yönetimi kurulduğunda Toronto Kenti ve 12 çevre belediyesi mevcut yapılarını koruyarak, alt kademe birim haline getirilmiş, Anakent yönetiminin üst kademesinin meclis üyelerinin 12'si Toronto Kentinden, 13'ü ise diğer belediyelerden teşkil ettirilmişti. 1967'de alt

kademe belediye sayısı birleştirmeler yoluyla 13'den 6'ya indirilmiş, ancak Toronto Kenti'nin özel konumu sürdürölmüştür.

Türkiye'de ve Fransa'da alt kademe belediyelerin her biri aynı düzeyde yapılandırılmıştır. Alt kademe birimler içerisinde herhangi birine ve herhangi bir sebeple farklı özellikler tanınmamıştır.

Türkiye ve Fransa'da uygulanan anakent yönetimini Londra, Tokyo ve Toronto'dan ayıran bir özellik de, alt kademe birimlerin, ilçe sınırları ile tesbit edilmiş olmasıdır. Bir başka ifadeyle alt kademe birimler, merkezi yönetimin örgütsel birimleri olan ilçe sınırları üzerine oturtulmuş belediye yapılarıdır. Anakentlerde bir yerel yönetim birimi olan alt kademe belediyelerinin düzenlenmesinde merkezi yönetimin örgütsel yapısına müracaat edilmiştir. Halbuki Londra, Tokyo ve Toronto'da alt kademe birimler tamamen kendi ihtiyaçları üzerine tesbit edilmiş hizmet alanlarında kurulu belediyelerden oluşmuştur. Zamanla yine ihtiyaçlar oranında yeniden düzenlenmiş, birleştirme-ayırma, bölüşme ve katılma yollarıyla alt kademe belediyelerin sayıları azaltılmış, yani hizmet alanları yeniden belirlenmiştir.

Paris ve Tokyo Anakent yönetimlerinin belirgin bir özelliğı daha vardır ki, bu özelliğıyle hem kendi ölkeleri içerisindeki diğerk anakent yönetimlerinden, hem de Londra, Toronto ve Türkiye uygulamasından farklılaşmaktadır. Anakent yönetimi ile il yerel yönetimi, hizmet alanları ve örgütsel açıdan büyük ölçüde birleşmiştir. 1982 düzenlemesiyle Paris Kenti, "Paris Belediyesi" ve "Paris İli" olarak düzenlenmiş, her iki idari birim için tek bir meclis öngörölmüştür. Meclis başkanı Paris Belediye Başkanıdır. Paris Kenti içerisindeki 20 ilçe, alt kademe belediyesi haline getirilmiş, Paris Belediye Başkanı hem Paris Anakent Belediye Başkanı hem de Paris İli'ni yöneten meclis başkanı statüsünde düzenlenmiştir. Tokyo Anakent yönetiminde de benzeri bir örgütlenme ve uygulama sözkonusudur. 1943 yılında Tokyo İli ile Tokyo Kent Yönetimi (Tokyo Belediyesi) hemen hemen aynı hizmet

sınırlarında birleştirilerek, Tokyo Anakent Yönetimi (Tokyo-To) kurulmuştur. Tokyo-To'nun yöneticisi halk tarafından seçilen validir. Vali Tokyo-To yöneticisi sıfatıyla hem Tokyo ilinin yöneticisi, hem de Tokyo Anakentinin yöneticisidir. Londra ve Toronto Anakentleri ile Türkiye'deki anakent belediyeciliğinde, anakent yönetiminin hizmet alanı ve yöneticisi sadece kendi örgütüne ilişkindir; Anakent yönetimi ve yöneticisi, il ile aynı hizmet sınırlarında ve aynı yöneticide birleşmez. Ayrıca ülkemizde il özel idaresinin yöneticisi olan vali, merkezi yönetim tarafından atanır.

Anakent yönetiminin organları açısından Londra ve Toronto birbirine benzemektedir. Hem karar alma, hem uygulama yetkisi tek organ olan mecliste birleşmektedir. Büyük Londra Meclisi kaldırılmadan önceki haliyle, hem alt kademe meclis üyeleri, hem de Büyük Londra Meclis üyeleri (100 üye) doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Seçimler üç yılda bir yapılmaktadır. Toronto Anakent yönetiminde ise üst kademe yönetimin meclisi doğrudan seçimle değil, alt kademe birimlerinin seçilmiş meclis üyeleri arasından oluşmaktadır. Anakent meclisinin başkan dahil 38 üyesi vardır. Bunların 12'si Toronto Kenti'nin belediye meclisi üyeleri arasından, kalan kısmı ise diğer alt kademe belediyelerinin (5 adet) meclis üyeleri arasından gelmektedir. Seçimler üç yılda bir yapılmaktadır. Londra ve Toronto Anakentlerinin üst kademe meclis üyeliğinin sayısında, alt kademe birimlerin nüfus sayılarının dışında, pratik faydalar da esas alınmıştır. Meclis Başkanı, Londra ve Toronto'da meclis üyeleri tarafından ve kendi üyeleri arasından seçilmektedir. Toronto Anakent Yönetiminde, anakent yöneticisi meclis dışından da seçilebilmekte, bu durumda anakent yöneticiliği ile meclis başkanlığı aynı kişide birleşmektedir.

Anakent yöneticisi aynı zamanda da Paris ili yöneticisi olan Paris Anakent Belediye Başkanı'nın seçimi, Londra ve Toronto uygulamasına paraleldir. Alt kademe belediye meclisleri, ilçelerin nüfuslarına

göre tesbit edilen sayıda (10-40 arasında) ve halk tarafından seçilen üyelerden oluşur. Alt kademe belediyelerin her birinde meclis üyelerinin yarısı, anakent meclisinin üyelerini (163 kişi) oluşturur. Anakent meclisi, kendi üyeleri arasından bir belediye başkanı seçer. Seçimler altı yılda bir yapılmaktadır.

Tokyo Anakent yönetiminde ise, anakent yöneticisinin iki ayrı yönetim birimine (il ve anakent meclisine) başkanlık etmesi, Paris Anakent Belediye Başkanlığı ile benzeşmektedir. Ancak Tokyo-To yöneticisi vali olarak isimlendirilmekte ve 4 yıl için doğrudan halk tarafından seçilmektedir. Alt kademe belediyelerinin belediye başkanları, meclis üyeleri, 126 üyeli Tokyo Anakent Meclisinin üyeleri doğrudan halk tarafından 4 yıl için seçilmektedir. Halk tarafından seçilmesi, anakent ve il yöneticisi olarak geniş yetkileri açısından Tokyo-To anakent yöneticiliği "başkanlık sistemi" olarak adlandırılmaktadır.

Türkiye'de uygulanan anakent belediyeciliği, anakent belediye başkanının ve alt kademe belediye başkanlarının halk tarafından doğrudan seçilmesi açısından Tokyo'ya; anakent belediye meclisinin oluşumu açısından da Paris ve Toronto'ya benzemektedir. Ülkemizde anakent belediyeciliğinin alt kademesini teşkil eden ilçe belediyelerinin meclis üyeleri ve belediye başkanı doğrudan yerel halk tarafından seçilir. Meclis üye sayısının tesbitinde nüfus kriteri esastır. Buna göre alt kademe belediyelerde meclis üye sayısı 9 ila 55 arasında değişmektedir. Üst kademe belediyede meclis üye sayısı ise, alt kademe belediye meclislerinin üye sayılarının beşte birinden oluşur. Alt kademe belediye başkanları anakent meclisinin doğal üyesidir. Türkiye'de tüm yerel yönetim birimleri için görev süresi beş yıldır.

3- Kent Hizmetlerinin Yönetimi ve Görev Paylaşımı Açısından

Kent hizmetlerinin yönetimi, temelde alt ve üst kademe birimler arasında anakentsel hizmetlerin görev olarak paylaşımına

dayanmaktadır. Anakent yönetimlerinin her birinde üst kademe birimin kuruluşundaki temel amaç, anakent hizmet alanında bir bütünlük içinde yönetim, planlama ve koordinasyon gerektiren hizmetlerin tek elde toplanması olmuştur.

Londra Anakent yönetiminde Büyük Londra Meclisi, kentsel planlama, kent içi toplu taşımacılık, yerel düzeyde ekonomik kalkınma gibi konularda hizmeti planlayıcı; konut, eğitim, toplu taşıma, kanalizasyon, itfaiye, eğlence ve dinlenme gibi hizmetlerde ise hizmeti yönetici otorite olarak yapılanmıştır. Alt kademe belediyeler ise çöp toplama, ana ve çocuk sağlığı, korunmaya muhtaç çocukların bakımı, nüfus kayıtları, yüzme havuzları, çamaşırhaneler, tartı ve ölçü aletleri, sokak temizliği, seçim yönetimi, işyeri ruhsatları, sağlık denetimi, kütüphaneler ve halk sağlığı hizmetleri üzerinde yetkili birimlerdi. Parklar, konut araştırmaları, ölçü ve tartıların denetimi, planlama gibi hizmetler de ortaklaşa yerine getirilmekteydi. Ayrıca bir çok kent hizmetinin yönetiminde özel amaçlı örgütlere yer verilmiştir; Anakent polis hizmetleri, liman yönetimi, taşımacılık, eğitim hizmetleri özel amaçlı örgütler tarafından sunulmaktadır. 1986 yılında kaldırılan üst kademe yönetimin görev ve yetkileri mevcut 33 alt kademe birimine, özel amaçlı örgütlere ve yeni oluşturulan hizmet örgütlerine devredilmiştir.

Paris Anakent Yönetiminde, ilçe belediyelerinin görev ve yetkileri sınırlı tutulmuştur. Okul kayıt işlemleri, kreş ve lojman talepleri, askerlikle ilgili işler, seçimlerin organizasyonu, nüfus işleri, huzurevleri, anaokulları, çocuk bahçeleri, spor tesisleri, gençlik evleri, spor salonları gibi hizmetler ile bir hektarı geçmeyen yeşil alanların yönetiminden sorumludurlar. Paris anakent belediye başkanı yürütme organı olarak iki işlevlidir. Paris ili ve Paris Belediyesini yönetmektedir. Türkiye'deki uygulamanın tersine, Paris anakent yönetiminde önce ilçe belediyelerinin görevleri sayılmış, ilçe belediyelerinin görevleri dışındaki hizmetler ise Paris Anakent Belediyesi'nin yetki ve

sorumluluğuna bırakılmıştır.

Tokyo Anakent Yönetiminde üst kademenin görev ve yetkileri geniştir; çevre kirliliğinden yüksek öğretime, konut yapımından çocuk ve muhtaçların korunmasına kadar, bir çok ülkede merkezi yönetimce üstlenilmiş değişik alanlarda hizmet sunmaktadır. İtfaiyecilik, çöp toplama ve imha, su ve kanalizasyon gibi sistemli yönetim gerektiren hizmetler; geniş bir hizmet alanında tek elden yürütölmesi gereken yerel hizmetler, belediyeler arasında koordinasyon ve onların yapamayacağı türden hizmetler; başkent statüsünün gerektirdiği özel hizmetler şeklinde sayılabilir. Alt kademe belediyeler ise doğrudan yasalarca verilmiş görevleri ve üst kademece aktarılan görevleri yapmaktadır. Genellikle bu görevler toplumsal içerikli görevlerdir ve üst kademe ile ortaklaşa yürütölür. Hizmetlerin yönetiminde özel amaçlı örgötlere sık yer verilmektedir. Su örgütü, kanalizasyon örgütü, kamu güvenliği örgütü, itfaiye örgütü ayrı ayrı özel amaçlı örgötlerdir.

Toronto Anakent yönetiminde görev paylaşımı açık ve dengelidir. Görev paylaşımında temel ilke hizmetlerin yerel ya da bölgesel oluşuyla ilgilidir. Su, çöp gibi hizmetlerde, hizmetin üretimi anakente, dağıtımı ise alt kademeye bırakılmıştır. Anayollar su ve kanalizasyon ana şebekeleri üst kademeye, ara yollar su ve kanalizasyon işleri alt kademeye bırakılmıştır. İtfaiye hizmetleri, Londra ve Tokyo'nun aksine, ilçe belediyelerine ait bir görevdir. Konut hizmetlerinde ise üst ve alt kademe belediyeler sınırlı olarak ilgilenmekle Tokyo ve Londra uygulamalarından farklılaşır. Elektrik ve eğitim hizmetleri anakentin görevleri dışındadır. Elektrik eyalet yönetimine ait bir kuruluşça, eğitim ise ayrı bir yerel yönetim birimi olarak örgötlenmiştir. Ayrıca anakent yönetimi hizmet alanı içerisinde çok sayıda özel amaçlı örgüt mevcuttur.

Türkiye'de uygulanan anakent belediyeciliğinde, görevlerin paylaşımı 3030 sayılı Yasanın anakentin görevlerini saymasıyla belirlen-

miştir. Buna göre, üst kademe sayılan görevleri yapar, geriye kalan hizmetler alt kademe belediyelerce yerine getirilir. Büyükşehir belediyeleri, anakent nazım imar planları, meydan, bulvar, cadde ve anayollar ve bunların isimleri, yolcu ve yk terminalleri, toptancı halları, mezbaha, mezarlık alanları, su ve kanalizasyon, gaz, yeşil alan, park ve bahçe, sosyal ve kültürel hizmetler, spor, dinlenme, eēlence yerleri, yiyecek ve içecek maddelerinin tahlili için laboratuvarlar, çöp toplanma sahalarının tesbiti ve imhası, zabıta ve itfaiye hizmetlerinin koordinasyonu, evre saēlıēı hizmetlerini üstlenmiştir.

II- MEVCUT ANAKENT BELEDİYESİLİēİ MODELİNİN AKSAYAN YÖNLERİ VE YENİ BİR MODEL ÖNERİSİ

Türkiye’de uygulanmakta olan anakent belediyeciliēi modelinin hatalı ve aksayan yönleri bulunmaktadır. Hatalı yönleri temelde, modelin gerçekçi kriterlere dayanmaması ile açıklanabilir. Modelin aksayan yönleri ise daha çok uygulama ile kendisini göstermektedir. Herhangi bir modelin aksaması, modelin yanlış uygulanmasına veya önceden öngörülemeyen bir deēiřim ortamına girilmesine baēlanabilir. Oysa uygulanmakta olan anakent belediyeciliēinin aksayan yönleri uygulamadan çok modelin kendisinden, yani modelin tasarlanma hatasından kaynaklanmaktadır. Çünkü uygulama modelin ngrdē örgütlenmeye, hizmet alanına, yetki ve görevlere göre gerçekleştirilmektedir. Burada modelin uygulamaya dayalı aksayan yönleri deēil, hatalı yapısından kaynaklanan aksayan yönleri ele alınmaktadır.

Yeni bir model nerisi, yabancı ülkelerin anakent yönetimi modellerinin karşılaştırılmasından ve Türkiye’de uygulanan anakent belediyeciliēinin hatalı ve aksayan yönlerinin tesbitinden edinilen bilgiler doērultusunda hazırlanmıştır. Yeni modelde, mevcut modelin kurduēu yapı veri kabul edilmekte, telafı edici ve btnleşici bir yaklaşım içinde öneri getirilmektedir.

A- ANAKENT BELEDİYESİCİLİĞİ MODELİNİN AKSAYAN YÖNLERİ

1- Anakent Belediyeciliği Modelinin Yerelleşmeyi Değil, Merkezileşmeyi Gerektirmesi

Merkeziyetçi geleneğin güçlü olduğu ve yerelleşmeye ilginin arttığı bir dönemde kurulan anakent belediyeciliği modeliyle yerelleşme sağlanamamıştır. Tam tersine, hem “merkeziyetçiliğin uygulama alanı genişlemiş”, hem de “yerel düzeyde bir merkezileşme eğilimi” başlatılmıştır. Merkeziyetçiliğin uygulama alanında genişleme, vesayet denetimine tabi belediye kurum ve örgütlerinin çoğalmasıyla sağlanmıştır. Örneğin Ankara anakent alanında 8 ilçe belediyesi ve bir büyükşehir belediyesi olmak üzere 9 belediye kurumunun, iki adet özel amaçlı belediye örgütünün (su ve kanalizasyon ile kentiçi ulaşım idarelerinin) eylem ve işlemleri üzerinde ayrı ayrı vesayet denetimi kurulmuştur. Anakentlerdeki vesayet denetiminin anakent belediyeciliği modeline dayalı olarak genişlemesi, modelin kurulduğu ilk üç anakent dışındaki kentsel alanlarda kendisini daha belirgin göstermektedir. Çünkü, Ankara, İstanbul ve İzmir dışındaki kentsel alanlarda anakent belediyeciliği modeli, yasanın getirdiği “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kent” kriterine dahi uyulmadan kurulmuştur. Bu kentsel alanlarda anakent belediyeciliği kurabilmek için mevcut kentsel alan, yönetsel sınırla en az ikiye bölünerek önce ilçeler oluşturulmuş, sonra model kurulmuştur. Böylece anakent belediyeciliği modeli kurulmadan önce bu kentsel alanda tek bir belediye ve bu belediyenin eylem ve işlemleri üzerinde vesayet denetimi var iken, model sonrası aynı kentsel alanda, en az üç belediye kurumu ve iki özel amaçlı belediye örgütü olmak üzere, toplam en az 5 yerel kamu tüzelkişiliğinin eylem ve işlemleri vesayet denetimine tabi olmuştur.

Yerel düzeyde merkezileşme eğilimi ise, anakent hizmet alanının genişliği, kurulan modelin örgütlenme yapısı ve görev

dağılımıyla ilgilidir. Anakentler için kurulan model iki kademeli yerel federasyon biçimi örgütlenmedir ve içerisinde özel amaçlı belediye örgütlerine de yer verilmiştir. Herbirinin ayrı kamu tüzelkişiliği mevcuttur. Getirilen model, kademeler ve örgütlerarası hiyerarşiye dayanmakla birlikte, belediye kurumları ve özel amaçlı belediye örgütleri arasında kurulan ilişki hiyerarşisi ~~afetmeyecek~~ ^{aratmayacak} niteliktedir. Öyle ki, büyükşehir belediyesine tanınan koordinasyon, planlama ve denetim yetkileri, ilçe belediyelerini büyükşehir belediyesinin birer şubesi, özel amaçlı belediye örgütlerini de büyükşehir belediyesinin bağlı işletmeleri konumuna getirmiştir. Büyükşehir belediyesinin ilçe belediyelerini denetleme konu ve yöntemleri vesayet denetiminden daha kapsamlıdır. Böylece anakent belediyeciliğini oluşturan örgütlerden, alt kademe belediyeler üzerinde iki ayrı yönetimin denetimi söz konusudur. Biri, merkezi yönetimin vesayet denetimi, diğeri yerel düzeyde merkezileşmiş yerel yönetimin (büyükşehir belediyesinin) denetimi.

Anakent belediyeciliği ile kurulan örgütlenme biçiminin işbölümü, uzmanlaşma ve koordinasyona dayalı olduğu söylenebilir. Çünkü kent hizmetleri bu örgütler arasında paylaşılmıştır. Belirli kent hizmetleri (uzmanlık alanı gerektiren teknik özellikli hizmetler) özel amaçlı belediye örgütlerine verilmiştir. Anakent bütünlüğüne yönelik tek elden yürütülmesi gereken kent hizmetleri büyükşehir belediyesi için öngörülmüştür. Geriye kalan tüm hizmetler ise çok sayıdaki ilçe ve alt kademe belediyelere bırakılmıştır. Böylece aynı anakent alanında kent hizmeti sunan bir çok örgüt oluşturulmuştur. Örgüt sayısının artması yönetsel eylem ve işlemlerin ve örgütlerarası ilişki sayısının çoğalmasını sağlamıştır. Örgütlerarası işbölümü ve uzmanlaşmanın zorunlu bir sonucu olarak koordinasyon önemli bir fonksiyon haline gelmiştir. Büyükşehir belediyesi yetki ve görevleri açısından koordinatör belediye olmasına rağmen, bununla yetinilmeyip, anakentlere özgü iki ayrı koordinasyon merkezi kurulmuştur. Böylece örgütlenme

yapısında genişleme sözkonusudur. Devlet bürokrasisi kadar geniş, güçlü, belirgin ve hiyerarşik olmamasıyla birlikte “yerel bürokrasi”ler oluşmuştur.

Yerel düzeyde merkezileşme eğilimi, kent hizmetlerinin paylaşımının niteliğine göre de sözkonusudur. Başka bir ifadeyle kent hizmetlerinde de yerel düzeyde bir merkezileşme oluşmuştur. Bir çok kent hizmeti, hizmete en yakın kuruma (ilçe ve alt kademe belediyesine) değil, büyükşehir belediyesine bırakılmıştır. Büyükşehir belediyesi ve özel amaçlı belediye örgütlerinin hizmet alanları anakent hizmet alanının tamamını kapsamaktadır. Kent hizmetlerinin yönetilmesinin üst kademe birim lehine el değiştirmesi ve bu birim tarafından yerine getirilmesi, hizmetin yerellikten, bölgeselliğe taşınması anlamındadır.

