

Büyükşehirlerde Belediyeler Arası İlişkilerin Yenilenen Yapısı

Arif ERENÇİN*

I. Giriş

Metropoliten yönetim süreçleri, ulusal siyasi ve kurumsal sistemlerin etkisi altında, farklı tercihler çerçevesinde biçimlenirken, merkezileşme ve yerinden yönetim arasında bir dengeleme çabası olarak iki kademeli yönetim öne çıkmaktadır. Böylece, yönetimin seçilen unsurlarının metropoliten alanda merkezileştirildiği, diğerlerinin yerel ölçekte kaldığı bir yapı oluşmaktadır. Metropoliten alan genişleyip daha karmaşık hale gelirken, iki kademeli yapının üst kademesinin yetki alanını, işlevlerini ve sorumluluklarını artırdığı gözlenmektedir (Barlow, 1993:134), işlevsel ve alansal olarak bütünleşme güçlenmektedir.

Bu çerçevede, 1984'ten günümüze metropoliten alan yönetimi incelendiğinde, Türkiye'de de iki kademeli metropoliten yönetim modelinin tercih edildiği görülmektedir. İki kademeli büyükşehir belediye sistemi, başlangıçta büyükşehir belediyelerine önemli gelir kaynakları sağlanması ve kent planlaması ile ilgili yetkilerin merkezden bu yönetimlere aktarılması nedeniyle yerinden yönetimci bir yaklaşım olarak nitelenmiştir (Keleş, 1985: 82).

* Yrd.Doç.Dr.. Abant İzzet Baysal Üniversitesi. İ.İ.B.F. Kamu Yönetimi Bölümü

Ancak, özellikle uygulamanın sonuçlarının gözlenmeye başlamasıyla, hizmet sorumluluklarının büyükşehir belediyesi ve alt kademe belediyeler arasında paylaşımında izlenen yöntemin, büyük şehirlerde etkili bir yönetimi gerçekleştirmediği görülmüştür (Erkip, 2000:374). Bu konudaki tartışmalarda, sorunun tercih edilen modelin yapısından değil de, modelin düzenleniş biçiminden kaynaklandığı yönünde bir fikir birliği bulunmaktadır. Büyük şehirlerde metropoliten nitelikli hizmetlerin yerine getirilmesi söz konusu olduğunda, bunların büyükşehir belediyesi tarafından üstlenilmesi ve alt kademe belediyelerin yürütecekleri bu tür hizmetler üzerinde büyükşehir belediyesinin vesayet yetkisini kullanması modelin bir özelliğidir (TÜSİAD, 1995: 78). Ancak, büyükşehir yönetiminde belediyeler arasında görev, yetki ve kaynak paylaşımında görece bir denge sağlama arayışından uzaklaşarak, büyükşehir belediyesinin üstünlüğünün esas alınması ve bir tür hiyerarşik ilişkinin öngörülmesi (Kalabalık, 1999: 344) ve büyükşehir belediyesine metropoliten nitelikte görev ve yetkilerin yanı sıra ayrıntıya inen ve alt kademe belediyeleri tarafından yürütülebilecek görevlerin yüklenmesi (Eke vd., 1999:8) iki kademeli yönetim modelinin özüne aykırıdır. Özellikle, Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında 3030 Sayılı Kanun'un Uygulanması ile İlgili Yönetmelik (12.12. 1984 gün ve 18603 sayılı Resmi Gazete) ile belediyeler arası ilişkileri düzenlemede büyükşehir belediye başkanına verilen yetkiler. büyükşehir yönetiminin "güçlü başkan-yetkileri kısıtlı meclis" modeli olarak adlandırılmasına neden olmuştur (TOBB, 1996: 124).

1984 yılında 3030 sayılı Büyük Şehir Belediyelerinin Yönetimi Hakkında Kanun Hükmünde Kararnamenin Değiştirilerek Kabulü Hakkında Kanun (9.7.1984 tarih ve 18453 sayılı Resmi Gazete) ile oluşturulan ve yirmi yıllık bir deneyim ile 16 büyükşehirde uygulanır durumda bulunan sistem, 5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nun (23.7.2004 tarih ve 25531 sayılı Resmi Gazete) yürürlüğe girmesiyle, önemli sayılabilecek değişikliklerle yeniden düzenlenmiştir. Bu çalışmada, Türkiye'nin büyükşehir belediye sisteminin temel sorunlarından bir tanesi olan belediyeler arası ilişkilerin, 5216 sayılı Kanun ile aldığı yeni biçim; genel olarak görev ve yetkilerin paylaşımı ve belediyeler arası ilişkileri açıklamak üzere özel örnekler olan imar ve bütçe konusundaki yetkiler çerçevesinde değerlendirilecektir. Ancak, öncelikle metropoliten yönetimle ilgili genel bir değerlendirme yapılacaktır.

