

YILDIZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

**BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN
KAYNAK VE FİNANSMAN SORUNLARINA
İSTANBUL METROPOLÜ ÖRNEĞİNDE YAKLAŞIM**

İşletme Yönetimi
Yüksek Lisans Bitirme Tezi

Ebru Yeşiladalı
9177026

Tez Danışmanı: Prof. Dr. Rıfki ARSLAN

İstanbul - 1994

İÇİNDEKİLER

ÖZET	1
SUMMARY	2
BÖLÜM 1	
AMAÇ YÖNTEM VE KAVRAMLAR	3
1. AMAÇ	3
2. TEZİN SINIRLARI	3
3. YÖNTEM	3
4. KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER	4
5. TEZLE İLGİLİ KAVRAMLAR	4
BÖLÜM 2	
KURAMSAL ÇERÇEVE VE VARSAYIMLAR	8
1. BELEDİYECİLİKTE HİZMET ANLAYIŞINDAKİ EVRİM	8
2. DÜNYADA YEREL YÖNETİM YAPISININ EVRİMİ	8
2.1 ALMANYA	10
2.1.1. YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU	10
2.1.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI	10
2.1.3. BELEDİYELER	11
2.1.4. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI	12
2.2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ	12
2.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU	12
2.2.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI	13
2.2.3. KENT YÖNETİMLERİ (BELEDİYELER)	15
2.2.4. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI	16
3. TÜRK BELEDİYECİLİĞİNDEKİ EVRİM	16

3.1. TÜRK BELEDİYESİCİLİĞİNİN GELİŞİMİ VE	
HİZMET ANLAYIŞINDAKİ EVRİM	18
BELEDİYE KANUNUNUN OLUŞUMU	19
3.1.1. 1930 - 1946 TEK PARTİLİ DÖNEM	
BELEDİYESİCİLİĞİ	21
3.1.2. 1946 - 1960 DÖNEMİ BELEDİYESİCİLİĞİ	23
A. İLLER BANKASI'NIN KURULMASI	24
B. İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI'NIN KURULMASI	25
C. BELEDİYE GELİRLERİ YASASI	25
3.1.3. 1960 - 1973 DÖNEMİ BELEDİYESİCİLİĞİ	26
3.1.4. 1973 - 1980 DÖNEMİ VE 1980 SONRASI	
BELEDİYESİCİLİĞİ	27
A. 1973 - 1980 DÖNEMİ	27
B. 1980 SONRASI BELEDİYESİCİLİĞİ	29
4. TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME	
METROPOLİTENLEŞME VE SORUNLAR	30
5. METROPOLİTEN ALANDA SON GELİŞMELER VE	
3030 SAYILI KANUN VE UYGULAMASI	32
6. İLİŞKİLER AÇISINDAN BATI İLE	
TÜRKİYE'NİN KARŞILAŞTIRILMASI	33
7. SORUNLARLA İLGİLİ VARSAYIMLAR	36
BÖLÜM 3	
TARİHSEL EVRİM	41
1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ	41
1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM	41
1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ	42
2. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI	
UYGULAMADA YEREL YÖNETİM GELİRLERİ	48

BÖLÜM 4	
BÜYÜKŞEHİR OLGUSU VE İSTANBUL	54
1. BÜYÜKŞEHİR (METROPOLİTEN ŞEHİR, ANAKENT) TANIMI	54
2. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ	54
3. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM BİÇİMLERİ	55
3.1. TEK KADEMELİ YÖNETİM TARZI	55
3.2. ÇİFT KADEMELİ YÖNETİM TARZI	56
4. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN OLUŞUMU	56
4.1. BÜYÜKŞEHİR DÜŞÜNCESİNİN UYGULAMADA GELİŞİMİ	57
A. 1930 - 1960 DÖNEMİ	57
B. 1960 - 1980 DÖNEMİ	58
C. 1980 - 1983 DÖNEMİ	58
D. BUGÜNKÜ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ	60
4.2. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETİM ORGANLARI	62
4.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YETKİ VE SORUMLULUKLARI	63
4.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN PLAN, PROGRAM VE BÜTÇELERİ	66
4.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KOORDİNASYON	67
5. İSTANBUL METROPOLÜ, YÖNETİMİ VE FİNANSAL YAPISI	68
5.1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ORGANİZASYONU	70