2- Anakent Belediyeciliği Modelinin Yeni Anakentler Üretmesi İçin Zorlanması

Anakent belediyeciliği modeli 1984 yılında Ankara, İstanbul ve İzmir için kurulmuştur. 3030 sayılı Yasanın “belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kent” kriteri sadece bu üç kent için sözkonusu olmuştur. Ya da bu üç kent içerisinde birden fazla ilçe bulunduğu için kriter bu şekilde tesbit edilmiştir. Anakentlerin nüfus, ekonomik ve sosyal yapısı ve diğer kentsel özellikleri gözönüne alınmaksızın, üç kent için tek bir model öngörülmüş ve tek bir yasayla düzenlenmiştir. 3030 sayılı Yasa çıkarıldığında Ankara, İstanbul ve İzmir üç büyük kent olarak algılanmakta, en azından nüfusları 1 milyonun üzerinde bulunmaktaydı.

Sonraki yıllarda diğer kent belediyelerinin anakent belediyesi haline gelmek için neredeyse yarışa girdikleri görülmektedir. Büyükşehir belediyelerine genel bütçe vergi gelirlerinden o kentte toplanan vergi gelirleri üzerinden belli bir pay ayrılması (% 5) ilkesi bu yarışını siyasi alana da taşımıştır. Ankara, İstanbul ve İzmir’den sonra

farklı yıllarda, anakentsel özellikler taşımadığı, hatta yasanın belirlediği kriterlere de sahip olmadığı halde, yeni büyükşehir belediyeleri kurulmuştur. Aynı yasaya tabi olmakla İki kademeli örgütlenme bu kentsel alanlar için de geçerli olmuştur. Bu kentsel alanlarda, mevcut il merkezi yapay sınırlarla birden fazla ilçeye bölünerek, önce *belediye sınırları* "belediye sınırları içinde" içerisinde birden fazla ilçe bulunduran kent" kriterine uygunluk temin edilmiş, sonra anakent belediyeçiliği kurulmuştur.

Modelin amacındaki bu sapma, modeldeki tek kriterden taviz vermekle daha belirgin hale gelmiştir. Birden fazla ilçe bulunması kriterine uymak için, kentsel alanın zorlanmasına yeni bir boyut kazandırılarak "alt kademe belediyesi" düzenlemesiyle modelin yaygınlaştırılması için zemin hazırlanmıştır. Böylece modelden taviz verilerek anakent belediyeçiliği kurulu kent sayısı 15'e ulaşmıştır.

Anakent olarak algılanan üç büyük kent için tek bir model kurulmuş iken, bu model, anakent niteliklerine sahip olmayan kentlere de genelleştirilmiş ve anakent belediyesi kurmakla yeni anakentler üretilmek istenmiştir. Bu açıdan model başarısız olmuştur. Model, kentsel alana anakent özellikleri katmamış, sadece yeni bir gelir kalemi sağlamıştır. Ancak bu yeni gelir, anakent belediyeçilik modelinin getirdiği çok sayıda örgütün (alt ve üst kademe belediye kurumları ve özel amaçlı belediye örgütleri) bürokratik harcamaları için erimektedir.

3-Anakent Belediyeçiliği Modelinde İlçe Kavramına Bağımlılık

Anayasanın 127. maddesindeki "Kanun, büyük yerleşim merkezleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmünde belirtilen "büyük yerleşim merkezleri", 3030 sayılı Yasada "belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan kent" olarak değerlendirilmiştir. Başka bir ifadeyle, anakent belediyeçiliğini kuran 3030 sayılı Yasa, içerisinde birden fazla ilçe bulunan kent merkezlerini anakent olarak kabul

etmiştir. Böylece büyük yerleşim merkezinin ya da anakentin tek kriteri, merkezi yönetimin taşra örgütü kademelerinden biri olan ilçe örgütüne dayandırılmıştır. Anakenti tanımlayacak, diğer kentlerden farklılığını ya da "büyük yerleşim merkezi" olduğunu belirleyecek demografik, fiziki, coğrafi ve sosyo-ekonomik göstergeler ihmal edilmiştir.

Tablo 24: Türkiye'de Büyükşehir Belediyelerinin Nüfusları, Yüzölçümleri ve Nüfus Yoğunlukları			
Büyükşehir Belediyesi	Nüfus (1990)	Yüzölçümü (km²)	Nüfus Yoğunluğu
İstanbul	6.326.621	598.53	10.569.8
Ankara	2.584.594	605.35	4.268.6
İzmir	1.774.445	394.12	4.502.3
Adana	916.150	140.00	6.543.9
Bursa	834.576	255.59	3.265.3
Gaziantep	603.434	319.34	1.889.6
Konya	513.346	778.40	659.5
Kayseri	421.362	234.65	1.795.7
Mersin	422.357	91.00	4.641.3
Eskişehir	413.082	67.22	6.145.2
Diyarbakır	373.810	80.00	4.672.6
Antalya	378.208	42.43	8.913.7
Samsun	385.493	35.88	10.744.0
İzmit	190.741	22.16	5.931.0
Erzurum	242.391	106.00	2.286.7
Toplam	16.380.610	3.770.67	4.344.2

KAYNAK: YAŞAMIŞ, Firuz Demir: "Büyükşehir Sorunsalı", AİD, C.28, S.1, Mart 1995, s.105-108'deki tablodan alınan bilgiler.

3030 sayılı Yasa Ankara, İstanbul ve İzmir için çıkarılmış ve sadece bu kentlerde ayrı bir model uygulamak istemiştir. Getirdiği tek kriter bu kentlerin mevcut yapısına uymaktadır. Bu kriter, kentin anakent niteliğini ölçmekte yetersiz olmakla beraber, modeli kumak için yeterli olmuştur. Ancak yasa genelleştirilip, 15 büyükşehir belediyesi kurulunca, mevcut büyükşehir belediyelerinin kurulu olduğu, yerleşim merkezlerinin ne derece anakent niteliği taşıdığı tartışılabilir hale gelmiştir. Tablo 24'de 15 büyükşehir belediyesine ait nüfus bilgileri verilmektedir. Bu tablodan ulaşılabileceği üzere, herbirinde

aynı modelin uygulandığı büyükşehir belediyelerinin sadece demografik açıdan birbirinden ne kadar farklara sahip olduğu görülmektedir(2).

İlçe kavramına bağlı kalmak, modelin kuruluşu açısından Ankara, İstanbul ve İzmir için bir sorun yaratmamıştır. Diğer büyükşehir belediyelerinde, modeli kurabilmek için, ilçe kriteri sorun olmuştur. Ancak sorun yapay ve zorlama sınırlar oluşturularak aşılmıştır. Tek belediye ile yönetilen kent merkezi modelin kurulabilmesi için birden fazla ilçeye bölünmüştür.

Ankara, İstanbul ve İzmir'de önceden var olan ilçelerde kurulu belediyeler model açısından alt kademe belediyeler halinde düzenlenmiştir. Modelin alt kademesi haline gelen ilçe belediyelerinin hizmet alanlarını ilçe sınırları belirlemiştir. Sonraki dönemlerde, ilçe sınırları üzerinde oynanarak, yeni ilçe belediyeleri oluşturulmuştur. Anakent belediyeçiliğinin üst kademesinin alanı da, kent merkezindeki ilçe örgütlerinin alanları toplamına bağlıdır. Anakentlerde halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamakla görevli belediye yönetimleri, yönetsel sınırlar ile sınılanmıştır. Bu yönetsel sınırlar merkezi yönetimin örgütlenme biçimiyle ilgilidir. Oysa ortak ihtiyaçlar ve yerellik anakent ölçeğinde ilçe sınırlarını aşmaktadır.

İlçe kavramına bağımlı kalmakla alt kademeyi oluşturan ilçe belediyeleri arasında eşitsizlik yaratılmıştır. Bu eşitsizlik, hizmet alanlarının büyüklüğü ile ilgili olduğu kadar, ilçelerⁱⁿ sahip oldukları kentsel özelliklerin farklılığıyla da ilgilidir. Bazı ilçe belediyelerinin hizmet alanları ilçe sınırları nedeniyle çok geniş, bazılarının ise küçüktür.

(2) 1997 genel nüfus sayımı sonuçları henüz bütün olarak yayınlanmamıştır. Ancak büyükşehir belediye sınırları içindeki nüfusları açısından, nüfusu 1 milyonun üzerinde olan 5 kent bulunmaktadır. Nüfus büyüklüklerine göre bu kentler: İstanbul: 8.260.438, Ankara:2.984.099, İzmir: 2.081.556, Bursa: 1.066.559, Adana: 1.041.509. (DİE, Haber Bülteni, Ağustos 1998, s.9)

Tablo 25: İstanbul, Ankara ve İzmir Büyükşehir ve İlçe Belediyelerinin Nüfusları, Yüzölçümleri ve Nüfus Yoğunlukları			
	Nüfus (1990)	Yüzölçümü (km ²)	Nüfus Yoğunluğu
İSTANBUL	6.326.621	598.53	10.569.8
Adalar	19.413	11.00	1.764.8
Bakırköy	270.731	30.69	8.821.5
Bayrampaşa	212.570	9.90	21.471.7
Beşiktaş	199.210	17.07	11.670.2
Beykoz	142.075	23.00	17.530.3
Beyoğlu	229.000	8.31	47.383.6
Eminönü	83.444	4.76	8.854.7
Fatih	462.464	9.76	15.621.3
Gazi Osman Paşa	354.186	40.00	16.889.0
Kadıköy	648.282	41.50	3.152.8
Kağıthane	269.042	15.93	28.577.3
Kartal	252.221	80.00	16.889.0
Küçük Çekmece	342.928	12.00	3.152.8
Pendik	198.150	18.50	10.710.8
Sarıyer	160.075	1.10	145.522.7
Şişli	250.478	15.55	16.107.9
Ümraniye	242.091	15.00	16.139.4
Üsküdar	385.623	36.00	10.989.5
Zeytin Burnu	165.679	11.42	14.507.8
Avcılar	124.493	38.00	3.276.1
Güngören	213.109	8.39	25.400.4
Bahçelievler	322.000	16.70	19.281.4
Maltepe	254.256	55.20	4.406.1
Tuzla	91.230	11.80	7.731.4
Esenler	223.826	44.95	4.979.4
Eyüp	200.045	22.00	9.030.0
ANKARA	2.584.594	605.35	4.269.6
Altındağ	417.616	74.00	5.643.5
Çankaya	712.304	137.00	5.199.3
Etimesgut	69.960	103.00	679.2
Gölbaşı	25.123	57.00	440.8
Keçiören	523.891	58.00	9.032.6
Mamak	40.733	53.35	5.463.3
Sincan	91.016	16.00	5.688.5
Yenimahalle	343.951	87.00	3.953.5
İZMİR	1.774.445	384.12	4.502.3
Bornova	272.860	55.00	4.961.0
Buca	199.130	65.00	3.063.5
Karşıyaka	343.360	60.00	5.722.7
Konak	724.419	80.00	9.055.2
Çiğli	73.364	20.00	3.668.2
Gaziemir	39.905	59.72	668.2
Balçova	59.825	28.90	2.070.0
Narlıbahçe	46.468	11.00	4.224.3
Güzelbahçe	15.114	14.50	1.042.3

KAYNAK: YAŞAMIŞ, Firuz Demir: "Büyükşehir Sorunsalı", a.g.m., s.105-106'daki tablodan alınan bilgiler

İlçe belediyeler arasında nüfus sayısı ve nüfus yoğunluğu açısından da dengesizlik söz konusudur (Tablo 25'de İstanbul Ankara ve İzmir büyükşehir belediyelerinin alanı içerisinde yer alan ilçe belediyelerinin nüfusları, yüzölçümleri ve nüfus yoğunlukları gösterilmiştir). Diğer yandan ilçe sınırlarıyla bağımlı kalmakla bazı ilçe belediyeleri anakentin düzenli, imarlı ekonomik ve sosyal olarak gelişmiş kısmında yer almakta, diğer bazıları ise sorun alanları üzerinde kalmaktadır.

4-Anakent Belediyeciliği Modelinin Standart Belediyecilik

Anlayışına Dayanması

Ülkemizde tüm belediyeler standart (birörnek) yapıda kurulmuştur. Bir kent belediyesi ile bir belde belediyesi arasında kuruluş, örgütlenme ve görev olarak bir ayrım gözetilmemiştir. 3030 sayılı Yasayla anakentler için getirilen iki kademeli örgütlenmeye dayalı belediyeçilik bu standardı bozmamıştır. Anakent belediyeciliğinde standart belediyecilik anlayışı iki açıdan söz konusudur. Birinci olarak, anakent belediyeciliği, bütün kurum ve kuruluşlarıyla belediyecilik örgütüdür. İkincisi, 15 il içerisinde kurulu bulunan anakent belediyeçiliği modelinin hepsinde aynı yapı ile kurulmuş olmasıdır.

Anakent belediyeciliğinde alt kademeyi oluşturan ilçe belediyeleri, 1580 sayılı Belediye Yasasına göre kurulmuş ve bu yasaya göre faaliyet gösteren belediye kurumlarıdır. Üst kademe (büyükşehir belediyesi) ise 3030 sayılı yasa ile bir belediye kurumu olarak kurulmuştur. Özel amaçlı örgütler de, belediyecilik örgütlenmesi içerisinde alınmış, büyükşehir belediyelerine bağlanmıştır.

Anakent belediyeciliği kurulu 15 kentte belediyecilik modeli bir-örnektir. Kentlerin özellikleri dikkate alınmamış, ekonomik, sosyal, demografik, fiziki ve coğrafi göstergeler modele yansıtılmamıştır. Tersine, modelin standardına uyabilmek için, gerektiğinde yerleşim yerinin alanı yönetsel düzenlemelere tabi tutulmuştur.

B- ANAKENT BELEDİYESİ İÇİN BİR MODEL ÖNERİSİ

1- Modelin Genel Çerçevesi

Modelin Adı: Türkiye’de anakentlerin bütün kurum ve kuruluşlarıyla belediye örgütleri ile yönetimi öngörüldüğünden model “Anakent Belediyeciliği” olarak isimlendirilmiştir.

Modelin Amacı: Türkiye’de anakent yönetimini anakent belediyeciliği modeline dayandırmak; anakentlerin belirli kriterlere göre ve yasayla tanımlanmasını sağlamak; anakent belediyeciliğinin temel kavramlarını oluşturmak ve açıklamak; 3030 sayılı yasaya göre kurulmuş büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyelerini veri olarak kabul edip, bu modele göre düzenlemek; ilk kez kurulacak anakent belediyeciliğinin bu modele göre kurulmasını sağlamak; anakent belediyeciliğinin hizmet alanı dışında kalan çevre belediyelerini anakent ile karşılıklı etkileşimi açısından anakent belediyeciliği ile ilişkilendirmek; İstanbul ve Ankara’nın özel durumları açısından ayrı statüde düzenlemek; iki kademeli anakent belediyeciliğinin yanında tek kademeli anakent belediyeciliğine de yer vermek; özel amaçlı belediye örgütlerini ve koordinasyon merkezlerini etkin kılmak; belediye kurumlarını yerleşim yerlerinin niteliklerine göre sınıflandırmak, modelin temel amaçlarıdır.

Modelin Önemi: Türkiye’de anakent yönetimi için kurulmuş olan iki kademeli anakent belediyeciliğinin aksayan yönleri bulunmaktadır. Mevcut anakent belediyeciliği 15 yıllık uygulama süresine sahiptir. Başlangıçta üç anakent için kurulmuş olan bu model, anakent nitelikleri tartışılabilir durumdaki, üstelik yasanın öngördüğü kriterlere dahi uygun olmayan il merkezleri için de genelleştirilmiştir. Bugün anakent belediyeciliği 15 il içerisinde kurulu bulunmakta ve standart örgütlenme ve yönetim öngörülmektedir. Mevcut anakent belediyeciliği bu sayıya ulaştığına ve kuruluştaki bilimsel kriterler getirilmediğine ve

bu kriterlere uyulmadığına göre, anakent belediyesi kurmak, siyasi tercih ve karar haline gelmiştir. Bu konu, sadece anakentsel yerel örgütlenme açısından değil, anakentsel merkezi örgütlenme açısından da siyasi tercihlerle kullanılmaktadır. İl haline getirme, ilçe kurma da moda haline gelmiştir. Bu oluşumlar gerçek kriterlere dayanılmadan yapılan siyasi uygulamalar olmasından dolayı haklı eleştirilere maruz kalmaktadır. Ayrıca merkezi yönetimin, yerel yönetimler alanında yapmak istediği yeniden düzenleme hazırlık çalışmalarının gündemde olduğu bu dönemde, belediyecilik açısından anakent kriterleri saptamak, belediyeleri sınıflandırmak ve anakent belediyeciliğini düzenlemek konunun önemine işaret etmektedir.

Modelin Kapsam ve Sınırları: Model, anakentlerin tanımlanarak tesbitini ve anakent olarak tanımlanmış alanlarda diğer belediyelerden farklı yönetim ve örgütlenmesini kapsamaktadır. Modelde, yerel yönetim birimleri il özel idaresi, köy ve belediye olarak ülke genelinde varlığı veri kabul edilmektedir. Anakent alanı dışında kalan yerel yönetim birimleri modelin kapsamı dışında olup, sadece belediye kurumları, kurulu oldukları yerleşim yerinin özellikleri açısından sınıflandırılmaktadır. Buna göre kasaba niteliğindeki yerleşim yerlerinde kurulu bulunan belediyeler “belde belediyesi”, ilçe merkezi niteliğindeki yerleşim yerlerindeki belediyeler “ilçe belediyesi”, il merkezi niteliğindeki yerlerde kurulu belediyeler de “kent belediyesi” isimleri ile sınıflandırılmakla yetinilmektedir. Bu sınıflandırmada, anakent olarak tanımlanan kentsel alandaki kent belediyesi “anakent belediyesi” olarak isim değiştirmektedir. Anakent alanı dışında kalan ve anakent hizmet alanına bitişik olan belde ve ilçe belediyeleri anakent belediyeciliği ile ilişkileri açısından çevre belediyeler olarak modelin kapsamına dahildir. Mevcut anakent belediyeciliğinin alt ve üst kademeleri modelde veri olarak kabul edilmiştir. Modelin getirdiği anakent kriterlerine 15 büyükşehir belediyesinin hepsi uymamakla

birlikte (nüfus kriteri açısından bakıldığında İstanbul, Ankara, İzmir, Bursa ve Adana dışındaki büyükşehir belediyeleri modelin kriterlerine uymamaktadır) kazanılmış hakları nedeniyle modelde korunmaktadır. Üst kademe belediye olan büyükşehir belediyesi, bu modelde “anakent belediyesi”, alt kademe belediyeler olan ilçe belediyesi “içkent belediyesi”; alt kademe belediye ise “  belde belediyesi” adını alır. Bu modelde mevcut 15 anakent belediyeciliği iki kademeli örgütsel yapısını koruyacak şekilde modele göre düzenlenir.

Modelde İstanbul ve Ankara anakent belediyeciliği için özel düzenleme öngörülmektedir. İstanbul için, İstanbul anakent belediyesinin hizmet alanı il sınırları ile aynı tesbit edilmektedir. Anakent alanı dışında kalan il sınırlarının içerisindeki tüm belediyeler  evre belediyesi kabul edilir ve anakent belediyeciliği ile ilişkisi kurulur. İl sınırları ile anakent hizmet sınırlarının aynıla tırılması ile il özel idaresi ile anakent belediyesi de birleştirilmektedir. Yani İstanbul anakent belediye başkanı valinin yetki ve görevlerini üstlenir, anakent belediye meclisi de il özel idare meclisinin yetki ve görevlerini devralır. Başkent statüsü açısından Ankara için örgütsel açıdan değil, gelir açısından ayrı düzenleme getirilmektedir. Böylece anakent belediyeciliği modeli, mevcut alanları ve modele göre kurulacak anakentleri kapsamına almakla birlikte, İstanbul açısından il özel idaresini; anakent alanı dışında kalmakla birlikte, İstanbul il sınırları içerisindeki diğer belediyeleri ( evre belediyeleri); İstanbul dışındaki anakentlerde de anakent hizmet alanına bitişik  evre belediyelerini anakent belediyeciliği ile ilişkileri açısından; ülke genelindeki belediyeleri ise yerleşim yerlerine göre sınıflamak için de tüm belediyeleri kavramsal açıdan kapsamaktadır.

Modelin Varsayımları: Uygulanmakta olan anakent belediyeciliği modeli, anakent olarak tanımlanmamış kentsel alanlar üzerinde ve gerçek kriterlere dayanılmadan kurulmuştur. Kurulu  iki kademeli bele-

diyecilik yapısına dayanmakta, örgütlenmede belediye kurumlarıyla birlikte özel amaçlı belediye örgütlerine ve koordinasyon merkezlerine de yer verilmektedir. Bu yapı mevcut 15 anakent belediyeçiliği için standart olarak geçerlidir. Alt kademe belediyeler olan ilçe belediyeleri merkezi yönetimin ilçe örgütünün sınırları ile ele alınmış anakent belediyeçiliği kuruluş kriteri de ilçe kavramına dayandırılmıştır.