II. Metropoliten Yönetim

Metropoliten yönetimle ilgili siyasi-kurumsal tartışmalar, esas itibarıyla, metropoliten alanda merkezîyetçi ya da yerinden yönetimi yaklaşımının tercih edilmesinin yaratacağı sonuçlar bakımından ortaya çıkmaktadır. Önceden belirlenmiş bazı ölçütler çerçevesinde metropoliten sayılan bir coğrafi alanda; kamu hizmetlerinin eşit biçimde sunulması, kaynakların eşit biçimde tahsisi, ölçek ekonomilerinin

yakalanması, hizmetlerin etkin yönetimi ve metropoliten toprakların planlanması ile kamu politikalarının oluşturulmasında bütünsellik ihtiyacı merkezi bir yönetimin gerekçeleridir. Vatandaş katılımının sağlanması, halka yakınlık, önemli ölçüde farklı niteliklere sahip olan nüfusun ihtiyaçlarına ve tercihlerine cevap verebilme ve yerel topluluğun çıkarlarını koruma ise, yerel demokrasiyi öne çıkaran, nispeten küçük yerel yönetimlerin temel dayanaklarıdır (Barlow, 1993: 133).

ABD'de metropoliten alanların örgütlenmesi ile ilgili olarak, klasik kentsel reform yaklaşımı ve yeni reform yaklaşımı arasında yaşanan tartışma, bu konunun en bilinen örneğidir. 1900'lerin başlarında geliştirilen klasik kentsel reform yaklaşımına göre, ABD'nin metropoliten alanlarında idari sistem aşırı parçalanmış bir yapıya sahiptir. Bu sorunun üstesinden gelmek için, her bir metropoliten alanda idari birim sayısının azaltılması, mümkünse bire indirilmesi gerekmektedir (Lyons ve Lowery, 1989: 533-534). Böylece, yerel hizmetlerde tasarruf ve etkinlik ile birlikte siyasi sorumluluk da gerçekleştirilebilir (Zimmerman, 1970: 532).

Kamusal tercih okuluna dayanan yeni reform yaklaşımı ise, metropoliten alanın bütünü yönetmek üzere oluşturulmuş tek birimin vatandaşa daha uzak ve daha bürokratik olduğunu, bu durumun vatandaşların yerel yönetimin vergi ve hizmet paketi hakkında yeterli bilgi sahibi olmasını engellediğini ve bu yönetimde hakim olan bürokratik sorumsuzluğun vatandaş için güvensizlik yarattığını ileri sürmektedir (Ostrom vd., 1961; Tiebout, 1956). Buna göre, yerel yönetimin ölçek olarak büyüklüğü ile vatandaş katılımı ve sunulan hizmetlerin vatandaşın beklentilerini karşılama düzeyi arasında olumsuz bir ilişki vardır. Çözüm, her bir vatandaş için kendi ihtiyaçlarına en uygun vergi ve hizmet paketi tercih etme olanağını gerçekleştirmek üzere, her bir kentsel alanda çok sayıda yerel yönetim birimi olmasını sağlamaktır. Metropoliten alanda bölünmüş sistemler, daha sorumlu ve daha etkin hizmet üretmeyi sağlayacak bir rekabet ortamı yaratma gücüne sahiptir. Sonuç olarak, yeni reform yaklaşımı; çok sayıda yönetim biriminden oluşan, ölçek ekonomilerini sağlayan ve kamusal hizmetlerde üretim ve sunumun birbirinden ayrı birimlerce gönüllü işbirliği içinde gerçekleştirildiği farklı bir kent örgütlenmesi önermektedir (Lefevre, 1998: 11).