6.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN FİNANSMAN YÖNETİMİ	72
6.1.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE'SİNİN FİNANSMAN YAPISI	75
6.1.1.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GELİRLERİ	75
6.1.2.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GİDERLERİ	80
7.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE KAYNAK YETMEZLİĞİNİN NEDENLERİ	87
7.1.	FİNANSAL SORUNLAR	87
7.2.	SİYASİ YAPIDAN OLUŞAN SORUNLAR	89
7.3.	İDARİ YÖNDEN OLUŞAN SORUNLAR	89
7.4.	SOSYAL SORUNLAR	90
7.5.	FİZİKSEL SORUNLAR	90
	BÖLÜM 5	
	SONUÇ VE ÖNERİLER	93
1.	SONUÇ	93
2.	ÖNERİLER	93
2.1.	YEREL YÖNETİM FİNANSMANINA İLİŞKİN ÖNERİLER	93
2.2.	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN YETKİ, KAYNAK VE GÖREV ARTTIRIMINA YÖNELİK ÖNERİLER	94
	KAYNAKÇA	99
	ÖZGEÇMİŞ	101

ÖZET

Demokratik devlet yapısı içerisinde yerel yönetimlerin önemi son derece büyüktür. Hatta demokrasilerin temel taşı yerel yönetimlerdir diyebiliriz. Batının bugün ulaştığı demokratik hukuk düzeninin geçmişinde yerel yönetimlerin güçlülüğü yatar.

Halkın kendi kendini yönetmesi prensibinin uygulanmasının önemli bir alanı da yerel yönetimlerdir. Çok hızlı bir değişimin yaşandığı, değer yargılarının gün be gün evrimden geçtiği günümüzde insan ihtiyaçlarının boyutunun genişlemesiyle yerel yönetimler, ve onun en önemli parçası olan belediyelerin bu değişime ayak uydurması güç olmaktadır.

Büyükşehir kavramı, Türkiye için yeni bir olgudur. Başta İstanbul olmak üzere bu süreç hızlı yaşanmıştır. Yerel yönetim sistemi sorunlarının çözemediği bir durumda büyükşehir belediye sisteminin sorunlarını çözümü daha da güç bir hal almaktadır. Kaynak israf etmeksizin, üretici, plan alışkanlığı olan günlük hizmetler dışında gelişmelere uygun uzun vadeli hizmetleri programlayıp icrasına başlayabilen, verimli, aktif ve ülke kalkınmasına katkıda bulunabilen, sağlanan kaynakların dışında mali kaynak yaratabilen yerel yönetimleri oluşturmanın kaçınılmaz olduğu ortadadır. İstanbul metropolü bugün, 10 milyonluk nüfusu ile radyokonsantrik büyüyen dev bir kent şekline bürünmüştür. Yılda nüfusu 380 bin kişi artan bir kentin yönetimi artık bir ülke yönetimi olarak düşünülmelidir. Bu bağlamda, İstanbul büyükşehir yönetiminde amaçlanan sistemin gerçekleştirilmesinin ne kadar güç olduğu ortadadır.

Sonuç olarak, Türkiye’de 1984 yılında 3030 sayılı kanun ile gerçekleşen büyükşehir olgusunun gelişimi, cumhuriyet öncesinden günümüze kadar yerel yönetimler içinde belediyelerin ülke yönetiminde ne gibi roller aldığı, ve temel hizmet sunuşundaki gelişmeler, ve bunun sonucunda ortaya çıkan mali kaynak sorunları ve bu sorunlara ilişkin çözüm önerileri, İstanbul örneği ışığında elde edilen somut verilerle incelenmeye çalışılmıştır.

SUMMARY

The local administrations bear a great deal of significance within the democratic government structure. Even we can conclude that the basic building block of contemporary democracies is the local authorities. The strength of the local administrations play an important role in the development of the today's democratic system of western civilisation.

Local administrations are one of those outstanding fields that the implementation of self government principle takes place. As this century is experiencing blazingly fast changes with daily evolving social values, the needs of the people to be met expand into various diverse branches, and consequently the local administrations and municipalities as the main core of this structure are facing great hardships to adjust to the latest conditions.

The concept of metropolis is a brand new fact for Turkey. The transition from a city to a metropolis happened so quickly, primarily for Istanbul. While the problems of local administrative system are not solved so easily, it becomes more difficult to resolve the issues associated with metropolitan areas. It is obviously inevitable to construct local administrations, which won't misuse any resources, which is productive, efficient, active, which follows plans and programmes not only for daily services but also for the matters that are suitable to the continuous progress in the long run, which is contributory to the development of the country, and which is creative and wise to add up new ones on top of the current resources. Today's Istanbul metropolitan area is a gigantic community with its 10 million population and radio-concentric growth. The administration of a city, whose population growth rate per year is 380,000, must be thought of as a separate government of a smaller country. Therefore, it is clearly troublesome for the metropolitan administration of Istanbul to achieve all the ideal goals discussed herein.

Within the contents of this thesis, the development of the concept of metropolitan area in Turkey after related legislation with the number 3030 had been passed through the parliament in 1984, the role of local authorities within the government since the pre-Republic era until today, evolution of providing different services resulting financial problems to find needed resources, and suggestions to solve those problems in question are discussed as Istanbul has been taken as an example.