Başlangıçta üç büyük kentsel yerleşim alanında anakent belediyeçiliği kurulmuş olmasına rağmen, mevcut kritere dahi uyulmadan uygulama genişletilmiş ve aynı standart yapı ile 12 kentsel yerleşim alanına daha genelleştirilmiştir. Böylece anakentsel sorunları çözmek üzere üç anakent (Ankara, İstanbul ve İzmir) için model üretilmişken, daha sonraki uygulamalarda, modelden yeni anakentler üretmesi beklenmiştir. Anakent belediyeçiliği modeli, siyasi kararlarla genelleştirilerek zorlanmıştır. Bu nedenlerle, bir anakent belediyeçiliği modeli için anakenti, usulünce ve belirli gerçek kriterlere göre tanımlamak; standart anakent belediyeçiliğini anakentlerin niteliklerine göre farklılaştırmak; tek kademe anakent belediyeçiliğinin de kurulabilmesini sağlamak; İstanbul anakent hizmet alanının il sınırlarına dayanması ve Ankara'nın başkent statüsü nedeniyle bu iki anakent için özel düzenlemeler yapmak; mevcut ilçe belediyelerinin sayısının belirlenmesinde, ilçe belediyelerinin idari sınırlar ile tespiti yerine yerel demokrasiye uygun gerçekçi kriterler geliştirmek.

Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında hizmet bölüşümünün yeniden yapılacağı varsayılarak anakent alanı dışındaki belediyeleri de niteliklerine göre sınıflandırarak hizmet bölüşümü yöntemine zemin hazırlamak gerekmektedir.

Modelin Yöntemi: Model, mevcut 15 anakent belediyeçiliğinin aksayan yönlerinin tesbiti, yabancı ülkelerdeki anakent yönetim modelleriyle karşılaştırması, yerel yönetim ve anakent yönetimi üzerine hazırlanan yeniden düzenleme, reform, yeni model önerileri,

yasa tasarısı taslakları gibi literatüre dayalı teorik çalışmaların incelenmesi ile elde edilen bilgi birikimi üzerine teorik olarak tasarlanmıştır.

Modelde, mevcut anakent belediyciliğinin aksayan yönlerini telafi eden; yeni model ile bütünleştiren; kazanılmış hakları gözeten; ilk kez kurulacak anakent belediyciliğini, merkeziyetçi ve siyasi tercihlerden kurtararak yerel düzeyde istenmesine bağlayan; anakenti yerleşim yerlerinin özellikleri, hizmet gerekleri ve diğer kriterlere dayandıran; tek ve iki kademeli örgütlenmeye aynı anda yer veren; ve anakenti çevresi ile de ilişkilendiren bir yaklaşım benimsenmiştir.

2- Modelin Temel İlkeleri

1- Anakent belediyciliğini, anakent tanımlamasına dayandırmak. Anakenti, üzerinde anakent belediyciliği kurulu olmasına veya içerisindeki mülki örgütlenme sayısına göre değil, gerçek kriterlere göre belirlemek.

2- Mevcut 15 büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediye birimlerini, özel amaçlı belediye örgütlerini ve koordinasyon birimlerini kazanılmış haklarından dolayı veri kabul etmek. Bu veriyle bütünleşebilecek bir yaklaşım içerisinde öneri getirmek.

3- İlk kez anakent belediyciliği kurulabilecek anakentlerde tek kademeli anakent belediyciliği oluşturmak, böylece anakent alanının yapay sınırlarla ilçe oluşturmak için bölünmesini gereksiz kılmak. Anakent belediyciliği kurma talep ve girişimlerinin yerel düzeyde başlamasını gerektirmek.

4- İki kademeli anakent belediyciliğinde, mevcut ilçe sınırları esas alınarak tesbit edilmiş alt kademe belediyelerinin hizmet sınırlarını, hizmet gerekleri ve anakentsel özellikler gözönüne alınarak, yeniden düzenlemek.

5- Tek kademeli anakent belediyciliğinde, anakent belediyesini

tüm kentsel hizmetlerde görevlendirmek; iki kademeli anakent belediyesinde, kendi hizmet alanları sınırları içinde alt kademe belediyeleri tüm kent hizmetlerinde görevli ve yetkili kılmak; iki kademeli anakent belediyesinde anakent belediyesini planlama, koordinasyon ve denetim işlevleri ile yapılandırmak.

6- Anakentin çevresi ile birlikte gelişimini temin için, çevre belediyelerin anakent belediyesi ile hizmet ve temsil ilişkisini kurmak.

7- Anakentlere özgü bir hizmet örgütü olarak bütün anakentlerde özel amaçlı belediye örgütlerine yer vermek ve yeni özel amaçlı belediye örgütü kurulabilmesi olanağını düzenlemek.

8- Anakentte, anakent belediyesini oluşturan örgütlerle birlikte, diğer kamu kurum ve kuruluşların anakentlerdeki hizmetlerinin uyumu ve koordinasyonu için, koordinasyon merkezlerine yer vermek. İki kademeli anakent belediyesinde tüm belediye başkanlarının katılımıyla oluşacak tavsiye ve danışma birimi niteliğinde çalışacak, başkanlar koordinasyon kurulu oluşturmak.

9- Anakentlerde kurulu tüm belediyelerde, belediye başkanı ve belediye meclisini güçleri açısından dengelemeye çalışmak.

10- Yerel katılımı artırıcı düzenlemeler getirmek, belediye meclisinde ve encümende temsili düzenlemek.

11- Görevlerin paylaşımını metrik ölçülere değil kent hizmetlerinin niteliğine dayandırmak, tüm kent alanını ilgilendiren teknik özelliği bulunan hizmetleri özel amaçlı belediye örgütlerine bırakmak.

12- İstanbul'da anakent alanının il sınırlarına yaklaşması, nüfusu ve kentsel gelişimi açısından, anakent hizmet alanını il sınırlarıyla birleştirmek; İl Özel İdaresini anakent belediyesiyle birleştirmek, görevlerini anakent belediyesine aktarmak; anakent belediye meclisinin il meclisi olarak anakent belediye başkanı başkanlığında ayrıca toplanmasını öngörmek;

13- Ankara'nın başkent statüsünün getirdiği artı yükler gözönüne alınarak, gelirler açısından düzenleme getirmek.

3- Modelin Temel Kavramları

Anakent: Belirlenmiş anakent kriterlerine ve kuruluş usulüne uygun olarak, yasa ile belirtilen büyük kentsel yerleşim yerleridir. 3030 sayılı yasaya göre kurulmuş mevcut büyükşehir belediyesinin kurulu olduğu alan, kriterlere uymasa dahi kazanılmış haklarından dolayı anakent sayılır.

Anakent Olarak Tanımlama: Yasayla veya yetki yasasına dayanan Bakanlar Kurulu Kararıyla bir kentsel yerleşim yerinin anakent kriterlerine uygunluğunun belirtilmesidir.

Anakent Kriterleri: Bir kentsel yerleşim yerinin anakent olarak belirtilebilmesi için şu dört kriterin aynı anda varlığı gerekir:

- a) Kent belediyesi kurulu bulunmak ve on yıldır kent belediyesi statüsünde olmak,
- b) Son nüfus sayımına göre, kent belediyesi ve mücavir alanları içinde nüfus toplamının 1 milyonun üzerinde olması,
- c) Çevresinde bulunan kentlere göre sanayi, ticaret, turizm veya hizmet sektöründeki on yıllık istatistiklere göre merkez niteliğini taşımak,
- d) Bir başka anakent ile anakent hizmet alanları açısından sınır olmamak.

Anakent Belediyeciliği: Anakent olarak tanımlanmış kentsel yerleşim yerlerinde kurulan tek veya iki kademeli anakent belediye örgütlenmesini ve yönetimini ifade eder.

Anakent Belediye Örgütleri: Anakent olarak tanımlanmış kentsel yerleşim yerlerinde kurulu anakent belediyesi, içkent belediyesi, içbelde belediyesi kurumları ile özel amaçlı belediye örgütleri ve

anakent koordinasyon merkezlerinin hepsini birden ifade eder.

Belediye: Nüfusu 2000'i geçen yerleşim yerlerinde, il ve ilçe merkezlerinde ve üst kademe belediyesi olarak anakentlerde halkın yerel ve ortak ihtiyaçlarını karşılamak üzere kuruluş esasları kanunla belirtilen ve karar organları gene kanunda gösterilen, seçmenler tarafından seçilerek oluşturulan kamu tüzelkişiliklerinin genel ismidir. Belde, ilçe, kent, anakent, içkent, içbelde, çevre ilçe ve çevre belde belediyelerinin tümünü birden ifade eder.

Belde Belediyesi: Nüfusu ikibini geçen il ve ilçe merkezi olmayan küçük beldelerde, o beldenin adıyla kurulan belediyedir.

İlçe Belediyesi: İlçe merkezi durumundaki yerleşim yerlerinde, o ilçenin adıyla kurulmuş olan belediyedir.

Kent Belediyesi: İl merkezi durumundaki yerleşim yerlerinde, o ilin adıyla kurulmuş olan belediyedir.

Anakent Belediyesi: Belirli kriterlere göre anakent olarak tanımlanan ve bu niteliği yasayla belirtilen kentlerde, kentsel alanın tamamına yönelik kent hizmeti sunumu üzerine kurulu belediyedir. İçerisinde birden fazla içkent belediyesi bulunduran anakentlerde üst kademe belediyesidir. 3030 sayılı yasayla kurulmuş 15 büyükşehir belediyesi anakent belediyesi ismini alır.

İç Belediyeler: Anakent belediyesi kurulu bulunan kent alanı içerisindeki anakent belediyeciliğinin alt kademesi olarak içkent ve içbelde belediyelerini;

İçkent Belediyesi: Anakent alanı içerisinde kalan ilçe belediyeleri içkent belediyesi ismini alır ve anakent belediyeciliğinin alt kademesini oluşturur. 3030 sayılı yasa ile kurulu büyükşehir belediyelerindeki ilçe belediyeleri içkent belediyesi ismini alır.

İçbelde Belediyesi: Anakent alanı içerisinde kalan belde

belediyeleri içbelde belediyesi ismini alır ve anakent belediyesinin alt kademesini oluşturur. 3030 sayılı yasa ile oluşturulan büyükşehir belediyelerinin alt kademe belediyesi içbelde belediyesi adını alır.

Çevre Belediyeler: Anakent belediyesi kurulu bulunan kent alanı dışındaki ve bu alana bitişik ilçe ve belde belediyelerini;

Çevre Belde Belediyesi: Anakent alanı dışında bulunan ancak anakent hizmet alanına bitişik olan belde belediyeleri, anakent belediyesi ile ilişkisi açısından çevre belde belediyesi ismini alır.

Çevre İlçe Belediyesi: Anakent alanı dışında bulunan ancak anakent hizmet alanına bitişik olan ilçe belediyeleri, anakent belediyesi ile ilişkisi açısından çevre ilçe belediyesi ismini alır.

Alt Kademe Belediye: İki kademeli belediye üzerine örgütlenilmiş anakentlerde, sayıları birden fazla olan içkent belediyeleri ile diğer içbelde belediyelerini ifade eder.

Üst Kademe Belediyeleri: İki kademeli belediye üzerine örgütlenilmiş anakentlerde anakent belediyesini ifade eder.

Özel Amaçlı Belediye Örgütü: Anakent olarak tanımlanmış kentsel alanlara özgü, belirli bir veya birkaç kent hizmetinde uzman, ayrı bütçeli ve kamu tüzelkişilikli yerel hizmet örgütleridir. Örgütlenmesi hizmet gerekleri üzerinedir. Anakent belediyesinin anakent belediyesi ile ilişkilendirilmiş örgütlerinden birisidir.

Anakent Alanı: Tek kademeli anakent belediyesinde, anakent belediyesinin kurulu olduğu alanı; iki kademeli anakent belediyesinde içkent ve içbelde belediyelerinin kurulu olduğu alanın toplamını ifade eder.

Kent Hizmeti: Kent ve anakent alanında bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçların karşılanmasına yönelik yerel kamu hizmetleri ile kentsel bütünlük ve gelişim açısından yerelliği kent veya

anakent ölçeğinde olan kamu hizmetlerini ifade eder.

Anakent Hizmet Alanı: Anakent belediyesinin yetkili ve görevli bulunduğu anakent alanını mücavir alanlarla birlikte ifade eder. Bu alan, çevre belediyelerinin anakent belediyesi ve özel amaçlı belediye örgütleri ile ilişkileri açısından, çevre belediyelerinin kurulu olduğu alanı da kapsar.

4- Anakent Belediyeciliğinin Kuruluşu ve Örgütü

Anakent belediyeciliği, anakent olarak tanımlanmış kentsel alanlar için kurulur. Anakent olarak tanımlama, anakent kriterlerine uygunluğunun belirlenmesinden sonra yasayla olur. Anakent kriterlerine uygunluğunun belirlenmesi ve anakent olarak tanımlanma istek ve girişimi mevcut kent belediyesince yapılır. Yasa mevcut kent belediyesini değil, kenti anakent olarak tanımlar. Anakent olarak tanımlanmış alandaki mevcut kent belediyesi, iki özel amaçlı belediye örgütünü kurmak ile anakent belediyesi statüsüne girer. Bu özel amaçlı belediye örgütleri su, kanalizasyon ve gaz örgütü ile kentiçi ulaşım örgütüdür. Bu örgütler ile anakent belediyesinin kamu tüzelkişilikleri, anakenti tanımlayan yasanın belirttiği yasalara ve yasal hükümlere göre kazanılır.

Anakent olarak tanımlanan ve ilk kez anakent belediyeciliği oluşturulan alanlarda anakent belediyeciliğinin örgütlenmesi tek kademelidir. Anakent belediyeciliğini oluşturan örgütler anakent belediyesi, özel amaçlı örgütler (su, kanalizasyon ve gaz örgütü ile kentiçi ulaşım örgütü), altyapı ve ulaşım koordinasyon merkezleridir. Anakent alanı, mevcut kent alanını, anakent hizmet alanı ise kent alanı ve mücavir alanları kapsar. Çevre belediyeler ile ilişkileri açısından ve bu ilişki ölçüsünde özel amaçlı örgütlerin ve anakent belediyesinin hizmet alanı çevre belediyelerin hizmet alanını da içerir. Tek kademeli anakent belediyeciliğinde çevre belediyeler ile ilişkiler,

anakent belediyesinin planlama hizmetleri ve özel amaçlı belediye örgütlerinin hizmet konuları üzerine kurulabilir.

Anakent olarak tanımlanmış ve ilk kez anakent belediyeciliği oluşturulmuş alanlarda belirlenen şartların gerçekleşmesi ile iki kademeli anakent belediyeciliği örgütlenmesi kurulması zorunludur. Belirli şartların gerçekleştiğinin tespiti İçişleri Bakanlığı'nca yapılır İki kademeli anakent belediyeciliğinin kuruluşu ve alt kademe birimlerin kamu tüzelkişiliği, sayısı, sınırları, yetki ve görevleri, anakent olarak tanımlayan yasanın belirttiği hükme dayanarak düzenlenir.

Anakent belediyesinin, iki hizmet dönemi (10 yıl) tek kademe belediye yapısını sürdürmesi, nüfusun ve anakent yerleşim alanının genişlemesi, kent hizmetlerinde sayı ve nitelik olarak genişleme gibi fiziki alan ve istatistiki göstergeler dikkate alınarak 10 yıllık gelişim hesaplanır. Anakentteki örgüt sayısı, enerji tüketimi, yol uzunluğu, araç sayısı, iş yeri sayısı, çalışan nüfus sayısı, sanayi, ticaret ve hizmet sektörlerinde gelişmeler kriter olarak geliştirilir. Anakent alanının fiziki olarak genişlemesi, hizmet taleplerinde artış ve kent bütünlüğü açısından tek kademeli anakent belediyesinin hizmet yükünü azaltıp, işbölümü ve uzmanlaşmaya yer verecek şekilde iki kademeli örgütsel yapı oluşturulur. Bu yapıda mevcut anakent alanı, kent hizmetlerinin gerekleri, doğal ve fiziki sınırlar, kentin gelişim yönü, nüfus, ekonomik ve sosyal göstergeler kriter haline getirilerek iç kent belediyeleri oluşturulur. Anakent alanı kurulan içkent ve varsa içbelde belediyelerinin hizmet alanı toplamı olarak tesbit edilir. Bu iki kademeli anakent belediyeciliğinde anakent belediyesi üst kademeyi; yeni kurulan içkent ve içbelde belediyeleri de alt kademeyi oluşturur. Özel amaçlı belediye örgütleri ve koordinasyon merkezleri, örgütsel yapılarını korur, ancak temsilcileri yeni yapıya göre düzenlenir.

Mevcut 15 büyükşehir belediyesi ile alt kademe belediye ve ilçe belediyeleri iki kademeli örgütsel yapı içerisindeki konumlarını

korurlar. Modelin getirdiği kavramlar açısından büyükşehir belediyesi “anakent belediyesi”, alt kademe belediye “içbelde belediyesi”, ilçe belediyeler de “içkent belediyesi” adını alır. İçkent belediyeleri ilk kez içkent kurulan anakentlerdeki kriterlere göre ve sayıları azaltılarak yeniden düzenlenir. Özel amaçlı belediye örgütleri, koordinasyon merkezleri mevcut yapısını korur. evre belediyeler ile anakent belediyesi ve özel amaçlı belediye örgütleri arasındaki hizmet ilişkisi kurulur ve anakent hizmet alanı yeniden tesbit edilir.

Tek kademeli veya iki kademeli anakent belediyeciliğinde zorunlu olarak iki özel amaçlı örgüt kurulur. Bu rgtler, anakentin evre belediyeleri de kapsayan hizmet alanında, belirli bir veya birkaç kent hizmeti üzerine örgütlenmiş uzman yerel kamu tüzelkişileridir. Ayrı bütçe ve ayrı yönetimleri vardır. Bu iki örgüt, su, kanalizasyon ve gaz rgt ile kentiçi ulaşım örgütüdür. Mevcut anakent belediyelerinde bu iki özel amaçlı örgüt bulunmaktadır. Ancak hizmetlerdeki benzerlik nedeniyle (yöntem, şebeke ve teknoloji benzer uygulamalar gerektirdiğinden), gaz hizmetlerinin kentiçi ulaşım örgütünden alınarak, su ve kanalizasyon rgt içerisinde yapılandırılması daha tutarlı olacaktır. Çünkü su, kanalizasyon ve gaz hizmetleri, planlanması, şebekenin kurulması, pompalanması gibi açılardan hizmet üretimi ve dağıtımında benzer aşamaları geçirmektedir. Örneğın her üç hizmet için de asfalt kesilmekte, kanal açılmakta, beton, metal ve sentetik boru döşenmektedir. Bakım ve onarımı da benzer aşamalar gerektirmektedir.

Son nüfus sayımına göre, nüfusu iki milyonu geçen iki kademeli anakent belediyeciliğinde yeni özel amaçlı belediye örgütleri kurulacaktır. Bunlar itfaiye, kolluk, planlama örgütleridir. Merkezi yönetimin anakent belediyelerine görev ve yetki devrinde, eğitim ve sağlık hizmetlerinin anakent belediyelerine verilmesi halinde sağlık ve eğitim hizmetleri de özel amaçlı örgütler halinde yapılandırılabilir. İtfaiye ve

zabıta hizmetleri mesleki bilgi ve eğitim gerektiren farklı kent hizmetleridir. Bu nedenle anakent bünyesinde birer hiyerarşik birim ya da daire değil, özel bir örgüt olmalıdır. Yapısı ve işleyişi özel amaçlı belediye örgütü şeklinde kurulmalı ve kamu tüzelkişiliğini almalıdır. Anakent İtfaiye Örgütü ve Anakent Kolluk Örgütünün hizmet alanı diğer özel amaçlı belediye örgütlerinde olduğu gibi düzenlenir. Kurulacak Anakent Planlama Örgütü ise, anakentin, kentsel gelişme ve düzenleme açısından ekonomik, sosyal ve imara ilişkin planlarını yapan, yerel kalkınma hedeflerini belirleyen özel amaçlı belediye örgütüdür. Anakentlerdeki bir çok hizmet alanında özel amaçlı örgüt kurmak hem mümkün değil, hem de rasyonel değildir. Aşırı uzmanlaşma ve işbölümü, şiddetle koordinasyonu ve işbirliğini gerektireceğinden, özel amaçlı örgüt sayısını sayılanlarla sınırlı tutmak uygun olacaktır.