Bu genel tartışma çerçevesinde, kentsel gelişme ve hizmet ihtiyaçları nedeniyle, mevcut belediye sınırlarının ve hizmet üretme imkanlarının yetersiz kalması durumunda metropoliten alanların yönetiminde seçenekler (mevcut sistemin sürdürülmesi, yani hiçbir şey yapmama ile belediye sınırlarını aşan işlevlerin tümünün ya da bir kısmının özelleştirilmesi seçeneklerini tartışmanın dışında bırakırsak) altı başlık altında özetlenebilir (Bourne, 1999: 12). İlk seçenek, mevcut yerel yönetime, başta merkezi kenti çevreleyen yeni kentsel gelişmeyi ve inşa edilmiş alanları olmak

üzere, onu çevreleyen bölgeleri katma uygulamasıdır. İkinci seçenek, kent ve kenti çevreleyen yeni kentsel gelişmenin veya iki ya da daha fazla komşu kentin birleştirilmesidir. Üçüncü seçenek, hizmet sunumu için bölgesel idarelerin, kurumların ya da birimlerin oluşturulmasıdır. Bu seçenekte, kurulan bölgesel yapıya bölge içindeki yerel yönetimlerin katılımı gönüllü olabileceği gibi, zorunlu da kılınabilir. Ayrıca, kurulan bölgesel yapı çok işlevli tek bir idare ya da her bir işlev için özel amaçlı çeşitli idareler biçiminde düzenlenebilir. Dördüncü seçenek, bölgesel hizmetlerin yerine getirilmesi için birlik biçiminde örgütlenmedir. Birlik; yerel yönetimler arasında, yerel yönetim ve varsa orta kademe yönetimler (örneğin, eyalet yönetimi) arasında ya da yerel yönetimler ve özel kuruluşlar arasında gerçekleştirilebilir. Beşinci seçenek, yetkinin ve hizmet sunumunun merkezileştirilmesidir. Bu durumda, işlevler ya orta kademe yönetimlerin sorumluluğuna ya da yerel yönetim sisteminin dışında yer alan hizmet birimlerine verilir.

Altıncı seçenek ise, iki kademeli bir yönetim yapısının kurulmasıdır. Bu yapıda, alt kademe yerel yönetim biriminin karar organları yerel seçimle, üst kademenin karar organları atama ile göreve gelebileceği gibi, her iki kademe, doğrudan veya dolaylı biçimde, seçimle de oluşabilir. Metropolitan alanlarda iki kademeli yönetim uygulaması, metropoliten sorunlarla ilgili olarak, alanın bütünü için tek bir yönetim oluşturulmasının, özellikle politik koşullar nedeniyle, mümkün olamadığı durumlarda başvurulan bir çözüm yolu olarak görülmektedir. Bu durumda bazı işlevler üst kademe ve alt kademe yönetimler arasında paylaşılırken, bazı işlevler ise iki kademe tarafından ortaklaşa yerine getirilir.

III. Görev ve Yetkilerin Paylaşılması

Büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında görev ve yetkilerin paylaşımında belirsizlik, metropoliten olarak kabul edilen kentsel alanda, iki kademeli bir yönetim biçimi oluşturulması halinde ortaya çıkabilecek sorunların başında gelmektedir. Özellikle, üst kademenin yetkileri geniş tutulduğunda ve alt kademeler üzerinde üst kademenin "dış idari denetim" ya da "iç idari vesayet" olarak adlandırılacak biçimde (Dönmez, 1993: 47) yetkilere sahip olması öngörüldüğünde konunun önemi daha da artmaktadır.

Türkiye'de, bir çok çalışmada bu sorunun: hizmetlerin hızlı ve etkin biçimde yerine getirilmesini engellediğine, belediyeler arasında sürtüşmelere ve kaynak israfına neden olduğuna işaret edilmiş, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasındaki görev ve yetki paylaşımında hizmet etkililiğini kısıtlayan konuların yeniden düzenlenmesi, önerilmiştir (DPT, 1994: 115; CDDK, 1996: 53; DPT, 2000b: 37; Başbakanlık, 2003: 93).

5216 sayılı Büyükşehir Belediyesi Kanunu'nda büyükşehir belediyesinin görevleri 7. maddede 23 bent halinde sayılmıştır. Bu düzenleme, 3030 sayılı Kanun'un 6. maddesindeki düzenlemeyle karşılaştırıldığında, alt kademe belediyeleri ile ilgili önemli bir değişiklik söz konusu değilken, büyükşehir belediyesinin görevleri detaylandırılmış ve çeşitli eklemeler yapılmıştır. Böylece, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasında görev ve yetki paylaşımında sorunlar önlenmeye çalışılırken, metropoliten alanlarda yaşanan temel hizmet üretme sorunlarının ölçeğine ve vatandaşların beklentilerine cevap vermek yerine, büyükşehir belediyelerinin yetki ve görevlerinin genişletilmesinin tercih edildiği görülmektedir. Yetki ve görev paylaşımına büyükşehir belediyesinin bakış açısıyla yaklaşmakta, yetkiler tek elde toplanmakta ve bu merkezileşme eğilimini frenleyecek demokratik açılımlara yer verilmemektedir (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2004a: 2).

Büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında görev ve yetki paylaşımını düzenleyen 7. maddede, büyükşehir belediyesinin stratejik planı, yıllık hedefleri, yatırım programını ve bütçeyi hazırlarken, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin görüşlerini alacağı öngörülmüştür. Bunun yanında, büyükşehir belediyelerine 5216 sayılı Kanun ile verilmiş olan görevlerden bir kısmını, büyükşehir belediye meclisinin kararı ve büyükşehir belediye başkanının uygun görmesi üzerine ilçe ve ilk kademe belediyelerine devredebilecek veya onlarla birlikte yapabilecektir. İlçe ve ilk kademe belediyeleri ise, yasalarla büyükşehir belediyesine verilen görev ve yetkiler dışında kalan görevleri yapabilmekte ve yetkileri kullanabilmektedir.

Görev ve yetki paylaşımı konusu ile bağlantılı olarak, 3030 sayılı Kanun'da olduğu gibi, 5216 sayılı Kanun'da da büyükşehir belediyesi, sınırları içinde bulunan belediyeler arasında uyumu ve eşgüdümü sağlamakla görevli kılınmış (3. ve 27. maddeler), ayrıca, büyükşehir belediyesinin kendisine verilmiş görevleri, mali ve teknik imkanları çerçevesinde, nüfus ve hizmet alanlarını dikkate alarak, diğer belediyeler arasında dengeli olarak yürütmek zorunda olduğu öngörülmüştür (27. madde). Aynı düzenlemede, büyükşehir kapsamındaki belediyeler arasında hizmetlerin yürütülmesi sırasında ortaya çıkacak ihtilafların, büyükşehir belediye meclisinin yönlendirici ve düzenleyici kararlarıyla giderilmeye çalışılacağı da belirtilmiştir. 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediye meclisinin bu tip kararlarının ilgili belediyeleri bağlayıcı olduğu öngörülmüştü (24. madde). 5216 sayılı Kanun'un düzenlemesinde ise, büyükşehir belediye meclisinin hizmetlerde eşgüdüm ve bütünlüğü sağlamaya yönelik kararlarına uyma zorunluluğu öngörülmeyle alt kademe belediyelerinin özerklikleri bir ölçüde korunmuştur. Büyükşehir sınırları içinde yer alan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin özerkliklerini koruyucu nitelikte bir başka düzenleme de, bu belediyelerin meclislerinin almış olduğu kararların kesinleşmesi konusunu düzenleyen hükümdür (14. madde). Buna göre, kararlar, 3030 sayılı Kanun'da da olduğu gibi (14. madde), büyükşehir

belediye başkanına gönderilecek, büyükşehir belediye başkanı bu kararlardan ancak hukuka aykırı gördüklerinin (3030 sayılı Kanun'da böyle bir sınırlama söz konusu değildir) ilgili meclislerde tekrar görüşülmesini isteyebilecek, geri gönderilen kararların kesinleşmesi için ilgili belediye meclisinin üye tanı sayısının mutlak çoğunluğunca aynen kabul edilmesi yeterli olacaktır. Böylece, ilgili belediye meclisinin kararında ısrar edebilmesi için 3030 sayılı Kanun'da aranan üçte iki çoğunluk şartı, ilçe ve ilk kademe belediyeleri bakımından olumlu sayılabilecek biçimde, üye tam sayısının mutlak çoğunluğuna indirilmiştir. Ancak, bu olumlu düzenlemelere rağmen, 5216 sayılı Kanun'un, belediye işlevleri üzerinde temel bir belirleyiciliğe sahip olan imar ve bütçe ile ilgili ilçe ve ilk kademe belediye meclisi kararları ve büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi konularında getirdiği hükümler incelendiğinde, alt kademe belediyelerinin özerkliğini koruma yerine, büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyeleri yok sayacak düzeyde üstünlüğünün hedeflendiği görülmektedir.

IV. İmar Yetkileri

Büyükşehir belediyesinin, 3030 sayılı Kanun'da düzenlenen (6. madde) ilçe ve ilk kademe belediyelerinin, büyükşehir belediyesi tarafından hazırlanan nazım imar planına uygun olarak yapmak zorunda oldukları uygulama imar planlarını ve plan değişikliklerini aynen ya da değiştirerek onaylama ve uygulamasını denetleme yetkisi 5216 sayılı Kanun'da da (7. madde) yer almaktadır.

Bu genel kuralın ardından, imar konusunda, büyükşehir belediyesi ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkiler bakımından 5216 sayılı Kanun'un getirdiği ilk değişiklik, ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imara ilişkin kararlarının kesinleşmesinde görülmektedir (14. madde). Buna göre; ilçe ve ilk kademe belediye meclislerinin imara ilişkin kararları büyükşehir belediye meclisince üç ay içinde nazım imar planına uygunluğu yönünden incelenecek ve aynen veya değiştirilerek onaylanabilecektir. İmar konusunda kararın geri gönderilmesi ve kararda ısrar edilerek aynen kabul edilip yürürlüğe girmesi sistemi kabul edilmemiştir.

Büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar uygulamalarını denetleme yetkisi ise ayrı bir maddede (11. madde) düzenlenmiştir. Buna göre, denetim yetkisi; konu ile ilgili her türlü bilgi ve belgeyi istemeyi, incelemeyi ve bunların örneklerini almayı içermektedir. Denetim yetkisi kullanılırken, kamu kurum ve kuruluşları, üniversiteler ve kamu kurumu niteliğindeki meslek kuruluşlarından yardım alınabilecektir. Denetimin ardından saptanan eksiklik ve aykırılıklar ilgili belediyece üç ay içinde giderilmediği takdirde, büyükşehir belediyesi eksiklik ve aykırılıkları gidermeye yetkili olacaktır. Bu yetki, 3194 sayılı İmar Kanunu'nun 32. maddesinde

düzenlenen inşaatın durdurulması, ruhsatın iptali veya yıkım ile 42. maddesinde düzenlenen para cezası verme konularını da içermektedir. 3.3.2004'te Başbakanlık tarafından TBMM'ne gönderilen "Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı ve Gerekçesi"de (TBMM, 2004) bu düzenlemenin; büyükşehir sınırları içinde belediyeler arasında imar yetkilerinin paylaşımında açıklık bulunmaması ve büyükşehir belediyelerine kaçak yapılaşma ile mücadele konusunda etkin ve uygulanabilir yetkiler verilmemiş olması nedeniyle ortaya çıkan imar sorunlarının çözümünü sağlayacağı vurgulanmaktadır.

Büyükşehir yönetiminde belediyeler arası ilişkilerde, imar konusunun böylesine sıkı bir denetim yetkisine konu olmasında, 1984'ten günümüze imarla ilgili olarak gündeme taşınmış eleştirilerin önemli bir rolü bulunmaktadır. Türkiye'de metropoliten alan planlamasının kurumsallaşmadığı, 3030 sayılı Kanun çerçevesinde, büyükşehir belediyesi sınırları içerisinde üst plan yapma ve onama yetkisi büyükşehir belediyesinde olmasına rağmen, ilçe belediyeleri ve belde belediyelerinin üst plana uymadan plan yapma ve onama yetkisinin bulunmasının, metropoliten alan içinde büyükşehir belediyesinin ana plan kararlarının uygulanmasını etkisiz kıldığı gözlenmiştir (DPT, 2000a: 146-147). 1996 yılında İçişleri Bakanlığı tarafından hazırlanan Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına Dair Kanun Tasarısında büyükşehir belediyesi ile ilçe ve alt kademe belediyeleri arasında yaşanan imara dayalı ilişkilerde; uygulamada sorunlara neden olan, imara aykırı işlemlerin giderilmesinin zorlaştıran ve imar bütünlüğünün zedeleyen durum şu şekilde belirtilmektedir:

"Büyükşehir belediyelerinin ilçe ve alt kademe belediyelerinin imar uygulamalarının mevzuata uygunluğunu denetleme, kontrol etme, bu işlemlere ilişkin her türlü bilgi ve belgeyi isteme, usulsüz işlemler dolayısıyla ilgililer hakkında kanuni takibatta bulunma yetkileri bulunmasına rağmen, denetim sırasında tespit edilen usulsüzlüklerin giderilmesi, imar mevzuatına aykırı iş ve işlemlerin ortadan kaldırılması, geri alınması ve değiştirilmesini isteme yetkisi bulunmamaktadır" (İçişleri Bakanlığı, 1996:141-142).

Dolayısıyla, 5216 sayılı Kanun'da getirilen düzenlemelerle, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin imar ile ilgili kararları ve uygulamaları üzerinde hiyerarşik bir ilişki olarak nitelendirilebilecek düzeyde denetim yetkisi ile büyükşehir belediyesinin mutlak belirleyiciliğinin imarla ilgili sorunları çözebileceği varsayılmaktadır.