Bu modelde, İstanbul için özel bir düzenlemeyle İstanbul İl Özel İdaresi anakent belediyesi ile birleştirilmektedir. Mevcut il özel idaresinin araç-gereç bina, personel hak, yetki ve görevleri İstanbul anakent belediyesine devredilmektedir. Çünkü, İstanbul anakent alanı genişleyerek İstanbul il sınırlarına yaklaşmıştır. Bu modelde İstanbul anakent hizmet alanı, ilişkileri açısından çevre belediyeleri de kapsadığından, il sınırları olarak belirlenmiştir. Dolayısıyla aynı hizmet alanında iki farklı yerel yönetim biriminin olması, hizmette tekrara ve iki başlılığa, kaynak israfına ve bürokrasiye neden olmaktadır. Diğer yandan il özel idareleri, belli bir coğrafi alan üzerinde birarada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçlar üzerine değil, bu alanlar dışında ve bazı kamu hizmetlerinin görülmesi için kurulmuştur. İl özel idareleri sayesinde yerleşim yeri olmamakla birlikte ülkenin bütün alanı hiç açıkta kalmamak üzere yerel yönetim örgütüne kavuşturulmuştur. Ancak İstanbul için durum farklılaşmış, yerleşim alanı il sınırlarına kadar genişlemiştir. Diğer yandan İstanbul'da il özel

idaresinin görevleri, bu modelde çevre belediyeler yaklaşımı sayesinde, anakent belediyeçiliği ile görülebilecek durumdadır. Böylece, modele göre İstanbul'da valinin il özel idaresi görevi kaldırılmıştır. İstanbul için il genel meclisi seçimi yapılmaz. Anakent meclisi yılda üç kez, il meclisi olarak ayrıca toplanır. Mecliste çevre belediye başkanları, vali yardımcısı bu toplantılarda meclis üyesidir. Anakent alanından katılacak üye sayısı çevre belediyelerden gelen ve vali yardımcısını da içine alan sayı ile eş tutulur. Anakent meclisinin il meclisi olarak yapacağı toplantılar, anakent belediye başkanının başkanlığında yapılır.

5- Anakent Belediyeçiliğini Oluşturan Örgütler Arasında

Görevlerin Dağılımı

Tek kademeli anakent belediyeçiliğinde görevlerin dağılımı belirgindir. Çünkü, örgütler içerisindeki belediye kurumu tektir. Bu nedenle, anakent hizmet alanında tüm kent hizmetleri anakent belediyesinin yetki ve sorumluluğu altındadır. Bu görevlerden sadece su, kanalizasyon ve gaz hizmetleri ile kentiçi ulaşım hizmetleri özel amaçlı belediye örgütlerine aittir. Koordinasyon merkezleri ise, altyapıya ve ulaşım ile ilgili koordinasyon görevlerini yerine getirir.

Tek kademeli anakent belediyeçiliğinde koordinasyon merkezlerine yer verilmesi, koordine edilecek birden fazla belediye kurumu olmadığı gerekçesiyle eleştirilebilir. Oysa koordinasyon, hizmet üzerinedir; kurumların değil, anakent alanındaki kent hizmetlerinin koordinasyonu istenmektedir. Ayrıca anakent alanında belediye kurumlarından başka kent hizmeti sunan başka örgütler de mevcuttur. Örneğin anakentin elektrik ve telefon hizmetleri altyapıyı ilgilendiren kamu hizmetleri olarak, anakent belediyeçiliğini oluşturan örgütlerin dışındaki örgütlerce sunulmaktadır. Ya da merkezi yönetime ait demiryolları, hemzemin geçitlerde kentiçi ulaşımı etkileyebilmektedir. Dolayısıyla koordinasyon, hizmeti sunan örgütler için değil, hizmetin

kendisi için yapılmaktadır. Ancak örgüt sayısında artış hizmetlerin koordinasyonundaki önemi artırır.

İki kademeli anakent belediyciliğinde görevlerin dağılımında hizmetlerin niteliği esas alınır. İlke olarak, alt kademe belediyelerin hizmet alanı içerisinde başlayıp biten kent hizmetleri alt kademelere; anakentin bütününe doğrudan etkileyen ve alt kademe belediyelerin görevleri, yetkileri ve hizmet alanları dışında kalan hizmetler ile anakent hizmet alanında tek merkezden yürütülmesi gereken teknik özellikleri olan hizmetler anakent belediyesinin yetki ve sorumluluğu altındadır. Alt kademe belediyelerin görev alanına giren, ancak tek başına alt kademe belediyelerce yapılamayan hizmetler, üst kademeyle ortaklaşa yürütülür. Ortak yürütülecek hizmetlerde anakent belediyesi hizmeti fiilen gören (sunan) bir kurum değildir. Hizmetin yürütülmesine ortaklığı, teknik bilgi, araç-gereç, mali destek bakımından kurulur, birkaç alt kademe belediyeyi aynı anda ilgilendirmesi halinde koordinasyon işlevini de yerine getirir.

İki kademeli belediycilikte alt kademeler görevleri açısından fiili hizmet yürütücü kurumlardır. Üst kademe ise hizmet yürütücü değil, koordine edici ve planlayıcı kurumdur. İki kademeli anakent belediyciliğinde görevlerin dağılımına ilişkin genel ilkelerin açıklanmasında, il özel idareleri ile köy ve anakentler dışındaki belediyelerin kuruluş amaçlarına değinmek faydalı olacaktır. Köyler ve belediyeler, belirli bir coğrafi alanda bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları karşılamak üzere kurulmuştur. Oysa il özel idareleri ise, insanların bir arada yaşadığı belirli bir coğrafi alana (yerleşim alanına) ve bu alandaki ortak ihtiyaçların karşılanmasına dayanmaz. İl Özel idaresi çok geniş bir alanda (il sınırları içi) belirli ve az sayıdaki kamu hizmetleri üzerine kurulmuştur. Köy ve belediyelerin kuruluş amaçları gözönüne alındığında, iki kademeli anakent belediyciliğinin alt kademelerinin görevleri, belirli bir coğrafi alanda bir arada yaşamak-

tan kaynaklanan ortak ihtiyaçların karşılanmasıyla ilgilidir. Üst kademe olan anakent belediyesi ise, il özel idareleri gibi belirli ve sınırlı, ancak nitelikleri açısından bütüncül planlama ve koordinasyona dayalı kent hizmetleri için kurulmuştur. İl özel idareleri için sözkonusu olan “belirli kamu hizmeti” ifadesi, anakent belediyesi için “belirli kent hizmeti” olarak belirtilmiştir. Çünkü, bir arada yaşanan coğrafi alanlar birleşerek büyük ve tek bir alan haline gelmiştir. Anakent belediyesi belli ve sınırlı kent hizmetleri sunmakta, ancak bu hizmetler il özel idaresinden farklı olarak anakent ölçeğinde coğrafi yerleşim alanına ilişkin hizmetlerdir.

İki kademeli anakent belediyeciliğinde anakent belediyesinin hizmet alanı, içerisindeki alt kademe belediyelerin hizmet alanlarının toplamından oluşan anakent alanı ve mücavir alanlardır. Çevre belediyelerle ilişkileri açısından çevre belediyelerin hizmet alanları da anakent hizmet alanına dahil edilir. Anakent hizmet alanının tamamında, anakent belediyesi ve özel amaçlı örgütler görev yapar.

Alt kademe belediyelerin hizmet alanları ise mevcut haliyle ilçe veya belde sınırları şeklinde uygulamada bulunmaktadır. Ancak önerilen bu modele göre alt kademe belediyelerin (içkent ve içbelde belediyeleri) sayıları ve hizmet alanları yeniden belirlenir. Özellikle İstanbul başta olmak üzere, Ankara ve İzmir anakent belediyeciliğinde alt kademe belediyelerden içkent belediyelerin (mevcut örgütlenmede ilçe belediyeleri), hizmet alanlarının sınırları ve böylece sayıları yeniden düzenlenir.

Alt kademe sayısının çok olması, aynı ve benzer işler için çok sayıda örgütü görevlendirmek anlamına gelir ve yönetsel örgütlenmenin ve sahip olduğu araç-gereç, zaman, para gibi yönetsel kaynakların israfına yol açabilir. Ancak sayılarının az tutulması da yerel demokrasiye ters düşebilir. Çünkü anakentler nüfus yoğunluğu yüksek, fiziki olarak da geniş mekanlardır. Böyle bir mekanda yerel yönetim

sayısını az tutmak yerellikten giderek uzaklaşmak anlamına gelecektir; yerel halka ve halkın ortak ihtiyaçlarının karşılanmasında yerel kamu hizmetlerine uzak kalınacaktır.

Alt kademe belediyeleri birbirinden ayıran sınırlar, hizmetlerdeki farklılıklar değil, fiziki mekandır. Başka bir ifadeyle, alt kademe belediyeler aynı hizmetleri ayrı alanlarda görmektedir. Bu nedenle alt kademe belediyelerin sınırları fiziki yerleşim mekanlarının özellikleri öncelikle gözönüne alınarak belirlenmelidir. Merkezi yönetimin ilçe örgütü için belirlenmiş sınırları tek başına bu amaca hizmet etmez. Hizmetleri mekanın gerekleri dışında küçük parçalara bölerek çok sayıda belediye oluşturmak ne kadar anlamsız ise, anakent alanında alt kademe belediye sayısını az tutarak yerel düzeyde merkezileşmeye neden olmak da o derece anlamsızdır. Alt kademe belediyeler için kendi aralarında eşit yük, gelir ve görev edinebilmeleri için fiziki alanın özelliklerine göre alt kademe belediyelerin sayı ve sınırlarının belirlenmesi ilkesi, nüfus ve diğer sosyo-ekonomik göstergelerden yararlanan yeni kriterlerle desteklenmelidir. Kendi aralarında dengeli alt kademe belediyeler oluşturulmasıyla, alt kademe belediyelerin anakent belediyesi karşısında konumları güçlendirilebilecek ve anakent alanının asli belediye kurumları haline getirilebilecektir. Böylece anakent alanındaki kent hizmetlerinin bütünlüğü, yapay sınırlarla bölünmesinden kurtarılmış olacak, hem de alt kademe belediyelerin hizmet alanları arasında hizmet dengesi kurulabilecektir.

Anakent belediyeciliğinde görev paylaşımı hizmetlerin metrik ölçülerle bölünmesine dayanmamalıdır. Bir başka ifadeyle, kent hizmetlerinin yerelliği veya bölgeselliği metrik ölçülere göre tesbit edilmemelidir. Aynı tür hizmetler, bir bütün kabul edilmeli ve alt kademeler bu hizmetlerin bir kısmını değil, tamamını üstlenmelidir. Anakent belediyesi bu hizmet konularında planlama ve koordinasyon görevini üstlenmelidir. Örneğin, yol yapım ve bakım hizmetlerini görev

olarak paylaşmada, ara ve ana yol tespiti veya küçük-bk yeşil alan sınıflaması metre veya km² cinsinden bir ölçüye dayanmamalıdır. Hizmetin yerelliği ve bölgeselliği ölçülerek sağlanamaz. Alt kademe belediyenin ara yol olarak görülen yol hizmetlerini yapma yeteneği ve yetkisi var ise ana yolu da yapabilir. Ana yolun birkaç alt kademe belediyesinin hizmet alanı içinden geçiyor olması, anakent belediyesinin görev konusu olmasını gerektirmez, sadece yolun teknik planlaması, mali desteği ve alt kademe belediyelerin yol hizmetini yapmada koordinasyon desteği görevini gerektirir. Uygulanmakta olan behir belediyeciliğinde bir kent hizmetinin behir belediyesinin görev alanında olması, o hizmetin bölgesel bir hizmet olduğunu göstermez. Çünkü behir belediyeciliği hizmet alanları ve görev paylaşımı açılarından kent hizmetlerinin gereklerine ve kentsel alanın özelliklerine göre kurulmamıştır.

Uygulanmakta olan anakent belediyeciliğinde behir belediyesi, önceden mevcut belediyelere paralel ve onlar karşısında göçü bir belediye kurumu olarak kurulmuştur. Oysa, hizmete ve hemşehrisine yakınlığı, bir arada yaşamaktan kaynaklanan ortak hizmetlerin g göçüne ve fiilen görülmesi açısından ilk ve temel belediye alt kademe belediyelerdir. Anakent belediyesi ise, anakentsel alanın sorunlarını çözmek amacı üzerine kurulmuştur veya kurulmalıdır. Bu sorunlar, anakentsel alanda birden fazla belediye kurumunun olması ve herbirinin kendi hizmet alanında yetkili ve görevli bulunmasından kaynaklanan hizmet kopukluğu şeklinde belirtilmektedir. Bu nedenle anakent belediyeleri, anakentin bir bütün olarak değerlendirilmesini öngören, hizmet alanları arasındaki planlama ve koordinasyon ihtiyaçlarını karşılamak üzerine kurulu işbirliği sağlayıcı bir örgüttür.

İki kademeli örgütlenmede anakent belediyesinin bir "belediye kurumu" olarak değerlendirilmesi dahi tartışılabilir niteliktedir. Çünkü behir belediyesinin bir "belediye kamu tüzelkişiliği" olarak yapı-

lanmış olması, diğer belediyeler gibi belirli bir coğrafi alanda birarada yaşamaktan kaynaklanan ortak ihtiyaçları karşılayan bir belediye kuruluşu olduğu anlamını vermemektedir. Aksine, bu ihtiyaçlar için kurulu birkaç belediye kurumu zaten mevcut olduğu için, anakent belediyesi ikincil bir yapıdır ve sadece belirli kent hizmetlerinin sorumluluğunu taşımaktadır.

İki kademeli örgütlenme üzerine kurulu anakent belediye-ciliğinde görevlerin paylaşımı, kent hizmetlerinin niteliğine ve bu nitelikle birlikte anakent alanının özelliklerine göre belirlenmiş alt kademe belediyeleri esas alınarak yapılmalıdır. İlke olarak anakent alanındaki tüm hizmetlerin yerine getirilmesi, kendi hizmet alanı içerisinde alt kademe belediyelerin görevi olmalıdır.

Bu genel ilkenin istisnaları olarak kabul edeceğimiz bazı kent hizmetleri, alt kademe belediyelerinin görev alanı dışında kalır. Alt kademe belediyelerinin görev alanı dışında kalan kent hizmetleri, hizmetlerin niteliği gereği tüm anakent alanını aynı derecede ilgilendiren ve etkileyen hizmetler ile anakent alanında tek merkezden yönetilmesi gereken teknik uzmanlık gerektiren hizmetlerdir. Bu hizmetlerin alt kademe belediyelerin görev alanı dışında tutulma nedeni hizmetlerin niteliğiyle ilgilidir. Bu tür hizmetler ya, aynı anda ve aynı derecede tüm alt kademe belediyelerin hizmet alanını etkilemekte (ana yollar, meydanlar, yeşil alanlar gibi) ya da, aynı anda ve derecede tüm alt kademe belediyelerin hizmet alanı dışında kalmakta (otobüs terminalleri, mezarlık alanları, çöp toplama ve imha alanları gibi) veya, tüm alt kademe belediyelerini ilgilendirdiği halde, bir bütün olarak tek bir otorite tarafından sunulmasını gerektirmektedir (su ve kanalizasyon, kentiçi ulaşım, imar ve anakentsel kalkınma planlaması, kolluk ve itfaiye hizmetleri gibi).

Alt kademe belediyelerin görev alanı dışında kalan hizmetler, anakent belediyesinin planlama, koordinasyon ve denetim sorumlu-

luğu altında yönetilir. Bu hizmetlerden su, kanalizasyon, gaz ve kentiçi ulaşım gibi teknik özellikli hizmetler uzman örgütler olan özel amaçlı belediye örgütlerince yerine getirilir. Nüfusu 2 milyonu geçen anakentlerde planlama, itfaiye ve kolluk hizmetleri için özel amaçlı örgütler kurulur. Anakent belediyesi, alt kademe belediyelerin tümünü veya birkaçını ilgilendiren, bu nedenle hizmetin bütünlüğünü temin açısından, alt kademe belediyelerin görevi dışında kalan hizmetlerin (anayollar gibi) planlamasını yaparak, alt kademe belediyeler arasında işbirliğiyle yerine getirilmesini veya özel sektöre yaptırılmasını sağlar.

İtfaiye, kolluk (zabıta) ve planlama hizmetlerinin anakent alanında bir bütünlük içerisinde yürütülmesi ve yönetilmesi gerekmektedir. Bu hizmetler anakent belediyesinin görev ve sorumluluk alanındadır. Nüfusu 2 milyonu geçen anakentlerde anakent itfaiye örgütü, anakent kolluk örgütü ile anakent planlama ve kalkınma örgütü kurularak bu hizmetler özel amaçlı belediye örgütlerinin hizmet konusu haline getirilir.

Anakent belediyesi, alt kademe belediyelerin görev ve yetkileri dışında kalan ve bir başka kamu kurum ve kuruluşuna bırakılmamış kentsel hizmetleri üstlenir. Bu hizmetler, alt kademe belediyelerinin tümü talep ettiği taktirde, kendilerine devredilebilir nitelikte hizmetler ise, alt kademe belediyelere bırakılarak anakent belediyesinin sorumluluğundan çıkarılır. Böylece anakent belediyesinin görevleri ilke olarak fiilen hizmet görmeye değil, planlama ve koordinasyona dayalı hizmet yönetimine dayanır. Kent hizmetlerinin bir bütünlük halinde sunulması, önceliklerin saptanması, belediye kurumları, özel amaçlı örgütler ve kentsel alanda faaliyet gören diğer kurum ve kuruluşlar arasında işbirliği, koordinasyon merkezleri ile sağlanır. Koordinasyon birimlerinin kararları tüm kamu kurum ve kuruluşlarını bağlar. Nüfusu iki milyonu geçen anakentlerde sadece anakent alanındaki belediye başkanlarının katılımından oluşan bir kurul

(Anakent Başkanlar Kurulu) oluşturulur. Bu kurul tavsiye ve danışma birimi niteliğinde çalışır ve kararlarını anakent belediye meclisine sunar. Bu kararlar tavsiye niteliğindedir, meclisi bağlamaz.

Anakent alanının dışında ancak bu alanın sınırına bitişik belediyeler, anakent alanıyla karşılıklı etkileşim halinde olduğundan, ihmal edilmemesi gereken yerleşim yerleridir. Bu yerleşim alanları üzerine kurulu belediyelerin anakent belediyeçiliği ile ilişkisi kurulur. Bu ilişkiler sadece, özel amaçlı örgütlerin konularıyla ve anakent belediyesinin planlama hizmetleriyle ilgilidir. Çevre belediyeler bu hizmet alanlarında ve bu hizmet alanlarını yöneten örgütler ile hizmet ilişkisi içindedir. Bu nedenle ilişkiler açısından ve ilişki oranında söz konusu örgütlerde ve koordinasyon kurullarında temsili sağlanır.

6- Anakent Belediyeçiliğini Oluşturan Örgütlerin Organları

Tek kademeli anakent belediyeçiliğinin örgütleri anakent belediyesi özel amaçlı belediye örgütleri ve koordinasyon merkezleridir. Anakent belediyesi anakentin ilk ve tek belediyesidir. Bu nedenle tek belediye olarak tüm kent hizmetlerinden sorumludur. Anakentin su, kanalizasyon, gaz, kentiçi ulaşım ve toplu taşıma hizmetleri için özel amaçlı belediye örgütleri kurulmuştur. Anakentte hizmet gören diğer kamu kurum ve kuruluşları ile anakent belediye örgütlerinin uyum ve birlik içinde çalışmaları için altyapı ve koordinasyon kurulları mevcuttur.

İki kademeli anakent belediyeçiliğini oluşturan örgütler anakent belediyesi, sayıları ana kentin özelliklerine göre azaltılan birkaç alt kademe belediye (içkent ve içbelde belediyeleri), iki özel amaçlı belediye örgütü ve koordinasyon merkezleridir. Nüfusu 2 milyonu geçen anakentlerde itfaiye, planlama ve kolluk hizmetleri için de özel amaçlı belediye örgütleri kurulur. Alt kademe belediyeler ilke olarak tüm kent hizmetlerinden sorumludur. Anakent belediyesi ise planlama

ve koordinasyon kurumu olarak anakentsel alanın bütünlüğüne ilişkin ve alt kademelerin yetki ve görevleri dışında kalan kent hizmetlerinin sorumluluğunu üstlenmiştir.

İki veya tek kademeli örgütlenmede, anakent belediyeçiliğini oluşturan örgütlerin organları, 1580 ve 3030 sayılı yasalarda belirlenmiş temel organlar olarak korunmaktadır. Ancak bu modelde, güç dengesini temin ve yerel katılımı sağlayıcı bazı değişiklikler düşünülmüştür:

- Anakent alanındaki tüm belediyelerde belli oranda, üniversiteler, kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşları, sözlü, yazılı ve görüntülü basın, sendika, dernek gibi sivil toplum kuruluşlarının birer temsilci ile oy hakkı olmadan meclise katılımı sağlanmalıdır.

- Anakent alanındaki tüm belediyelerde belediye meclisini belediye başkanı karşısında daha güçlü hale getirmek için, belediye başkanının meclis toplantılarındaki oy kullanma hakkı sınırlanmalı, bu hak sadece oyların eşit olması halinde var olmalıdır.