Ayrıca büyükşehir belediyesinin, nazım imar planı yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde, uygulama imar planlarını ve parselasyon planlarını yapmayan ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bu planlarını yapmak veya yaptırmak yetkisi de vardır (7. madde). Bu yetki de 3030 sayılı Kanun'da bulunmamakta idi.

Büyükşehir belediyelerine imarla ilgili olarak verilen bir başka yetki ise, görev ve hizmet alanlarına dahil olan proje, yapım, bakım ve onarım faaliyetleriyle ilgili her ölçekteki imar planlarını, parselasyon planlarını ve her türlü imar uygulamasını yapabilmesi ve ruhsatlandırabilmesi ve 775 sayılı Gecekondu Kanunu'nda belediyelere verilen yetkileri kullanabilmesidir (7. madde). Böylece, büyükşehir belediyesi ilçe ve ilk kademe belediyelerinin yerine geçmekte, esasen bir uygulama birimi olmayan büyükşehir belediyelerine uygulama planı niteliğinde plan yapım yetkisi verilmekte, büyükşehir belediyesi temel işlevlerinden uzaklaşmaktadır (TMMOB Şehir Plancıları Odası, 2004b: 2).

Son olarak, 5216 sayılı Kanun'da, 3030 sayılı Kanun'un aynı konuyla ilgili düzenlemesinde olduğu gibi (7. madde), Alt Yapı ve Ulaşım Koordinasyon merkezlerini düzenleyen hükümlerde (8. ve 9. maddeler) ilçe ve ilk kademe belediye başkanlarının, yalnızca kendi belediyelerini ilgilendiren konuların görüşülmesinde bu merkezlere üye olarak katılacağı öngörülmüştür. Dolayısıyla, ilçe ve ilk kademe belediyeleri, şehrin altyapı ve ulaşım ile ilgili kararlarında ancak kendi belediyeleri ile ilgisi oranında söz sahibi olabilmektedir. Bu durumun önemli bir katılım eksikliği anlamına geldiğinin de gözden kaçırılmaması gerekmektedir.

V. Bütçe ve Mali İşler

Büyükşehir ile ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki denetim konusunda, 3030 sayılı Kanun'da büyükşehir belediyesinin bütçesinin denetlenmesinde valinin yetkisi 5216 sayılı Kanun ile kaldırılırken, ilçe ve ilk kademe belediyeleri üzerinde büyükşehir belediye meclisinin denetimi sürmektedir. 3030 sayılı Kanun'da (20. madde) olduğu gibi, 5216 sayılı Kanun'da da (25. madde) ilçe ve ilk kademe belediyelerinden gelen bütçeler, büyükşehir belediyesinin bütçesi ile birlikte büyükşehir belediye meclisine sunulmakta ve büyükşehir belediye meclisinde, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak biçimde aynen veya değiştirilerek kabul edilmektedir. Büyükşehir belediye meclisi, ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçelerini, mevzuata uygunluk ve kesinleşmiş borçlar ile ortak yatırımlar için bütçeye konulması gerekli ödenekler bakımından denetlemektedir. Dolayısıyla, ilçe ve ilk kademe belediyeleri açısından bütçe üzerindeki denetimde 5216 sayılı Kanun herhangi bir değişiklik getirmemekte, büyükşehir belediyelerinin ilçe ve ilk kademe belediyelerinin bütçeleri üzerindeki vesayet denetimi sürdürülmektedir.

5216 sayılı Kanun'da, büyükşehir belediyesinin gelirlerini düzenleyen 23. maddede ise, 3030 sayılı Kanun'da olduğu gibi (18. madde), genel bütçe vergi gelirleri tahsilatı toplamı üzerinden ilçe ve ilk kademe belediyelerine verilen paylardan, Bakanlar Kurulu tarafından belirlenecek orandaki kısmının büyükşehir belediyesi için ayrılacağı

öngörölmüştür. Ayrıca, aynı maddede, büyükşehir belediyesi tarafından tahsil edilen ve müşterek bahislerden gelen eğlence vergisinin yüzde ellisinin büyükşehir belediyesine, yüzde yirmisinin müşterek bahse konu olan yarışların yapıldığı yerin belediyesine ve yüzde otuzunun da diğer ilçe ve ilk kademe belediyelerine nüfuslarına göre dağıtılacağı belirtilmektedir. Benzer bir yaklaşım, otoparkların işletilmesinden elde edilecek gelirin yüzde ellisinin büyükşehir belediyesine, kalan yüzde ellinin de nüfuslarına göre ilçe ve ilk kademe belediyeler arasında paylaşılmasında görölmektedir.

Son olarak, büyükşehir belediyesinin alt kademe belediyelerine mali yardımı 3030 sayılı Kanun'da genel bir biçimde düzenlenmişken (7. madde), 5216 sayılı Kanun bu konuyu bazı koşullara bağlamaktadır (27. madde). Buna göre, büyükşehir belediyesinin ilçe ve ilk kademe belediyelerine mali ve aynı yardımı; yardım miktarının bütçe gelirinin yüzde üçünü aşmaması, yardım için bütçede ödenek ayrılması yardımın ilgili belediyenin yatırım programında yer alan projelerin finansmanında kullanılması halinde mümkün olacaktır.

VI. Sonuç

1980'lerin sonundan günümüze, metropoliten kurumlarla ilgili tartışmalar, yönetsel etkinlik ve demokrasi bağlamının ötesine uzanan, kentsel alanların mekansal genişlemesi, yeni bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişimi, Avrupa'nın bütünleşmesi ve küreselleşme gibi farklı süreçlerin etkisi altında, daha çok idari esneklik ihtiyacı, bölgesel olarak eşgüdömlenmiş iktisadi kalkınma ve küresel mekanlar arası şiddetli rekabet üzerinedir.

Türkiye'de de artık metropoliten gelişmeleri sadece metropoliten alan sınırları içinde kalarak açıklamak ve yorumlamak mümkün gözükmemektedir. Ancak, bu yaklaşımlar, yönetsel yapı üzerindeki değerlendirmelerin bütünüyle ulusal ötesi gelişmeler çerçevesinde ele alınmasını zorunlu kılmaz. Kurumsal yeniden düzenlemeler, dış kaynaklı başarılı uygulamalardan etkilenmekle birlikte, esas itibarıyla, tarihi birikimin yarattığı yönetsel-siyasal kültürün çizdiği sınırlar içinde oluşmaktadır. Türkiye'de büyükşehir belediyelerinin yeniden düzenlenmesi sonucunda ortaya çıkan yapıyı da, içsel dinamiklerden soyutlamadan değerlendirmek gerekir.

5216 sayılı Kanun ile getirilen yeni büyükşehir belediyesi sisteminin belediyeler arası ilişkilerin düzenleniş biçimi yanında eleştiriye açık birçok yanı bulunmaktadır. Bu çalışmanın **kapsamı** içerisinde ele alınan büyükşehir ile ilçe ve ilk kademe belediyeleri arasındaki ilişkilerin düzenleniş biçiminde ise öne çıkan temel olumsuzluk, Kamu Yönetimi Reformunu oluşturan kanun ve tasarılar da temel vurgulardan birisi

olan yerinden yönetimin güçlendirilmesi iddiasının, büyükşehirlerde ilçe ve ilk kademe belediyelerini kapsamamasıdır. Ulusal düzeyde yetki, görev ve sorumluluklar merkezden yerle aktarılırken, büyükşehir statüsü tanınan alanlarda yerel yönetimler üzerinde oluşturulmuş olan farklı merkezin daha da güçlendirilmesiyle, gerçek yerel yönetim dışlanmakta, metropoliten alanlarda işlevler üstlenen farklı aktörler arasında işbirliği, paylaşım ve katılım mekanizmalarının geliştirilmesi yerine gelişmeler büyükşehir yöneticilerinin inisiyatifine bırakılmaktadır.