- Anakent alanındaki bütün belediyelerde belediye meclisinin ve üyelerinin etkinliğini sağlamak için, encümen içerisinde belli oranda belediye meclis üyeleri bulunmalıdır.

- İki kademeli anakent belediyeçiliğinde alt kademe belediyelerin, tek kademeli anakent belediyeçiliğinde anakent belediyesinin meclislerinde, mahalle yönetiminin belli oranda temsili için muhtarların meclise katılımı sağlanmalı, oy hakkı olmamalıdır.

- İki veya tek kademeli anakent belediyeçiliğinde çevre belediyelerin, anakent belediye meclisinde oy hakkı olmaksızın; özel amaçlı örgütlerin genel kurulunda oy hakkı verilerek; altyapı ve ulaşım koordinasyon merkezlerinde kendisiyle ilgili işler görüşüldüğünde oy hakkı bulunarak; belli sayıda temsil sağlanmalıdır.

- İki kademeli anakent belediyeçiliğinde, mevcut ilçe belediyelerinin sayıları azaltılarak, içkent belediyeleri olarak yeniden düzenlenecek ve aralarında çeşitli yönlerden denge sağlanacaktır. Bu denge- nin anakent belediye meclisine yansıtılması da gereklidir. Yani eşit sayıda meclis üyesiyle temsili gereklidir. Anakentin toplam nüfusu esas alınarak, anakent belediye meclisi üye toplamı için sabit bir sayı hesaplanıp, içkent belediye sayısına bölünmeli, her içkent belediyesi bu payda ile anakente üye göndermelidir. İçbelde belediyeleri ise, anakent belediye meclisinde sadece belediye başkanları ile temsil olunmalıdır.

- Anakent belediyeçiliğinde, anakent belediyesinin genel sekreterlik örgütü etkin hale getirilmeli, genel sekretere hem tüm kadroların yöneticisi (chief administrative officier) ve hem de kent yöneticisi (city manager) vasıflarını ön plana çıkarıcı görevler veril- meli; atanması, meclisçe onaylandıktan sonra Bakanlıkça yapılmalı ve böylece meclise karşı da sorumlu kılınmalıdır.

7- Anakent Belediyeçiliğinin Gelirleri

Anakent belediyeçiliğinde, hali hazırda uygulanmakta olan ve Belediye Gelirleri Yasasına ve diğer mevzuata göre belirlenmiş gelirler bu model için de geçerlidir. Bu gelirler geliştirilebilir. Ancak, modelde getirilen düzenlemelerin gerektirdiği yeni gelir kalemleri şu şekilde düşünülmektedir:

- Tek kademeli anakent belediyeçiliğinde anakent belediyesi, gelirler açısından hem anakent belediyesi, hem de alt kademe be- lediyeler için öngörülen gelirlerin tamamına kavuşturulur.

- İstanbul Anakent Belediyesi, il özel idaresi görevlerini de üstleneceğinden, il özel idaresi için ayrılan merkezi idare vergi gelir- lerinden paylar ile özel idarenin diğer tüm gelirlerini alır. Bu gelirler yine özel idare hizmetleri için harcanabilir.

- Ankara Anakent Belediyesi, başkent olmasının getirdiği artı yükler için, merkezi yönetimden ayrı ve koşullu bir pay almalıdır. Bu gelir başkent güzelleştirme ve düzenleme hizmetleri için harcanabilir.

- Tüm anakent belediyelerine, çevre belediyelerin düzenli gelişimini sağlama hizmetlerinden dolayı merkezi yönetimden ayrı bir gelir kalemi olarak pay verilmelidir. Bu gelirler, hizmet ilişkilerine göre özel amaçlı belediye örgütleri ve anakent belediyesi arasında pay edilmelidir.

- Nüfusu 2 milyonu geçen anakentlerde itfaiye, yerel kolluk (zabıta) ve planlama hizmetleri için merkezi yönetimden ayrı bir kalem pay alınmalı. Bu gelir, söz konusu özel amaçlı belediye örgütlerinin kuruluşu için harcanmalı ve kuruluş sonrasında da, özel amaçlı belediye örgütlerinin düzenli ve sürekli gelir kalemini teşkil etmelidir.

- İki kademeli anakent belediyeciliğinde alt kademe belediyeler ilke olarak kendi hizmet alanı sınırları içerisinde tüm kent hizmetlerinde görevli olduğu için, merkezi yönetimin vergi gelirleri tahsilat toplamından alınan payların kademeler arasında paylaşımıyla ilgili oranda, alt kademe belediyeler lehine düzenleme yapılmalıdır.

SONUÇ

Yerel yönetim sistemimizin tarihsel açıdan kaynağı, Batı ve özellikle Fransa'dır. Belediyeler Osmanlı Devletinin son dönemlerinde, yönetsel yapı içerisine girmeye başlamış, mevcut oluşumlar Cumhuriyet dönemine intikal etmiştir. Cumhuriyetin ilk yıllarında bütün Türkiye'ye yaygınlaştırılmış, hukuki çerçeveleri ve örgütlenme biçimleri oluşturulmuştur.

Anayasa, idarenin kuruluş ve görevleriyle bir bütün olduğunu ve merkezden ve yerinden yönetim esaslarına dayandığını hüküm altına almıştır. Böylece yerel yönetimler, yönetsel sistemin önemli ve ayrılmaz unsurları olmuştur. Hem mülki idare hem de yerel yönetim sistemine kaynak oluşturan Fransa'nın, yerel yönetim sistemi ile Türkiye'nin yerel yönetim sistemi birbirinden giderek farklılaşmıştır. Çünkü her iki ülkenin yerel yönetim sistemi üzerinde de yeni düzenlemeler yapılmıştır. Bu düzenlemelere yol açan nedenler, toplumların ihtiyaçlarının farklı gelişmesi, değişimden farklı etkilenişi ile açıklanabilir. Bu bağlamda, her ne kadar yerel yönetim sistemi yabancı kaynaklı olsa da bugün diğer toplumsal yapılanmalar ile bütünleşebilmiş, ihtiyaçlara ve sahip olunan kurumsal yapılarla karşılıklı etkileşimine göre şekillenmiştir. Yerel yönetimler de diğer sistemler gibi, kurulu oldukları toplumun değerlerine göre şekillendikçe, o toplumun öz kurumları haline gelebilmektedir. Bir yerel yönetim geleneğinden söz edebilmek için öncelikle, sağlam bir demokratik terbiyenin oluşumu ve yerleşmesi, bu anlamda toplumsal bir sürecin yaşanması gerektiği gayet açıktır. Aradan geçen bir asırlık süre içerisinde yerel yönetim kurumları, bir çok değişikliğe uğrayarak yerel siyasette ve özellikle de anakentlerde artan cazibeleriyle ülke yönetim sistemi içerisine mal olmuştur.

Bugüne kadar yapılan ve bugün dahi yapılmak istenen(1) yerel yönetim reformu ya da düzenlemeleri, yerel yönetim sisteminin oturmadığına veya olgunlaşmadığına işaret etmez, tersine günün koşullarına ve toplumsal ihtiyaçlara göre yerel yönetim geleneğini pekiştirir. Benzer düzenlemeler, yerel yönetim sisteminde bir çok ülkeye örnek olan, yapıları model olarak alınan, yerel yönetim geleneğinin güçlü olduğu ülkelerde de yapılmaktadır. Bu düzenlemeler, sistemi güçlendirmek, yerel yönetimleri toplumsal ve ekonomik yapı ve yöntemlere uyumlu hale getirerek bunlarla bütünleştirmek, amacına yöneliktir.

Yeniden düzenleme arayışlarını birkaç nedene dayandırmak zordur. Ancak, kentleşme sürecinin yarattığı yeni ihtiyaçlar ile kamu

(1) İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan ve geniş kapsamlı düzenlemeler öngören "Mahalli İdareler Reformu Kanun Tasarıları, Kanun Tasarısı olarak TBMM gündemine getirilmek istenmektedir. Henüz yasalaşmadığı ve üzerinde ne gibi değişiklikler olacağı belli olmadığından, bu hazırlığa tezde yer verilmemiştir. Bakanlığın hazırladığı kanun tasarıları birbirini tamamlayacak şekilde şu iki tasarıdan oluşmaktadır: "Merkezi İdare ile Mahalli İdareler Arasında Görev Bölüşümü ve Hizmet İlişkilerinin Esaslarının Belirlenmesi Hakkında Kanun Tasarısı" ve "Çeşitli Kanunlarda Mahalli İdarelerle İlgili Değişiklikler Yapılması Hakkında Kanun Tasarısı".

İlk tasarı bir çerçeve kanun öngörmektedir. Öyle ki, bu alanda ilk kez merkezi yönetim ile yerel yönetimlerin hizmet paylaşımı belirli esaslara bağlanmak istenmektedir. Bu tasarı, önemli ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilebilir. Bu tasarı ile merkezi yönetime ulusal ve bölgesel hizmetler, yerel yönetimlere de yerel nitelikli hizmetler görev olarak verilmekte, merkezi yönetimin görmekte olduğu yerel hizmetlerin de yerel yönetimlere devrine ilişkin zemin hazırlanmaktadır. İkinci tasarı, birinci tasarıdaki ilkeler üzerine kurulu olarak, yerel nitelikli hizmetleri etkin bir şekilde yürütebilmesi açısından yerel yönetim örgütlenmesini düzenleyen bir tasarıdır. Çoğu yerel yönetimlerle doğrudan ilgili 31 kanun ve KHK'de değişiklik öngörmektedir.

Tasarlarda özetle şu temel yenilikler öngörülmüştür; Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasında görev bölümünün yapılması, hizmet esaslarının belirlenmesi, buna göre görevlerin devir esaslarının düzenlenmesi; yerel yönetimlerin güçlendirilmesine ilişkin düzenlemeler ile, il özel idaresinin görev alanına işlerlik kazandırılmakta, il düzeyinde koordinasyon birimi haline getirilmekte, öz gelirleri ve genel bütçeden aldığı pay artırılmakta, yeni bir çok görev verilmekte ve zamanla merkezi yönetimin taşra birimlerinin il özel idaresinin hizmet birimi haline gelmesi amaçlanmaktadır. Belediyelerin genel bütçeden aldıkları pay artırılmakta, büyükşehir belediye encümeninde seçilmiş temsilcilerin de bulunmasını sağlamakta, yerel yönetimler il özel idaresi, belediye ve köy olarak belirtilmekte ve bu yapı korunmaktadır. Tasarıda ilçe meclislerinin kurulması öngörülmekte, bu meclis, kaymakam başkanlığında, yerel yönetim, merkezi yönetim, kamu kurumu niteliğinde meslek kuruluşları ve çeşitli sivil toplum örgütlerinin temsilcilerinden oluşturularak katılımcılık artırılmak istenmektedir. Yerel yönetimlerde hareket serbestliğinin temini, mali yapılarının güçlendirilmesi, çeşitli yöntemlerle düzenlenmektedir. Her belediyede profesyonel yönetici anlayışına uygun olarak bir genel sekreter bulunması sağlanmakta ve belediye başkanlığı için iki türlü seçim sistemi öngörülmektedir.

hizmeti anlayışındaki gelişmeler, bu açıdan önemli unsurlar olarak karşımıza çıkmaktadır; Anakentlerde farklı bir belediyeçilik modeline gidilmesi, anakentlerin ayrı bir kent yönetimine ihtiyaç duyulmasından dolayıdır. Anakenti diğer yerleşim yerlerinden ayıran özelliklerini, o anakentsel alanın hizmet ihtiyaçları ve sorunlarının, fiziki ve coğrafi mekan, demografik ve sosyo-ekonomik gelişim süreciyle kendisine özgü bir yapı kazanması açısından değerlendirmek mümkündür. Bu genel düşünceler doğrultusunda anakentlerin farklı özelliklere sahip olduğu, kentleşme hareketlerinin bu özellikleri oluşturmakta önemli rol oynadığı, hizmet ihtiyaçlarının değiştiği ve kentsel hizmetlerin sunumunda mevcut yerel örgütlerin yeterli olmadığı gibi nedenlerle anakent belediyeçiliğine geçildiği fikirleri çalışmanın genel çerçevesini oluşturmuştur.

Gelişmekte olan ülkelerin hemen hepsinde olduğu gibi, Türkiye’de de kentleşme hareketleri İkinci Dünya Savaşı’ndan sonra başlamıştır. Kentleşme hareketleri belli bölgelere ve bu bölgeler içinde belli anakentlere yönelik ve iç göçlere dayalı olmuştur. Çağdaş ekonomik, sosyal ve teknolojik gelişmeler ve bu gelişme süreciyle oluşan imkan ve faydalar kentleri cazip kılarken, kırsal alanların itici güçlerini de beslemiştir. Kalkınma politikalarının sanayileşme merkezli ve sanayinin yer seçiminin de kentsel mekanlar olarak tesbiti, yatırımları kentlere yöneltmiş, hizmet ve yatırım dengesi kırsal alanların aleyhine gelişmiştir. Kitle ulaşım ve iletişim araçlarındaki gelişmeler de göçlere dayalı kentleşmeniniletici güçleri olmuştur.

Hükümet programları ve kalkınma planlarındaki öngörü ve niyetlere bakıldığında, ciddi ve tutarlı bir kentleşme politikasının olmadığı görülmektedir. Kentleşmenin ülkemizde taşıdığı özellikler, anakentlerde nüfus yığılması, kent yönetimlerinin sorunlar karşısında yetersiz ve güçsüz kalması, hazırlıksız olunması nedenleriyle anakentler, sorun mekanları haline gelmeye başlamıştır. Düzensiz ve

sağlıksız kentleşmenin, anakentlerde yarattığı sorunlardan biri olan gecekondulaşma problemine karşı bazen yasaklayıcı, bazen teşvik edici, çoğu zaman da affedici bir tutum içine girilmiş olması, kentleşme politikalarının tutarsızlığına örnek gösterilebilir.

Anakentlerde hızlı kentleşme sonucu nüfus yığılması, gecekondulaşma, konut talebi, ulaşım, trafik, planlama, altyapı gibi birçok alanda hizmet artışı ve karmaşası oluşmuştur. Bu hizmet alanlarında ihtiyaçları karşılamada yerel yönetimler yetersiz kalmıştır. Kentleşme politikasında tutarsızlık ya da politikasızlık yanında, gelir kaynakları ve örgütlenme açısından güçsüz yerel yönetimler, çoğu kez bu sorun alanlarıyla başbaşa bırakılmış, bazı hizmetler ise merkezi yönetim birimlerince üstlenilmiştir.

Yine kentleşmenin ülkemize özgü yapısı, anakentlerde bir yandan nüfusun artmasına, diğer yandan, kentsel mekanların fiziksel ve kent hizmeti talepleri olarak genişlemesine neden olmuştur. Hizmet alanları sabit olsa dahi, ani nüfus artışı kamu hizmetlerine olan talebin genişlemesi için yeterli bir nedendir; göçler sonucu kente yeni dahil olan nüfusun intibak problemlerinin giderilmesi bir yana, barındırma, eğitim, ulaşım, iş imkanı gibi temel hizmetler doğrudan artmaktadır.

Hem yerleşim alanı, hem de kent hizmetleri açısından genişleyen anakentlerde yerel örgütlenmeler de genişlemek durumunda kalmıştır. Ayrıca kentin yerleşim merkezleri arasında kalan boş alanların da dolarak merkezlerin birleşmesi ve tek bir yerleşme merkezi görünümü alması karşısında, kent hizmetlerinde bütünlük ve koordinasyon ihtiyacı doğmuştur.

Anakentin bütünleşmiş yerleşim alanları üzerinde, mülki idare sisteminin kademelenme yapısıyla tesbit edilmiş hizmet sınırları, kentsel yerel yönetimlerin hizmet sahasını da belirlediğinden, hizmette bütünlük bu sınırlarda kesilmiştir. Optimum hizmet alanı, hizmetlerin dışsallığı ve bölünebilirliği açılarından değerlendirildiğinde, kentsel

alan içerisinde mevcut olan ve mülki idare örgütlenmesine göre oluşturulmuş sınırların, bir taraftan hizmette bütünlüğü bozduğu, diğer yandan da bütünlük içerisinde sunulması gereken hizmetler için, birden fazla ve ayrı yönetimler sebebiyle hizmette çok başlılık olduğu söylenebilir.

Bir başka sorun ise, merkeziyetçi gelenek ve yerel yönetimlerin güçsüzlüğü gibi nedenlere bağlı olarak, kentsel düzeyde yerel kamu hizmetlerinde merkezi yönetimin yoğun varlığıdır. Yerel nitelikli hizmetlerin merkezi üniteler ve usulleriyle yürütülmesinin doğurabileceği sorunlar ise ayrıca değerlendirilmesi gereken bir konudur. Ancak, hizmette çok başlılık yanında koordinasyon ihtiyacının artmasını da getirmiştir.

Devleti küçültme fikriyle birlikte özelleştirme kavramının da bir çok ülkede gündeme gelmesi, devletin ekonomideki yerini ve kamu hizmeti sunumundaki rolünü tartışmaya açmıştır. Devletin küçültülmesi, hizmetlerin yerelleştirilmesi ve özelleştirilmesi düşünceleri taraftar ve uygulama alanı bulabilmiştir.

Yönetim hukukunda kamu hizmeti kavramının, yönetimin varlık nedeni olduğu, yönetimin kamu hizmetleri teşkilatı bütünü olarak görüldüğü bir anlayış ortamında, özelleştirme ve devleti küçültme düşünce ve politikaları, kamu hizmeti anlayışına farklı boyutlar kazandırabilecektir. Anakentlerde mekan ve nüfus olarak genişleme, kentsel düzeyde sunulan kamu hizmetlerine de yansımakta, kent hizmetlerini o kente özgü sorunlarla ilişkilendirmekte ve hizmet ihtiyaçları sürekli artmaktadır. Kent hizmetleri olarak nitelendirilen kentsel ölçekteki yerel kamu hizmetleri, o kente özgü bir karaktere bürünmektedir. Anakentlerde sunulan kamu hizmetlerini öncelikle yerel hizmetler olarak değerlendirmek gerekmektedir. Hizmetin yerelliği, kentsel mekan içerisinde sunuluyor olmasına ve fayda ve sonuçlarının o kent içerisinde kalıyor olmasına dayandırılabilir. Ancak,

büyük bir kent alanında sunulan yerel hizmet ile küçük bir belde ya da köyde sunulan yerel hizmet arasında da farklar olmalıdır. Bu farklılık, mekanların hem genişliği ve nüfuslarının miktarı ile ilgili olduğu kadar, hizmetlere olan ihtiyacın şiddeti ve o mekan için taşıdığı hayati önem ile de ilgilidir. Ayrıca hizmetlerin o mekanın özelliklerine göre şekillendiği ve birbirlerini tamamladığı da belirtilmelidir. Bu açıdan yerel hizmetlerin, sunuldukları alanların nitelikleriyle de ilgili olduğunu söyleyebiliriz.

Anakentlerde yerel hizmetler kent alanı bütünlüğü içerisinde, diğer bir çok hizmet ile yoğun ilişki içerisinde. Hizmetler birbirine bağlıdır. Birinin eksikliği, diğerlerinin eksikliğine ve aksamasına neden olabilir. Örneğin, bir elektrik hizmetinin sunulmasında bir saatlik aksama, kentin hizmet sektörlerinde elektrik enerjisiyle çalışan bir çok hizmetini geciktirebilecektir. Doğalgaz ile ısınmanın yaygınlaştırıldığı anakentlerde hizmetin aksaması, hayatı felce uğratabilir. Otobüs veya dolmuş hizmetlerinde ya da çöp toplama ünitelerinde yapılacak bir günlük iş bırakma eylemi, yine hayatı felce uğratabilir, telafisi zor ve pahalı zararlar açabilir. Küçük bir kentte ya da köyde yerel hizmetlerde aksamanın sonuçları ağır değildir. Bu nedenle kentteki kamu hizmetlerini öncelikle yerel hizmetler, sonra da kentsel alan ve özellikleriyle sıkı sıkıya bağlılığından dolayı kent hizmeti olarak nitelendirmek mümkündür.

Bugün başta İstanbul olmak üzere anakentlerin hemen hepsinde, hayat pahalılığı, işsizlik, çöp, ulaşım ve trafik, içme suyu, asayiş ve güvenlik, gecekondulaşma, hava kirliliği, kanalizasyon gibi bir çok kent hizmeti ihtiyaçları ve sorunları mevcuttur. Bu sorunların üstesinden gelmek için anakent belediyeciliğinin mevzuatı, yerel yönetim sisteminin çalışma usulü ve gelir kaynakları yeterli değildir. Kent hizmetlerinin yürütücüsü olan kentsel yerel yönetim kurumları da hizmet ihtiyaçlarına paralel bir şekilde sürekli örgütsel genişleme

içerisinde bulunmaktadır.

Türkiye’de kentleşmenin belirgin özelliklerinden olan hızlı ve ani kentleşme, iç göçlere dayanma, belli bölgelere ve bu bölgeler içinde anakentlere yönelme sonucu, anakentlerde nüfus yoğunluğu artmıştır. Bu gelişmeler karşısında mevcut ve standart belediyeçilik yapısının anakentlerde ihtiyacı karşılayamaması nedeniyle gelişen yeni bir model arayışı, iki kademeli anakent belediyeçiliği modeli ile noktalanmıştır.

Anakent belediyeçiliği modeli yasal zeminini, 1982 Anayasasının, büyük yerleşim yerleri için ayrı yönetim birimleri kurulabileceğine dair hükmünde bulmuş, 3030 sayılı Yasa ile kurumsallaşmış, temel yasasına kavuşmuştur. Anakent belediyeçiliği uygulaması onbeşinci yılını doldurmak üzeredir. Bu uygulama süresi, bir kurumun yapısal ve işlevsel açıdan oturması için kısa gibi görünse de, sistemin kendi sorunlarını oluşturması açısından yeterli bir süredir.

Anakent belediyesi geniş bir kentsel alan üzerine kuruludur ve hizmet alanı içerisinde birden fazla alt kademe ya da ilçe belediyesi bulunur. Büyükşehir, ilçe ve alt kademe belediyeleri ayrı birer kamu tüzelkişiliğidir. Kent hizmetleri belli ölçülerle bu yerel yönetimler arasında bölüşülmüştür. Bu açıdan gelir, görev, yetki ve kaynaklar da bölüşülmüş, büyükşehir belediyesi ve tüzelkişiliğin temsilcisi büyükşehir belediye başkanı, sistem içerisinde güçlü bir konumda yapılanmıştır. Anakentte kurulu su ve kanalizasyon örgütü ve kentiçi toplu taşıma ve gaz örgütünün büyükşehir belediyesi ile ilişkilendirilmesi, koordinasyon birimleri olan ve kararlarının bütün idareleri bağladığı UKOME ve AYKOME gibi kurulların da büyükşehir belediye başkanı başkanlığında toplanması, büyükşehir belediyesinin ve başkanının konumunu iyice güçlendirmiştir.

Hizmette çok başlılığın, kentsel alanların birleşerek bütünleşmesi sonucu hizmetlerde bütünlük ihtiyaçlarının, ortaya çıkan yeni

hizmet alanlarının, bütünsel planlama ve koordinasyon arayışlarının sonucu olarak kurulan büyükşehir belediyeçiliği, standart belediye yapısının kırılması ve anakentin ayrı bir yönetim biçimi gerektirdiğinin anlaşılması açılarından olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmelidir. Bir başka açıdan, anakentin ayrı bir yönetim şekli gerektirdiğinin kavranmasına rağmen, yeni model arayışı merkeziyetçi bir tutum ile de sonuçlanabilirdi. Merkeziyetçi, geleneksel ve hiyerarşik yönetim anlayışının ağır bastığı ülkemizde, büyükşehirin tamamının hizmet ihtiyaçlarını tek elden görebilecek, tek bir büyükşehir belediyesi oluşturulabilir ve alt kademe belediyelerine yer verilmeyebilir, mevcut tüzelkişilikleri feshedilebilirdi. Sıkıyönetim dönemlerinde bu tür uygulamalar, yaşanmış vakalardır.

Bu bakımdan büyükşehir belediyeçilik modelinin yerel yönetim felsefesiyle uyumlu olduğu söylenebilir. Ancak, merkeziyetçi zihniyeti yine de görmek mümkündür; Tezin ikinci bölümünde inceleme konusu edilen dört ülkeden Japonya hariç diğerlerinde (İngiltere, Fransa, ve Kanada), bütün yerel yönetim birimlerinde başkan, doğrudan yerel halk tarafından değil, halk tarafından seçilen meclisin üyeleri arasından ve meclisce seçilmektedir. Buna rağmen Fransa'da güçlü bir belediye başkanlığı vardır. Diğer iki ülkede dönemsel başkanlık uygulamasıyla başkan, daha çok protokol temsilcisi konumundadır. Japonya'da bütün yerel yönetim birimlerinin başkan ve meclisleri halk tarafından seçilmektedir. Seçimle gelmesinden dolayı güçlü başkanlık yapısı sözkonusudur. Türkiye'de ise, merkeziyetçi ve geleneksel yapının bir sonucu olarak liderliğe atfedilen önem belediyeçilik anlayışımıza da yansımıştır. Bu açıdan Japonya ile benzer özellikler göstermektedir. Hem büyükşehir belediye başkanı hem de ilçe ve alt kademe belediye başkanları doğrudan halk tarafından 5 yıl için seçilmektedir.

Anakent hizmet alanının bütünü üzerinde, kendi hizmet

alanlarıyla sınırlı yerel yönetimleri koordine etmek, kentsel bütünlük politikaları üretmek ve bütüncül planlama yapmaktan öteye geçilerek, fiili hizmet yürütücüsü olarak kurulan büyükşehir belediyesi tüzelkişiliği esasında, yerel düzeyde bir merkezileşme olduğu söylenebilir. Yerel düzeyde merkezileşme kavramı, hem yönetsel boyutu, hem de kent hizmetleri boyutu ile değerlendirilmelidir.

Fransa'da 1982 reformu ile gerçekleştirilen yeni yerel yönetim yapısı, merkeziyetçi yapının savunucuları tarafından feodalleşmeye zemin hazırlandığı savıyla eleştirilmiştir. Ülkemizde ise yerel yönetimler feodalleşebilecek ölçüde gelir kaynaklarına sahip olmadıkları gibi, yoğun idari vesayet devam etmektedir. Ayrıca bir çok yerel hizmet hala merkezi yönetim tarafından yürütülmektedir. Yönetsel açıdan yerel düzeyde merkezileşme, anakent belediyesinin gelir ve görevlerinden ziyade kuruluş yapısından kaynaklanmaktadır. Çünkü anakent belediyesinin üst kademesi olan büyükşehir belediyesi, koordinasyonu sağlayıcı üst birim olmaktan çok, anakent hizmet alanı içinde, bir çok hizmetin fiili yürütücüsü konumunda örgütlenmiştir. Büyükşehir belediye başkanına geniş yetkiler verilmiş; ilçe belediyeleri ile ilişkilerde büyükşehir belediyesinin güçlü konumu ön plana geçmiş; ilçe belediyeleri arasındaki anlaşmazlıklarda, büyükşehir belediye başkanına hakem niteliği tanınmış; ilçe ve alt kademe belediye meclislerinin kararlarının büyükşehir belediye başkanının onayından geçmesi kuralı getirilmiştir. Böylece, büyükşehir belediyesinin güçlü konumu ile anakentlerde, yerel düzeyde örgütsel ve yönetsel bir merkezileşmeye yönelindiğini söylemek yanlış olmayacaktır.

İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyeleri arasındaki ilişkilerin hiyerarşik bir yapı sergilemediği, ilçe belediyelerinin büyükşehir belediyesinin bir ünitesi olmadığı, her birinin ayrı tüzelkişilikler olduğu açıktır. Ancak 3030 sayılı Yasa ve uygulama yönetmeliğinin belirlediği esasların, büyükşehir belediyelerine ve büyükşehir belediye başkanı-

na önemli bir üstünlük sağladığı, merkezi yönetimin uyguladığı vesayet denetimini aratmayacak ölçüde bir denetim mekanizması kurduğu görülmektedir.

Kent hizmetleri boyutu ile yerel düzeyde merkezileşme, hemen hemen aynı yapıdan kaynaklanmaktadır. Yani, büyükşehir belediyesinin bizzat kent hizmetlerinde yer alması ile hizmetlerin yönetiminde yerel düzeyde bir merkezileşme olduğu söylenebilir. Çünkü büyükşehir belediyesi, anakent alanının tamamına yönelik bir yapıdır. İlçe ve alt kademe belediyeleri ise anakent hizmet alanı içerisinde, belirli ve sınırlı bir alan üzerine kurulu yerel örgütlerdir. Bu açıdan halka ve hizmete yakın olan ilçe belediyeleridir. Büyükşehir belediyesi ise yerellikten daha uzak konumdadır. Dolayısıyla anakent belediyeçiliğinin üst kademesi olan büyükşehir belediyesinin hizmetlerin görülmesinde yer alması sayesinde, yerel hizmetlerin yönetiminde de bir merkezileşme içine girildiği görülmektedir.

Yerel demokrasi ve bürokratik yapılanmaları açısından değerlendirildiğinde, anakent belediyeçiliğini oluşturan yerel kamu örgütleri içerisinde saydığımız büyükşehir belediyesi, ilçe ve alt kademe belediyeleri, ASKİ, EGO gibi özel amaçlı belediye örgütlerinin her birinin tüzelkişiliği mevcuttur ve ayrı bütçeleri vardır. Kendi personel ve araç-gereçlerine sahiptirler. Büyükşehir belediye başkanı halk tarafından doğrudan seçilmektedir. Büyükşehir belediye meclisi ise, bu sıfatla halk tarafından seçilmeyip, ilçe belediye meclisi üyelerinden oluşmaktadır. Ayrıca büyükşehir belediye meclisine, doğrudan yerel halk tarafından ilçe belediye başkanı sıfatıyla seçilen, belediye başkanları da doğal üyedir. Ancak, büyükşehir belediye encümeni, büyükşehir belediye başkanı hariç, atanmış kişilerden, memurlardan oluşur. İlçe belediye başkanı, belediye meclisi üyeleri, bu sıfatla halk tarafından seçilir ve ilçe belediye encümeninde hem seçilmiş üyeler hem de memurlar bulunur. Bu açıdan yerel demokra-

siye daha uygun bir yapı sergiler. Ancak, yerel özerklik açısından değerlendirildiğinde, ilçe belediyelerinin özerkliğinin, büyükşehir belediyesi ile ilişkilerinin yapısı gereği önemli oranda sarsıldığı görülmektedir. Halka yakınlık açısından ise, ilçe belediyelerinin halka ve hizmete daha yakın yerel yönetim birimleri olduğu açıktır.

Bürokrasi ile demokrasi kavramlarının birbirleriyle uyuşmadıkları, yerel yönetimlerin demokratik kuruluşlar olarak tanımlandığı, “yerel demokrasi” kavramı gibi bir “yerel bürokrasi” kavramının rahatlıkla kullanılmasının güç olduğu düşünülebilir. Ancak, Oligarşinin Tunç Yasasından hareketle ve mevcut anakent belediyeciliğinin yapılanmasındaki merkeziyetçi yönelimler dikkate alındığında, büyükşehir belediyelerinin hem örgütsel hem de hizmet alanı açısından belli bir büyüklüğe eriştiği, hizmet alanının genişliğine paralel olarak yeni örgütsel birimler oluşturulduğu, personel, araç-gereç, malzeme, iş ve hizmet akışı olarak genişlediği, hukuki kuralları itibarıyla biçimsel yapının kurulduğu görülmektedir. Diğer yandan su ve kanalizasyon, kent içi ulaşım ve gaz hizmetleri üzerine kurulu özel amaçlı belediye örgütleri ile UKOME ve AYKOME koordinasyon birimlerinin büyükşehir belediyesiyle ilişkilendirilmesiyle, örgütsel yapının daha da geniş bir hal aldığını söyleyebiliriz. Bu bakımdan belli bir büyüklüğe erişen demokratik örgütlerin, bürokratik bir yapıya bürüneceği görüşünün büyükşehir belediyesinin örgütlenmesi açısından değerlendirilmesi mümkün gözükmemektedir. Ayrı bir konu olmakla birlikte burada yerel bürokrasi, anakentte yerel düzeyde merkezileşme eğiliminin düşündürdüğü bir kavram olarak sözkonusu edilmiştir.

Merkezden ve yerinden yönetim esasına dayalı idarenin bütünlüğü içerisinde anakent belediyeciliğini oluşturan yerel kamu tüzelkişilikleri, hizmetlerini mevcut kamu hukuku usul ve yöntemleri ile görmektedirler. Mevcut kamu hizmeti anlayışı ve tabi olduğu hukuki rejim itibarıyla, hizmetleri doğrudan kendi örgütsel yapıları ile

sunabildikleri gibi özel sektöre de usulünce hizmet gördürebilmektedirler. 1980'li yıllardan itibaren bir çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de özelleştirme politika ve uygulaması hem merkezi düzeyde, hem de yerel yönetimler düzeyinde uygulama sahası bulmaktadır. Ortak ihtiyaçları karşılamak ve bu açıdan hizmet görmek üzere kurulu anakent yerel yönetimleri, hizmetleri gördürmek kavramını giderek ön plana çıkarmaktadırlar.

Daha da önemli bir husus, yerel yönetimler, kendi aralarında yerel yönetim birlikleri kurma yoluna gitmişler, yeni kamu tüzelkişilikleri oluşturmuşlar, ancak yeterli düzeyde hareket serbestisi elde edememişlerdir. Kamu hukuku usullerinden, ihale yasasından, muhasebe usulünden ve idari vesayet denetiminden kurtulamamışlardır. Bu arayışlarını şirketleşme sayesinde elde edebilmişler ve özel sektör gibi davranma ve onun hareket serbestliğine sahip olma istekleri, şirket kurma veya şirketlere ortak olma yoluyla somutlaşmıştır. Hem birlik kurma ve hem de şirket kurma Bakanlar Kurulunun iznine tabi kılınmıştır. Bununla birlikte, özellikle büyükşehir belediyelerinin çok sayıda şirket kurduğu veya ortak olduğu görülmektedir. Türk Ticaret Kanununa göre kurulan şirketler sermaye şirketleri olup, yerel yönetimler koydukları sermaye oranında sorumludur. Bir çok yerel yönetim şirketinin mali takvim yılını zarar ile kapatmış olması, yerel yönetimlerin iyi bir tacir olmadığını ya da siyasal amaçlarını bu şirketler ile birleştirdiğini düşündürmektedir. Özellikle anakentlerde yerel yönetimlerin şirketleşmeye yönelmeleri, onların kamu hukuku usullerinin dışına çıkarak çeşitli formalitelerden ve sınırlamalardan sıyrılmak, idari vesayet denetiminden kurtulmak, ve bir ölçüde gelir kaynaklarındaki yetersizlik ve merkeze bağılılık durumlarına bir alternatif oluşturmak gibi haklı arayışların bir sonucudur. Diğer yandan siyasal etkinlik ve reklam amacıyla kullanılabilir bir araç olarak da görülebilmektedir.

Türkiye’de anakent belediyeçiliğine duyulan ihtiyaç ve bu ihtiyacın hangi kentler için ve hangi kriterler açısından gerektiği hususundaki tartışmalı konuya, kısaca şu görüş eklenebilir: Gelişmekte olan bütün ülkelerde olduğu gibi, Türkiye’de de kentleşme süreci ile anakentleşme süreci birlikte yaşanmakta, kentleşme yapısı içinde anakentler önemli ve sorunlu alanlar haline gelmektedir. Bu nedenle anakent sorunlarının çözümü için ayrı bir yönetim modeli benimsenmektedir.

Ülkemizde bu model, iki kademeli yerel federasyon biçimi örgütlenmeye dayanan anakent belediyeçiliğidir. Anakentlerdeki mevcut yerel yönetimlerin tüzelkişiliklerine dokunmadan, bunların hizmet alanlarını yeniden düzenleyip, üst kademede tek ve ayrı bir belediye daha oluşturulmuştur. Başlangıçta bu model anakent karakteri taşıyan üç kent (İstanbul, Ankara ve İzmir) için düşünülmüş ve düzenlenmişti. Anakent karakteri için sadece “belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan kent” kriteri esas alınmıştır. Bu kriter anakentlerin anakent niteliğini ölçebilecek bir kriter değildir. Bu kriter sadece yerleşim yerinin örgütsel alanını ve örgütsel birimlerini ifade edebilir. Üstelik bu kriter merkezi yönetimin taşra örgütlenmesiyle ilgilidir.

Daha sonraki uygulamalarda anakent özelliğini yeterince taşımayan en azından “belediye sınırları içinde birden çok ilçe bulunan kent” kriterine dahi uymayan kentlerde de anakent belediyesi kurulmuştur. Bu nedenle, konuya siyasi amaçlarla yaklaşıldığı, anakent belediyeçiliğinin yanlış ve hatalı geliştiği, anakent kriterlerinin belirsiz olduğu ve başlangıçta belirtilen anakent kriterine dahi sadık kalınmadığı açılarından İstanbul, İzmir ve Ankara dışındaki anakent belediyelerinin gerçek ihtiyaçlara dayanmadığı konusunda eleştirildiği bilinmektedir. Hatta 1976 yılında yasama organına sevk edilen, ancak, yasalaşamayan “İstanbul Metropolitan Hizmet Birliği Kanun Tasarısı” gerekçesinde yapılan açıklamada, sadece İstanbul ve İzmir’in

anakentsel alan karakteri taşıdığı, nüfusu milyonu çoktan aşmış olmasına rağmen Ankara'nın anakent niteliği taşımadığı ifade edilmişti.

Bugün anakent belediyciliğinin üst kademesi olan 15 büyükşehir belediyesine sahip bulunmaktayız. Başlangıçta kurulan üç büyükşehir belediyesinin gerçek ihtiyaçlara dayandığı, çünkü bu kentlerde, sorun alanlarının çoğaldığı ve içinden çıkılmaz bir sürece girildiği söylenebilir. Yani, bu kentlerde anakent belediyciliği, sorun çözmek üzere, kurulmuştur. Diğer kentlerde kurulan büyükşehir belediyeleri hangi ihtiyaçlara ve kriterlere dayanırsa dayansın, bu kentsel alanlar muhtemel anakentsel alanlar haline dönüşebilir, diğer anakentlerin göç yükünü hafifletici birer çekim merkezi oluşturabilir. Anakent belediyciliği yapısına önceden sahip kılınması ile sorunları artmadan çözmek mümkün olabilecek ise, bu uygulamanın olumlu ve faydalı yönlerinin de önemsenmesi gereklidir.

Anakent belediyciliği modelinde ve kent hizmetlerinin yönetiminde mevcut sorunların tesbiti ve çözüm alternatiflerinin üretilebilmesinde, herşeyden önce bazı kavramların anlamlarına netlik kazandırılması, ifade ettiği şeyi her yönüyle kavraması sağlanmalıdır. Sonra, yapı ve uygulamadan kaynaklanan sorunlara eğilmek daha kolay olabilecektir. Diğer taraftan, örgütlerin açık sistemler olduğu, sistemlerin birbirleriyle ilgili ve etkileşim halinde oldukları dikkate alınmalı, uzun vadede, yapılacak herhangi bir düzenlemenin diğer yapıları da etkileyeceği göz önünde tutulmalıdır.