Kaynakça

- Barlow. Max (1993): "Large City Reforms", içinde Robert J. Bennett (ed.). **Local Government in the New Europe**. Belhaven Press. London and New York. s. 130-143.
- Başbakanlık (2003): **Değişimin Yönetimi İçin Yönetimde Değişim**. Kamu Yönetiminde Yeniden Yapılanma - 1. Ankara.
- Bourne. Larry S. (1999): "Alternative Models for Managing Metropolitan Regions: The Challenge for North American Cities". **International Forum on Metropolization**. Santa Cruz. Bolivia. March 11-12. s. 1-34. www.urbaninternational.utoronto.ca/pdl7metro-bourne. Erişim Tarihi: 30.07.2004.
- CDDK (1996): **Yerel Yönetimlerin Sorunları, Çözüm Önerileri**. Cumhurbaşkanlığı Devlet Denetleme Kurulu Başkanlığı. Ankara.
- Dönmez. Zuhâl (1993): "3030 Sayılı Kanuna Tabi Belediyelerin İşlemleri Üzerinde İdari Vesayet". **Çağdaş Yerel Yönetimler**. C.2. S.6. Kasım. s. 47-53.
- DPT (1994): **Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İhtisas Komisyonu Raporu: Mahalli İdareler ve Büyükşehir Yönetimi**. DPT: 2364 - ÖİK: 431. Ankara.
- DPT (2000a): **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Bölgesel Çelişme Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. DPT: 2502 - ÖİK: 523. Ankara.
- DPT (2000b): **Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı Kamu Yönetiminin İyileştirilmesi ve Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu**. DPT: 2507 - ÖİK: 527. Ankara.
- Eke. Feral: Erol. Demet ve Armatlı. Bilge (1999): "Metropoliten Planlama ve Yönetim Deneyimleri". içinde Hüseyin Cengiz (Der.). **Metropoliten Alanlar: Planlama Sorunları**. I. Sempozyum Bildirileri, YTÜ Mimarlık Fakültesi. Şehir-Bölge Planlama Bölümü. 15-16 Ekim 1998, YTÜ Basım Yayın Merkezi. İstanbul, s. 1-13.
- Erkip. Feyzan (2000): "Global Transformations Versus Local Dynamics in Istanbul: Planning in a Metropolis". *Cities*. 17(5). s. 371-377.
- İçişleri Bakanlığı (1996): **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılmasına ve Bu İdarelerle İlgili Çeşitli Kanunlarda Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun Tasarısı ve Gerekçeleri**. Mahalli İdareler Genel Müdürlüğü. Yayın No:8. Ankara.
- Kalabalık. Halil (1999): "Metropoliten Alan Yönetim Modelleri İçerisinde Türkiye Metropoliten Yönetimlerinin Yeri ve Yasal Çerçevesi", içinde Hüseyin Cengiz (Der.). **Metropoliten Alanlar: Planlama Sorunları**. I. Sempozyum Bildirileri. YTÜ Mimarlık Fakültesi. Şehir-Bölge Planlama Bölümü. 15-16 Ekim 1998. YTÜ Basım Yayın Merkezi. İstanbul, s. 322-345.

- Keleş, Ruşen (1985): "Türkiye'de Anakent Yönetimi". **Amme İdaresi**, C.18, S.2, Haziran, s. 69-82.
- Lefevre, Christian (1998): "Metropolitan Government and Governance in Western Countries: A Critical Review". **International Journal of Urban and Regional Research**. 22(2), s. 9-25.
- Lyons, W.E. ve Lowery, David (1989): "Governmental Fragmentation Versus Consolidation: Five Public-Choice Myths About How to Create Informed, Involved and Happy Citizens*^{*}". **Public Administration Review**. 49(6). Nov/Dec. s. 533-543.
- Ostrom, Vincent, Tiebout, Charles ve Warren, Robert (1961): "The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry". **American Political Science Review**. 55. Dec. s. 831-842.
- TBMM (2004): "Büyükşehir Belediyeleri Kanun Tasarısı ve Gerekçesi", www2.tbmm.gov.tr/d22/1/1-0768.pdf, Erişim Tarihi: 09.11.2004.
- Tiebout, Charles (1956): "A Pure Theory of Local Expenditure". **Journal of Political Economy**. 64. Oct.. s. 416-435.
- TMMOB Şehir Plancıları Odası (2004a): "5216 Sayılı Yasa Hakkında Basın Açıklaması", 26.07.2004. www.spo.org.tr/5216_Sayili_Yasa_Hakkinda_Basin_Aciklamasi.htm. Erişim tarihi: 10.08.2004.
- TMMOB Şehir Plancıları Odası (2004b): "Büyükşehir Belediyesi Kanunu Hakkında TMMOB Şehir Plancıları Odası Görüşleri". 26.07.2004, www.spo.org.tr/5216_Sayili_Yasa_Hakkinda_Oda_Gorusler.htm. Erişim tarihi: 10.08.2004.
- TOBB (1996); **Mahalli İdarelerin Yeniden Yapılandırılması**. Türkiye Odalar ve Borsalar Birliği. Aydoğdu. Ankara.
- TÜSİAD (1995): **Yerel Yönetimler: Sorunlar, Çözümler**. Ajans Medya Reklamcılık. İstanbul.
- Zimmerman, Joseph (1970); "Metropolitan Reform in the U.S.: An Overview". **Public Administration Review**. 30, Sept/Oct. s. 531-543.