KAYNAKÇA

ACAR, İsmail Hakkı: "Kentiçi Trafik Sorunlarının Hafifletilmesinde Güncel Yöntemler ve Talep Yöntemi", **4. Toplutaşım Kongresi**, 13-14 Kasım 1991, Ankara Büyükşehir Belediyesi, EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, Tarih Yok

AKALIN, Güneri: "Türkiye'de Mahalli İdareler Hizmetleri ve Finansmanı Reformu", **ÇYYD**, C.3, S.2, Mart 1994

—————: "Yerel Yönetimlerin İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi", **ÇYYD**, C.3, S.6, Kasım 1994

AKÇURA, Tuğrul: **İmar Kurumu Konusunda Gözlemler**, ODTÜ Yayını, Ankara, 1982

ALTABAN, Özcan: "1960-1973 Dönemi Belediyeciliğine Genel Bakış", **Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990

—————: **Toplu Konut Alanlarında Örgütlenme ve İşletme**, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996

ALTINTAŞ, M. Berra: **Kamu İktisadi Teşebbüslerinin Özelleştirilmesi ve Özelleştirmenin Sermaye Piyasasına Etkileri**, SPK Yayını, Ankara, 1988

ANGOTTI, Thomas: **Metropolis 2000-Planning, Poverty and Politics**, Routledge Publishing, New York, 1993

Ankara: 1985'den 2015'e, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1989

Ankara Kentsel Ulaşım Çalışması Raporları, Başlangıç Raporu, Ankara Büyükşehir Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1987

APATHY, Ervin ve Diğerleri (Çev. Tarık DEMİRKAN): **Doğu Avrupa'da Özelleştirme**, Yapı ve Kredi Yayınları, İstanbul, 1995

ARSLAN, Süleyman: **Türkiye'de ve İngiltere'de Merkezi İdarenin Mahalli İdareler Üzerindeki Denetimi**, AİTİA Yayını, Ankara, 1978

- ASCHER, Kate: **The Politics of Privatization-Contracting Out Public Services**, Mac Millan Education Ltd., London, 1987
- Avrupa Kentsel Şartı**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996
- AYKAÇ, Burhan: "Büyükşehir Belediyeleri ve Sundukları Hizmetler", **Karınca Dergisi**, Y.59, S.682, Ekim 1993
- : "Kentleşmenin Yarattığı Sorunlar ve Çözüm Yolları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Onüçüncü Kongre Özel Sayısı, Y.41, S.475-476, Mayıs-Haziran 1985
- AYTAÇ, Fethi: "Belediye Kanununun Oluşumu, Uygulanması ve Değişiklikler", **Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990
- AYTAR, Dünder: **Özelleştirmenin Hikayesi**, TOSYÖV Yayını, Ankara, 1995
- BABOOCK, Robert S.: **State and Local Government and Politics**, Second Edition, Random House, New York, 1962
- BALTA, Tahsin Bekir: **İdare Hukuku I**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1970/72
- BARLOW, I.M.: **Metropolitan Government**, Routledge, London, 1991
- BASU, Rumki: "Municipal Administration in Canada", in **Canadian Political System in 1990s** (Ed. Ram RATTAN), Kalinga Publications, Delhi, 1992
- BAYKAN, Fehmi: "Demokrasi, Laiklik ve Teokrasi (Şeriatçılık) Üzerine Bir Derkenar", **Türkiye Günlüğü Dergisi**, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1967
- BAYLISS, D. and B. DALE: "Londra'da Toplu Taşınım-Bir Kamu Hizmetinde Özel Sektör Katılımı", **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, 11-20 kasım 1985 Altinyunus Çeşme Seminer Bildirileri, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı ve İller Bankası Ortak Yayını, Ankara, 1988
- BERKMAN, Gülden ve Sevin OSMAY: **1984 Sonrasında Konut Kooperatifçiliği**, Konut Araştırmaları Dizisi: 16, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996

- BERKSUN, H. (Çev.): "Japonya'da Taşra Teşkilatı", **TİD**, S.194, Eylül-Ekim 1948
- BISH, R.L.: **The Public Economy of Metropolitan Areas**, Mankham Publishing Company, Chicago, 1971
- BOLLENS, John C.: **Special District Governments in the United States**, University of California Press, Berkeley, 1957
- _____: **The Problems of Social Districts in American Government**, Washington, 1964
- _____: **The States and the Metropolitan Problem**, Chicago, 1956
- BOLLENS, John C. and H.J. SCHMANDT: **The Metropolis: Its People, Politics and Economic Life**, Harper and Row, New York, 1965
- BOSTANOĞLU, Özer: "Türk Belediyeciliğinde Güncel Tarihsellik", **AİD**, C.23, S.2, Haziran 1990
- BOZKURT, Ömer: "Fransa'da Ademi Merkezileştirmenin Beklenmeyen Bir Sonucu: Feodalleşme", Kitap İncelemesi-Thierry COUDERT: La République Féodale), **AİD**, C.24, S.4, Aralık 1990
- BRAUDEL, Fernand: (Çev. Mehmet Ali KILIÇBAY), **Maddi Uygarlık, Ekonomi ve Kapitalizm XV-XVIII. Yüzyıllar**, 1.Cilt, Gece Yayınları, Ankara, 1993
- BULUT, Cengiz: "34 Sayılı Karardan 2561 Sayılı Kanuna", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.437, Mart 1982
- BULUTOĞLU, Kenan: **Kamu Ekonomisine Giriş**, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1981
- BUTCHER, Hugh and Others: **Local Government and Thatcherism**, Roudledge, London, 1990
- Büyükşehir ve İlçe Belediyeleri Araştırması** (Haz. Cevat GERAY, Ruşen KELEŞ, Can HAMAMCI ve Diğerleri), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995
- CORNHAUSER, David H.: "Coefficients of Urban Intensification for Japanese Cities: 1960-1980", in **Urbanization in Asia**, University of Hawaii Press, Honolulu, 1989
- CORTAZZI, Hugh: **Modern Japan- A Concise Survey**, Mac Millian Press, London, 1993

_____ : **The Japanese Achievement**, Sidgwick and Jackson Great Civilizations Series, St. Martin's Press, New York, 1990

Cumhuriyetin 50. Yılında EGO, Ankara Belediyesi Yayını, Ankara, 1973

ÇEZİK, Asuman: **Japonya'da Kentleşme ve Yapısal Değişme**, DPT Yayını, Ankara, 1973

ÇIRAKMAN, Birsen: "Kamu Hizmeti", **AİD**, C.9, S.4, Aralık 1976

ÇİTÇİ, Oya: **Yerel Yönetimlerde Temsil-Belediye Örneği**, TODAİE Yayını, Ankara, 1989

ÇOKER, Ziya: "Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı ve Yerel Yönetimler", **ÇYYD**, C.5, S.2, Mart 1996

ÇOKER, Ziya: **İngiliz Mahalli İdareleri**, İçişleri Bakanlığı Yayını, Ankara, 1970

DANIŞMAN, Yusuf: "Kanada Mahalli İdareleri ve Gelişimi- Ontario İli ve Teşkilatı", **TİD**, S.204, Mayıs-Haziran 1950

_____ : "Toronto Belediyesi", **TİD**, S.194, Eylül-Ekim 1948

DİLBİRLİĞİ, Muhterem: "Belediye Şirketleri", **ÇYYD**, C.4, S.2, Mart 1995

DOĞAN, Zeki ve Mustafa DAĞ: "Belediyelerde Özelleştirme ve Örnek Bir Uygulama", **ÇYYD**, C.4, S.3, Mayıs 1995

DPT : **1987 Yılı İcra Planı**, Ankara, 1987

_____ : **1988 Yılı İcra Planı**, Ankara, 1988

_____ : **Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı (1990-1994)**, DPT Yayını, Ankara, 1989

_____ : **Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985-1989)**, DPT Yayını, Ankara, 1985

_____ : **Birinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1963-1967)**, DPT Yayını, Ankara, 1963

_____ : **Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979-1983)**, DPT Yayını, Ankara, 1979

_____ : **İkinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1968-1972)**, DPT Yayını, Ankara, 1967

- _____ :**Kentiçi Ulaşım**, VI.Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1991
- _____ :**Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması**, Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1991
- _____ :**Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, Ankara, 1994
- _____ :**Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı-Plan Stratejisi (1973-1977)**, DPT Yayını, Ankara, 1973
- _____ :**Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996-2000)** DPT Yayını, Ankara, 1996
- _____ :**Yerleşme ve Şehirleşme**, Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Ö.İ.K. Raporu, DPT Yayını, Ankara, 1995
- Dünya Nüfusunun Durumu 1996**, Birleşmiş Milletler Nüfus Fonu (UNFPA) Yayını, Tisamat Matbaası, Ankara, 1996
- EKE, Ali Erkan: "Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler", **AİD**, C.18, S.4, Aralık 1985
- _____ :**Anakent Yönetimi ve Yönetimlerarası İlişkiler**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982
- EMREALP, Sadun ve Drew HORGAN: **Belediyelerde Alternatif Hizmet Sunma Yöntemleri**, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- ERAYDIN, Ayda ve Ali TÜREL, Alper GÜZEL: **Konut Yatırımlarının Ekonomik Etkileri**, Konut Araştırmaları Dizisi:3, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996.
- ERGİN, Osman Nuri: **Türkiye'de Şehirciliğin Tarihi İnkişafı**, İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Yayını, Cumhuriyet Basımevi, İstanbul, 1936
- EROĞLU, Hamza: **İdare Hukuku**, 4.Baskı, Ankara, 1984
- ERSOY, İlhan: "Büyük Kentlerde Konut Sorunu", **Büyük Kent Belediyeleri ve Sorunları Sempozyumu**, Mülkiyeliler Birliği Yayını, Ankara, 1977
- ERTÜRK, Hasan: **Kent Ekonomisi**, Bursa, 1995

- _____: "Sürdürülebilir Kentler", **Yeni Türkiye**, Habitat II Özel Sayısı, Y.2, S.8, Mart-Nisan 1996
- EKEN, Musa ve Bilal ERYILMAZ: "Mahalli İdarelerde Özelleştirme Politikası ve Uygulamaları", **TİD**, Y.2, S.387, Haziran 1990
- ERYILMAZ, Bilal: "Belediye Hizmetlerinin Yürütülmesinde Alternatif Kurumsal Yöntemler", **TİD**, Y. 61, S.382, Mart 1989
- FALAY, Nihat: "Kentlerin Kökenlerine Toplu Bir Bakış", **İHİD**, **Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı**, C.6, S.1-3, Aralık 1985
- FELDMAN, Lionel D.: "Metro Toronto: Old Battles-New Challenges", in **The Government of World Cities- The Future of Metro Model** (Ed. L.J. SHARPE), John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995
- FLYNN, N. Leach and S.C. VIELBA: **Abolition or Reform: The GLC the MCCs**, London, 1985
- GALBRAITH, J.K.: (Çev.Reşit AŞÇIOĞLU ve Nilgün HİMMETOĞLU) **Kuşku Çağı-Ekonomik Gelişmeler Tarihi**, Altın Kitaplar, İstanbul, 1989
- GAME, Chris: "Public Attitudes Towards the Abolition of MCCs", **Local Government Studies**, Vol.16, Nu.3, 1990
- Gecekondulaşmanın Önlenmesi, Kentleşme ve Planlama**, TBD Yayını, Ankara, 1994
- Geleceğin İstanbul'u-Demokratik Etkin ve İnsanca Yaşanabilen Bir Dünya Kenti**; Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Raporlar Dizisi 5, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- GERAY, Cevat: "Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri", **ÇYYD**, C.2, S.6, Kasım 1993
- _____: "Belediyelerin Hızlı Kentleşmeye Yenik Düştüğü Dönem (1945-1960)", **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990
- GİRİTLİ, İsmet ve Tayfun AKGÜNER: **İdare Hukuku Dersleri**, İstanbul, 1987
- GOHIN, Oliver: (Çev. Ahmet ÖZER), "Fransa'da Devlet Yönetiminin Merkez Dışında Örgütlenmesi", **TİD**, Y.66, S.402, Mart 1994

GOLDSMITH, Michael and Ken NEWTON: "Local Government Abroad" the **Conduct of Local Authority Business: Aspects of Local Democracy**, Research, Vol.IV, HMSO, London, 1986

GOLDTHORPE, E.J.: **The Sociology of the Third World: Disparity and Involvement**, Cambridge University Press, Cambridge, 1975

GOODALL, Leonard E.: **The American Metropolis**, Charles E. Merill Publishing, Ohio, 1968

GOTTMANN, Jean: "Why Metropolitan Organization?", in **The Government of World Cities - The Future of Metro Model** (Ed. L.J. SHARPE), John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995

GÖÇER, Orhan: "Toplu Taşımacılık-Genel Sorunları ve Erişme Alanları ile Kapasite Hesap İlkeleri", **İkinci Toplu Taşıma Kongresi**, Ankara Belediyesi EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1979

GÖNÜL, Mustafa: **Yerel Yönetim Birlikleri**, TODAİE Yayını, Ankara, 1977

GÖRMEZ, Kemal: **Kent ve Siyaset**, Gazi Kitabevi, Ankara, 1997

_____ : "Türkiye'de Anakent Yönetiminin Sorunları", **ÇYYD**, C.2, S.1, Ocak 1993

_____ : **Yerel Demokrasi ve Türkiye-Yerel Yönetim ve Belediyeler**, Gözden Geçirilmiş İkinci Baskı, Vadi Yayınları, Ankara, 1997

GÖZÜBÜYÜK, A.Şeref: **Yönetim Hukuku**, Ankara, 1987

GÜLER, Birgül: "Büyük Kentler İçin Yönetim Arayışları", **TİD**, Y.59, S.374, Mart 1987

GÜNAL, Gülin: "Mahalli Hizmetlerin Yerine Getirilmesinde Özelleştirme Eğilimleri", **GÜ İİBF Dergisi**, C.4, S.1-2, 1988

GÜREL, Sümer: **Kent Planlama Kuramına Doğru**, Ege Üniversitesi Güzel Sanatlar Fakültesi Yayını, İzmir, 1978

GÜRELİ, Talat: "Konut ve Arsa Sorunu", **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı**, 25-26 Mart 1968, TBD Yayını, Ankara, 1968

GÜROL, Mehmet Ali: **Bir Sosyal Özelleştirme Yöntemi: Çalışanların Pay Ortaklığı (Türkiye Uygulaması)**, Hak-İş Yayını, Ankara, 1994

GÜVEN, H.Sami: "Değişen Yerel Hizmet Kavramı ve Yerel Yönetimlerde Ölçek Sorunu", **AİD**, C.15, S.4, Aralık 1982

HALL, John Whitney: "The Nature of Traditional Society", in **Political Modernization in Japan and Turkey** (Ed. Robert E. WARD and Dankwart A. RUSTOW), Princeton University Press, Princeton, 1964

HAMAMCI, Can: "1930-1946 Tek Parti Dönemi Belediyeciliği: Genel Bakış", **Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990

HANE, Mikiso: **Modern Japan- A Historical Survey**, Second Edition, Westview Press, Boulder, 1992

HARVEY, Jack: **Urban Land Economics**, Fourth Edition, London, 1996

HAUSER, Philip: "Problems of Rapid Urbanization", (Ed.Peter WORSLEY), **Problems of Modern Society**, Penguin Press, Harmondsworth, 1972

HENNEY, Alex: **Inside Local Government-A Case for Radical Reform**, London, 1984

HEPER, Metin: "Türkiye'de Yerel Yönetimlerde Yerinden Yönetim Sorunu ve Bazı Öneriler", **İHİD**, Vakur Versan'a Armağan Özel Sayısı, Y.6, S.1-3, Aralık 1985

HOŞGÖR, Tülin: "Türkiye'de Büyük kentler İtibariyle Kentleşme-Sanayileşme İlişkisi", **AİTİA Dergisi**, Prof.Dr.Orhan Kürkçüer'e Armağan, C.7, S.1-2, 1975

HUMES, Samuel: "The Organization for Metropolitan Cooperation", **Public Management**, Nu.44, May 1962

HUMES, Samuel and E. MARTIN: **The Structure of Local Government**, Second Edition, IULA, The Hague, 1969

Hükümetler ve Programları C. I, II ve III (Haz. Nuran DAĞLI ve Belma AKTÜRK), TBMM Yayını, Ankara, 1988

İçişleri Bakanlığı, Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü: **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**, Ankara, 1996

- _____ :**Mahalli İdareler Reformu Kanun Taslakları**, Ankara, 1997
- İSBİR, Eyüp G.: **Kentleşme Metropolitan Alan ve Yönetimi**, AİTİA Yayını, Ankara, 1982
- _____ :**Şehirleşme ve Meseleleri**, Ocak Yayınları, Ankara, 1986
- JONES, Victor: "Urban and Metropolitan Counties", **Municipal Year Book**, International City Manager's Association Press, Chicago, 1962
- KAPLAN, Harold: **Urban Political Systems- A Functional Analysis of Metro Toronto**, Colombia University Press, New York, 1967
- KARABİLGİN, Ahmet: "Belediyelerde Yeni Hizmet Birimleri", **TİD**, Y.60, S.378, Mart 1988
- KARAER, Tacettin: "Fransa'da Yerel Yönetim Reformu Üzerine", **AİD**, C.23, S.3, Eylül 1990
- KARPAT, Kemal H.: **Türk Demokrasi Tarihi-Sosyal, Ekonomik, Kültürel Temeller**, İstanbul Matbaası, İstanbul, 1967
- Karşılaştırmalı Konut Politikaları ve Finansmanı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 3, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- Karşılaştırmalı Şehircilik ve Konut Bakanlığı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 6, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- Karşılaştırmalı Yerel Yönetim Bankacılığı Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 2, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- KARTAL, Kemal: **Ekonomik ve Sosyal Yönleriyle Türkiye'de Kentleşme**, Adım Yayıncılık, Ankara, 1992
- _____ :**Kentleşme ve İnsan**, TODAİE Yayını, Ankara, 1978
- KAYA Projesi, Yerel Yönetimler Araştırma Grubu Raporu**, TODAİE Yayını, Ankara, 1992
- KAZANCI, Metin: "Yerel Yönetim Birlikleri", **Yerel Yönetimlerde Güncel Sorunlar, XII. İskan ve Şehircilik Haftası Konferansları**, AÜSBF Yayını, Ankara, 1981

KEATING, Michael: **Comparative Urban Politics- Pover and the City in United States, Canada, Britain and France**, Edward Elgar Publishing, New York, 1991

KELEŞ, Ruşen: "Fransa'da Yerinden Yönetim", **ÇYYD**, C.3, S.1, Ocak 1994

_____ : "İdeolojiler, Kent Politikaları ve Üçüncü Dünya", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1882)**, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993

_____ : "İmar Planlamasında Merkezîyetçilik ve Yerellik", **Kent ve Siyaset Üzerine Yazılar (1975-1992)**, IULA-EMME Yayını, İstanbul, 1993

_____ : "Japonya'da Kentsel Yaşam ve Kentleşme", **AİD**, C.19, S.2, Haziran 1986

_____ : "Japonya'da Yerel Yönetimler", **AİD**, C.17, S.3, Eylül 1984

_____ : **Fransa ve İspanya'da Yerinden Yönetim**, TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Ortak Yayını, Ankara, 1994

_____ : **Kentbilim Terimleri Sözlüğü**, TDK Yayını, Ankara, 1980

_____ : **Kentleşme Politikası**, İmge Kitabevi, Ankara, 1990

_____ : **Yerinden Yönetim ve Siyaset**, Cem Yayınevi, Ankara, 1992

_____ : **100 Soruda Türkiye'de Şehirleşme, Konut ve Gecekondu**, Üçüncü Baskı, Gerçek Yayınevi, İstanbul, 1983

KELEŞ, Ruşen ve Artun ÜNSAL: **Kent ve Siyasal Şiddet**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1982

KENT, Calvin A. (Ed.): **Entrepreneurship and the Privatizing of Government**, Quorum Books, New York, 1987

Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri, 1-20 Kasım 1985, Altınyunus Çeşme Semineri Bildirileri, Ankara, 1988

KILIÇBAY, Mehmet Ali: **Şehirler ve Kentler**, Gece Yayınları, Ankara, 1993

KILINÇ, İsmail: "Türkiye'de Kentleşmenin Özellikleri", **AİD**, C.26, S.2, Haziran 1993

KINGDOM, John: "Canada", in **Local Government in Liberal Democracies** (Ed. J.A. CHANDLER), Routledge, London, 1993

- KNOWLES, Raymond S.B.: **Modern Management in Local Government**, Second Edition, Bary Rose Publishers Ltd., Surrey, 1977
- KONUT'82, Kent-Koop Yayını, Özgün Matbaacılık, Ankara, Tarih Yok
- KÖKSAL, Tunay: "Belediye Şirketlerinin Hukuki Rejimi ve Şirketleşme Uygulamaları", **ÇYYD**, C.2, S.6, Kasım 1993
- LABORIT, Henri: (Çev. Bertan ONARAN), **İnsan ve Kent**, Payel Yayınları, İstanbul, 1990
- LEEMANS, A.F.: **Changing Patterns of Local Government**, IULA, The Hague, 1970
- LEVRAT, Nicolas: (Çev. Mustafa DÖNMEZ) "Avrupa'da Yerel Kamu Hizmetlerinin Sağlanmasında Kamu-Özel Sektör Ortaklığı Deneyimleri", **ÇYYD**, C.4. S.2, Mart 1995
- LIGHTBODY, James: "An Overview of Planning and Political Problems for Canadian Urban Municipalities in 1990s", in **Strategic Changes and Organizational Reorientations in Local Government** (Ed. Nahum BEN-ELIA), Mac Millian Press, London, 1996
- LONG, Susan O.: "The Society and Its Environment", in **Japan: A Country Study** (Ed. R.E. DOLAN and R.L. WORDEN), Washington, 1992
- MABILEAU, Albert: "Local Government in Britain and Local Politics and Administration in France", (Ed. Albert MABILEAU and Others), **Local Politics and Participation in Britain and France** Cambridge University Press, Cambridge, 1989
- Mahalli İdare Birlikleri** (Haz. Hasan ÖZHAN ve Enis YETER), TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1995
- MANTRAN, Robert: (Çev. Mehmet Ali KILIÇBAY ve Enver ÖZCAN) **17. Yüzyılın İkinci Yansında İstanbul- Kurumsal, İktisadi, Toplumsal Tarih Denemesi C.I**, TTK Yayını, Ankara, 1990
- MARDİN, Şerif: "Centre-Periphery Relations: A Key to Turkish Politics", **Political Participation in Turkey**, İstanbul, 1975
- MAUREL, Marie-Claude: "9 Small Communes and Rural Areas: Decentralisation Reforms in France", (Ed. Robert J.BENNETT), **Local Government in the New Europe**, Belhaven Press, London and New York, 1993, pp.144-154

- MENY, Yves: "Decentralisation in Socialist France", **West European Politics**, Vol.7, Nu.1, 1984
- MENY, Yves: "France" (Ed. Donald C. ROWAT) in **Public Administration in Developed Democracies**, Marcell Dekker Inc., New York, 1988
- MERİÇ, Osman: "Bazı Yerleşim Yerlerinin Büyük Kent Belediyelerine Bağlanması Konusunda Amaca Aykırı Uygulama", **İller ve Belediyeler Dergisi**, S.429-430, Temmuz-Ağustos 1981
- MİSER, Rifat: "Yerel Yönetimler ve Halk Eğitimi", **ÇYYD**, C.2, S.6, Kasım 1993
- MUMFORD, Lewis: **The City in History**, New York, 1961
- NADAROĞLU, Halil: **Mahalli İdareler**, Üçüncü Baskı, Beta Yayını, İstanbul, 1986
- NAISBITT, John ve Particia ABURDENE: (Çev. Erdal GÜVEN), **Megatrends 2000-Değişen Dünyada 1990'ların On Yeni Hedefi**, Form Yayınları, İstanbul, 1991
- NALÇACI, Ahmet Hilmi: "Türkiye'de Şehirleşme ile İlgili Meseleler", **Büyük Belediyelerde Şehirleşme Sorunları Konferansı**, 25-26 Mart 1968, TBD Yayını, Ankara, 1968
- NOMURA, Shinichi: "problems of Local Administration- The Case of Tokyo Metropolitan Government", in **Public Administration in Japan** (Ed. IIAS Tokyo Round Table Organizing Committee), Institute of Administrative Management Publishing, Tokyo, 1982
- OKANDAN, Recai G.: **Kadim Yunanda Amme Hukuku**, Kenan Basımevi, İstanbul, 1942
- ONAR, S.Sami: **İdare Hukukunun Umumi Esasları**, C.I ve C.II, Üçüncü Baskı, İstanbul, 1966
- ORTAYLI, İlber: **Tanzimattan Sonra Mahalli İdareler 1840-1878**, TODAİE Yayını, Ankara, 1974
- _____ : **Tanzimattan Cumhuriyete Yerel Yönetim Geleneği**, Hil Yayın, İstanbul, 1985
- OSTEN, Necmi: **İdare Hukuku Dersleri**, Ankara, 1968
- ÖRNEK, Acar: **Kamu Yönetimi**, Pano Bassan A.Ş. Yayını, İstanbul, 1988

ÖRÜCÜ, Esin: **Sosyal Refah Devletinde Bir Sosyal Kamu Hizmeti: Konut**, İÜHF Yayını, İstanbul, 1972

ÖZAY, İl Han: **İkinci Bine Kavuşurken Günişığında Yönetim**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1992

Özelleştirme mi? Tekelleştirme mi? (Der. Şahin GÖKÇEN), Öz Gıda-İş Yayını, Ankara, 1992

Özelleştirme Semineri, 19-21 Şubat 1992, Antalya, Özçelik-İş Sendikası Yayını, Ankara, 1992

ÖZHAN, Hasan: "İl Özel İdarelerinin Kurduğu, Katıldığı ve Kapattığı Şirketlerin Bölgesel ve Ekonomik Açından İrdelenmesi", **ÇYYD**, C.2, S.4, Temmuz 1993

ÖZKARAN, Nuray: "Ankara Büyükşehir Belediyesi ile Çankaya Belediyesinde Sosyal Hizmet Uygulamaları", **ÇYYD**, C.2, S.3, Mayıs 1993

ÖZMEN, Selahattin: **Türkiye'de ve Dünyada KİT'lerin Özelleştirilmesi**, Met/er Matbaası, İstanbul, 1987

PENNYBACKER, Susan: "The Millennium by Return of Post-Reconsidering London Progressivism 1889-1907", (Ed. David FELDMAN and Gareth STEDMAN JONES) **Metropolis London-Histories and Representations since 1800**, Routledge, London-New York, 1989

PEYNİRCİOĞLU, Nevin ve Belma ÜSTÜNİŞİK: **Kentsel Gelişmenin Yönlendirilmesi Açısından Belediyeler ve Konut Üretimi**, DPT Yayını, Ankara, 1994

_____ :**Nüfusu 20.000 ve Üzerindeki Belediyelerde Konut Stoku (1993) ve İhtiyacı Tahminleri**, DPT Yayını, Ankara, 1994

PICCIOTTO, R.: "Değişen Kent Gerçekleri: Yeni Çözüm İhtiyaçları", **Kentsel Hizmetler İçin Alternatif İşletme Yöntemleri**, 11-20 Kasım 1985, Altinyunus Çeşme Semineri Bildirileri, Ankara, 1988

PİRLER, Orhan, Nuri TORTOP ve Ahmet BAŞSOY: **Belediyeler ve İdari Vesayet (Uygulama ve Örnekler)**, TBD Yayını, Ankara, 1995

_____ :**"Yerel Yönetim İhalelerinde Açık Teklif Yönteminin Uygulanması"**, **ÇYYD**, C.2, S.3, Mayıs 1993

_____ :**"Yerel Yönetimler ve Yap-İşlet-Devret Modeli"**, **ÇYYD**, C.4, S.1, Ocak 1995

- _____. :“Yerel Yönetimlerde Emanet Yönteminin Uygulanması”, **ÇYYD**, C.1, S.5, Eylül 1992
- _____. :“Yerel Yönetimlerde Pazarlık Yönteminin Uygulanması”, **ÇYYD**, C.1, S.2, Mart 1992
- _____. :“Yerel Yönetimlerde Yapılacak İhalelerde Kapalı Teklif Usulünün Uygulanması”, **ÇYYD**, C.3, S.3, Mayıs 1994
- POTTER, Robert B.: "Cities, Convergence, Divergence and Third World Development" (Ed. Robert B. POTTER and Ademola T., SALAU) **Cities and Development in the Third World**, Mansell Publishing, London, 1990
- Public Administration in Japan** (Ed. IIAS Tokyo Round Table Organizing Committee), Institute of Administrative Management Publishing, Tokyo, 1982
- REISCHAUER, Edwin O.: **The Japanese Today**, Harward University Press, Massachusetts, 1988
- ROBSON, William: **The Great Cities of the World**, George Allen and Unwin Publishing, London, 1954
- ROTHBLATT, Donald N.: **Planning the Metropolis, The Multiple Advocacy Approach**, Praeger Publishing, New York, 1982
- ROWAT, Donald C.: "Comparisons and Trends" (Ed. Donald C. ROWAT) **Public Administration in Developed Democracies**, Marcell Dekker Inc., New York, 1988
- SARAN, M.Ulvi: "Yeni Kent Düzeninin Toplumsal Temelleri", **ÇYYD**, C.4, S.3, Mayıs 1995
- SAVAS, E.S. (Çev. Ergün YENER): **Özelleştirme-Daha İyi Devlet Yönetiminin Anahtarı**, MPM Yayını, Ankara, 1994
- SCALAPINO, Robert A.: "Environmental and Contributions", in **Political Modernization in Japan and Turkey** (Ed. Robert E. WARD and Dankwart A. RUSTOW), Princeton University Press, Princeton, 1964
- SEEKINS, Donald M.: "The Political System", in **Japan- A Country Study** (Ed. R.E. DOLAN and R.L. WORDEN), Washington, 1992

SEYLER, W.C.: "Interlocal Relations: Cooperation", **The Annals of the American Academy of Political Science**, Nu.416, November 1974

SEZAL, İhsan: **Şehirleşme**, Alternatif Üniversite Yayını, İstanbul, 1992

SHARPE, L.J.: "The Future of Metropolitan Government", (Ed.L.J. SHARPE), **The Government of World Cities-The Future of Metro Model**, John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995

SHAW, Robert: "London: A Changing European Metropolitan City", (Ed. Mehmet ÇUBUK), **İstanbul'un Kentsel Gelişme Sorunları ve Avrupa Metropolleri**, Türkiye'de 16. Dünya Şehircilik Günü Kollokyumu, 3-8 Kasım 1992, İstanbul, C.1, Bayındırlık ve İskan Bakanlığı, Teknik Araştırma ve Uygulama Genel Müdürlüğü Yayını, 1994

SJOBERG, Gideon: **The Preindustrial City-Past and Present**, New York, 1965

SOYSAL, Mümtaz: **Local Government in Turkey**, TODAİE Yayını, Ankara Üniversitesi Basımevi, Ankara, 1967

STANYER, Jeffrey: **Understanding Local Government**, Second Edition, Billing and Sons Ltd., Oxford, 1980

STEINER, Kurt: **Local Government in Japan**, Stanford University Press, California, 1965

———: "Progressive Local Administration: Local Public Policy and Local-National Relations", in **Political Opposition and Local Politics in Japan** (Ed. Kurt STEINER and E.S. KRAUSS, S.C. FLANAGAN), Princeton University Press, Princeton, 1980

STUDENSKI, Paul: **The Government of Metropolitan Areas in United States**, National Municipal League, New York, 1930

ŞAYLAN, Gencay: **Değişim, Küreselleşme ve Devletin Yeni İşlevi**, İmge Kitabevi, Ankara, 1994

ŞENALP, M.Engin ve Ali BİLİR: "Yap-İşlet-Devret Modelinin Mahalli İdareler Yönünden Hukuki Geçerliliği", **TİD**, Y.61, S.382, Mart 1989

ŞENYAPILI, Tansı: **1980 Sonrasında Ruhsatsız Konut Yapımı**, Konut Araştırmaları Dizisi: 8, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996

ŞENYAPILI, Tansı: **Bütünleşememiş Kentli Nüfus Sorunu**, ODTÜ Yayını, Ankara, 1978

TAN, Turgut: "Kamu Hizmeti, Kriz ve Yeniden Tanımlama", **I.Ulusal İdare Hukuku Kongresi**, Birinci Kitap (İdari Yargı), Ankara, 1991

_____ : "Kamu Hizmeti, Özelleştirme ve Bürokrasinin Azaltılması Üzerine", **TİD**, Y.60, S.378, Mart 1988

_____ : "KİT'lerin Özelleştirilmesi ve Sorunlar", **AİD**, C.25, S.1, Mart 1992

TARHAN, Şerafettin: "Belediye İşletmeleri ve Elektriğin TEK'e Devri", **TİD**, Y.56, S.363, Mayıs 1984

TBD : **Atatürk Yılında Belediyelerimiz** (Haz. Fikri GÖKÇEER), TBD Yayını, Ankara, 1981

_____ : **Üniter ve Federal Devletlerde Yerel Yönetimler**, 13-14 Temmuz 1995 Uluslararası Yerel Yönetimler Konferansı (Michael HEBBERT'in Tebliği), Ankara, 1995

_____ : **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Taslağının Tartışılması**, TBD Yayını, Ankara, 1996

TEKELİ, İlhan: "Cumhuriyet Döneminde (1923-1973) Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi", (Ed. Ergun TÜRKCAN) **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi**, Ankara, 1978

_____ : "Kent İçi Yolcu Taşıma Hizmetlerinin Örgütlenmesinin Gelişimi", **Ankara 1985'den 2015'e**, Ankara Büyükşehir Belediyesi, EGO Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1986

_____ : "Yetmiş Yıl İçinde Türkiye'nin Konut sorununa Nasıl Çözüm Arandı", **Konut Araştırmaları Sempozyumu**, 1-2 Temmuz 1993, Konut Araştırmaları Dizisi: 1, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996

TEKELİ, İlhan ve İlber ORTAYLI: **Türkiye'de Belediyeciliğin Evrimi** (Ed. Ergun TÜRKCAN), Ankara, 1978

TEKELİ, İlhan ve Yiğit GÜLÖKSÜZ: "Kentleşme, Kentlileşme ve Türkiye Deneyimi" **Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi**, C.5, İletişim Yayınları

TINDAL, C.R. AND S.N. TINDAL: **Local Government in Canada**, Mc Graw Hill Ryerson Ltd., Ottawa, 1990

- TOBB :**Özelleştirme**, Özel İhtisas Komisyonu Raporu, TOBB Yayını, Ankara, 1993
- _____ :**Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması-Yerel Yönetim Reformu**, TOBB Yayını, Ankara, 1996
- TOGO, Hisatake: "The Metropolitan Strategies of Tokyo: Toward the Restoration of Blanced Growth", in **The Government of Worl Cities- The Future of the Metro Model** (Ed. L.J. SHARPE), John Wiley and Sons Publishing, West Sussex, 1995
- TOLAN, Barlas: **Toplum Bilimlerine Giriş**, Savaş Yayınları, Ankara, 1983
- _____ :**Büyük Kent Sorunlarına Toplu Bir Bakış**, AİTİA Yayını, Ankara, 1977
- TOPRAK, Zafer: "Dünle Bugünü Örtüştüren Tarihçilik: Kent Tarihçiliği", **Kent Tarihçiliği Sempozyumu**, Başbakanlık T.K.İ.B. ile Türkiye Ekonomik ve Toplumsal Tarih Vakfı Ortak Yayını, İstanbul, 1994
- TOPRAK, Zerrin: "Büyük Kent Belediyesi Yönetim Sistemi-Londra Kenti Uygulaması ve İzmir İçin Bir Yaklaşım", **TİD**, Y.60, S.378, Mart 1988
- _____ :**"İl Özel İdarelerinin Görevleri ve Kamusal Hizmet Yaklaşımı"**, **TİD**, Y.62, S.387
- _____ :**Kent Yönetimi ve Politikası**, İzmir, 1985
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin: "Kamu Hizmetlerinde Verimliliğin Sağlanmasında Alternatif Kurum Olarak Vakıflar" **TİD**, Y.66, S.403, Haziran 1994
- TOPRAK KARAMAN, Zerrin ve Hüseyin ÖZGÜR: "İzmir Büyük Kent Yönetim Alanında Belediye Şirketleri", **TİD**, Y.65, S.399, Haziran 1993
- TORTOP, Nuri: "Fransa'da Yerel İdarelerin Devlet Tarafından Denetimi" **ÇYYD**, C.4, S.2, Mart 1995
- _____ :**"İngiltere'de Yerel İdare Bütçeleri"**, **ÇYYD**, C.3, S.5, Eylül 1994
- _____ :**"Londra Büyükşehir Yönetimi"**, **ÇYYD**, C.2, S.1, Ocak 1993
- _____ :**"Paris Şehri'nin Yönetim Biçimi"**, **AİD**, C.26, S.1, Mart 1993
- _____ :**"Yerel İdarelerde Büyüklük Ölçütleri"**, **ÇYYD**, C.4, S.6, Kasım 1995

- _____ :“Yerel Kamu Hizmetlerinin Yönetim Biçimleri”, **AİD**, C.26, S.2, Haziran 1993
- _____ :**Mahalli İdareler**, Yargı Yayınları, Ankara, 1994
- _____ :**Yerel Yönetimler Maliyesi-Görev ve Kaynak Bölüşümü**, TODAİE Yayını, Ankara, 1996
- TRAVERS, Tony: “London After Abolition”, **Local Government Studies**, Vol.16, Nu.3, 1990
- TUNA, Numan ve Diğerleri: **Türkiye’de Toplu Konut Uygulamalarının Kentsel Gelişmeye Etkileri**, Konut Araştırmaları Dizisi: 9, Başbakanlık T.K.İ.B. Yayını, Ankara, 1996
- TUNCAY, Aydın H.: **İdare Hukuku ve İdari Yargının Bazı Sorunları**, Ankara, 1972
- Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi Araştırması**, Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı Raporlar Dizisi 1, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993
- TÜSİAD: **Özelleştirme KİT’lerin Halka Satışında Başarı Koşulları**, TÜSİAD Yayını, İstanbul, 1986
- _____ :**Yerel Yönetimler Sorunlar Çözümler**, İstanbul, 1995
- TÜTEN, Şerif: “Metropolitan İdarenin Özellikleri ve İstanbul ve İzmir Metropolitan Belediye İdareleri Ön Araştırması Hakkında Araştırma”, **Türkiye’de Metropolitan İdareler-Tebliğler ve Tartışmalar**, 19-21 Nisan 1969, TBD Yayını, Ankara, 1969
- ULUSOY, Ali D.: “Kamu Hizmeti Anlayışında Yeni Yönelimler: Avrupa Yapılanmasının Kamu Hizmeti Teorisine Etkileri”, **AİD**, C.31, S.2, Haziran 1998
- UMEGAKI, Michio: **After the Restoration- The Beginning of Japan’s Modern State**, New York University Press, New York, 1988
- UNARAN, Ergun: “Kent Kooperatifçiliği Olayında Belediyelerin Rolü”, **Kent Kooperatifçiliği Teknik Semineri**, Kent-Koop Merkez Birliği Yayını 2, Ankara, 1989
- UYANIK, Sırrı: “Londra’nın Yerel Yönetimi-İki Kademeli Sistemin Sonu ve Şu Anki Durumu”, **ÇYYD**, C.2, S.5, Eylül 1993

ÜNAL, Erol: **İmar Planları Programları Uygulamaları**, TBD Yayını, Ankara, 1994

ÜNÜSAN, Teoman: **Avrupa'da Yerel Yönetimler**, İçişleri Bakanlığı Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1996

ÜSTÜNİŞİK, Belma ve Hasan ÖZKIDIK, Mustafa SAMUR: **Belediye Nüfus Tahminleri (1991-2000)**, DPT Yayını, Ankara, 1994

WALSH, Annmarie H.: **The Urban Challenge to Government**, Frederick A. Praeger Publishers, New York, 1969

WARREN, R.O.: **Government in Metropolitan Regions**, University of California Press, Davis, 1966

WILLBERN, York: **The Withering Away of the City**, The Free Press of Glencoe, New York, 1962

WILSON, David and Chris GAME: **Local Government in the United Kingdom**, Government Beyond the Centre Series, Macmillan Press, London, 1994

WOOD, R.C.: "Metropolitan Government", in **International Encyclopedia of Social Science II**

YASA, İbrahim: **Ankara'da Gecekondü Aileleri**, Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı, Sosyal Hizmetler Genel Müdürlüğü Yayını, Ankara, 1966

YAŞAMIŞ, Firuz Demir: "Çevre Sorunlarının Ölenmesinde Belediyelerin Değerlendirilmeyen Yetki ve Olanakları", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Onikinci Kongre Özel Sayısı, Y.38, S.443-444, Eylül-Ekim 1982

_____: "Belediyeler ve Gıda Denetimi: Öremli Bir Geri Adım", **ÇYYD**, C.5, S.1, Ocak 1996

_____: "Büyükşehir Sorunsalı", **AİD**, C.28, S.1, Mart 1995

YAŞAYAN, Sabri: "Büyük Şehirler", **İller ve Belediyeler Dergisi**, Y.50, S.580, Şubat 1994

YAVUZ, Fehmi ve Ruşen KELEŞ, Cevat GERAY: **Şehircilik Sorunlar-Uygulama ve Politika**, AÜ SBF Yayını, Ankara, 1973

YAYLA, Yıldızhan: "Türkiye'de Belediyelerin Temel Sorunu", **Onar Armağanı**, İstanbul Üniversitesi Yayını, Fakülteler Matbaası, İstanbul, 1977

_____ :**İdare Hukuku**, Filiz Kitabevi, İstanbul, 1985

Yerel Özerklik, Demokrasi ve Halkın Katılımı, TBD Yayını, Ankara, 1995

Yerel Yönetimler Arası İşbirliği - Kent ve Belediye Birlikleri (Haz. Halil ÜNLÜ), Yerel Yönetimin Geliştirilmesi Programı El Kitapları Dizisi, Başbakanlık T.K.İ.B. ve IULA-EMME Ortak Yayını, İstanbul, 1993

Yerel Yönetimler, Sorunlar-Çözüm Önerileri, Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı Yayını, Ankara, 1996

Yerel Yönetimlerde Özelleştirme, TBD Yayını, Ankara 1995

Yerel Yönetimlerin Eğitim ve Kültür İşlevleri, TBD ve Konrad Adenauer Vakfı Yayını, Ankara, 1993

Yerel Yönetimlerin Sağlık İşlevleri ve Çevre Sağlığı (Konulu Toplantı, Ankara 6 Ekim 1995), TBD Yayını, Ankara, 1995

YETER, Enis: "Belediyelerin İktisadi ve Ticari Teşebbüsleri", **TİD**, Y.65, S.400, Eylül 1993

_____ : "Yerel Yönetimler Açısından Turizmde Denetim Boyutu", **ÇYYD**, C.4, S.3, Mayıs 1995

YILDIRIM, M.Ali: "Tarihi Gelişimi İçinde İngiliz Mahalli İdareleri", **TİD**, Y.62, S.389, Aralık 1990

YILDIRIM, Selahattin: "Yerel Yönetim ve Demokrasi", **Türk Belediyeciliğinde 60.Yıl Uluslararası Sempozyum Bildiri ve Tartışmalar**, Ankara Büyükşehir Belediyesi Metropol İmar A.Ş. ve IULA-EMME Ortak Yayını, Ankara, 1990

YÖRÜKHAN, Ayda: **Şehir Sosyolojisinin Teorik Özellikleri**, Ankara, 1968

YÜCEL, Asuman: **Büyükşehir Yönetimi, İstanbul İçin Model ve İç Göçlerin Yönlendirilmesi**, DPT Yayını, Ankara, 1994

YÜKSEL, Alaaddin: "Yerel Yönetimler Birlikleri ve Vilayetler Hizmet Birliği", **ÇYYD**, C.5, S.1, Ocak 1996

ZIMMERMAN, J.F.: "Metropolitan Reform in U.S.: An Overview", **Public Administration Review**, Vol.30, Nu.5, September-October 1970

_____: "The Metropolitan Area Problem", **The Annals of The American Academy of Political and Social Science**, Nu.416, November 1974