BÖLÜM 1

AMAÇ YÖNTEM VE KAVRAMLAR

1. AMAÇ

Bu tezde 1984 yılından sonra önem kazanan Metropoliten Kent olgusu gelişimi ile birlikte Metropoliten (Büyükşehir) Belediyelerinin kaynak yaratmadaki zorlukları, Büyükşehir Belediyelerinin bütçesi içinde harcamaların gelirlerinden fazla oluşu ile belediyelerde yeni kaynak yaratma imkânları ve Büyükşehir Belediyelerinde süre gelen finansal sorunların çözüm önerilerini, belediyelerdeki yetki, personel yönetimine ilişkin önerilerle birlikte ele alınması amaçlanmıştır. Bu çalışmalar yapılırken, kuramsal bir çerçeveden sonra, somut bir örnek olarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi ele alınmıştır.

2. TEZİN SINIRLARI

Yerel Yönetimler sistemi içinde idari yapılanmalarından gelen bir yoğunluk sebebiyle, Büyükşehir Belediyelerini ele alan bu tezde konu, Büyükşehir Belediyelerinin kaynakları ve finansal yapısı ile sınırlandırılmıştır. Bu konulardan daha önce, Metropol idarelerin genel idari yapısına, yetki ve görevlerine, koordinasyon konularına da değinilmiştir. Ayrıca Büyükşehir Belediyelerinin , yerel yönetimler içindeki yeri sınırlı olarak verilmiştir.

3. YÖNTEM

Bu tezin hazırlanmasında izlenen yöntemlerden ilki kaynak derlemesidir. Başta yerel Yönetimler, Büyükşehir belediyeleri ve bunların finansal yapıları incelenirken, Yabancı ve Türkçe kaynaklar kullanılmıştır. İkinci yöntemde, İstanbul Büyükşehir Belediyesinde yapılan görüşmelerdir. Finansman konusunda yetkili kişilerden bilgi alınmıştır. Bu birimler belediyenin Bütçe Finansman Müdürlükleri, Personel Müdürlüğü olmuştur. Ayrıca konu ile ilgili bir takım istatistik tabloların toplanması konunun anlaşılabilirliği açısından derlenmiştir.

4. KARŞILAŞILAN GÜÇLÜKLER

Tez çalışmasında veri elde etmede karşılaşılan güçlüklerin başında Büyükşehir Belediyesinde bu konu ile ilgili yetkili kişilerle yapılan görüşmelerde, bir takım istatistiksel bilgilerin verilmek istenmemesinden kaynaklanmıştır. Ayrıca özellikle Büyükşehir yönetimleri ile ilgili çok fazla güncel dokümanların bulunmaması da bir sorun teşkil etmiştir.

5. TEZLE İLGİLİ KAVRAMLAR

Yerel Yönetim bir belde de yaşayan insanların, insan gruplarının ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yerinden yönetim biçimidir.⁽¹⁾

Yerinden Yönetim ilkesine dayanan yerel yönetimler kamu tüzel kişiliğine sahip kuruluşlar olarak, konularında serbest hareket eder ve kararlar alırlar. Ama bu karar alma serbestisi, idare vesayet yolu ile devletin gözetimi altındadır. Devletin idari vesayet gözetimi, tüm yerel yönetimler üzerinde aynı derecede değildir. İl ve Köy üzerinde belediyeden daha yoğun bir idari vesayet sistemi vardır.⁽²⁾

Yerel yönetimler, İl Özel İdareleri, Belediye Örgütü ve Köy Örgütünden oluşmaktadır. Tez konusu içinde Belediye Örgütü kavramı önemlidir. Ama bundan önce, yerel yönetimlerin diğer alt başlıklarına kısaca değinelim:

A) **İL ÖZEL İDARESİ** : İl Özel İdaresi devletten ayrı bir tüzel kişiliğe sahip ve kendine özgü organları olan bir yerel yönetimdir. İl özel idaresinin sınırları içindeki coğrafi alanda kimi zaman 20 kadar belediye ve 200 kadar köy yönetimi bulunabilir.

B) **KÖY ÖRGÜTÜ** : Köy halkı tarafından seçilen İhtiyar Meclisi ve Muhtardır. Köyler en küçük yerel yönetimlerdir. Toplu ve dağınık halde oturan en az 250 kişi bir köy oluşturabilir. Buna göre 150-2000 kişi arasında olan topluluk köy yönetimine tabidir. Nüfusu 2000'i aşınca orada belediye kurulabilir.

Yerel yönetim örgütleri içinde Köy ve İl Özel İdaresi tanımlamalarından sonra tezde temel kavram olan Belediye Örgütünü ele alalım.

C) **BELEDİYE ÖRGÜTÜ** : Belediye kentin ve o kente oturanların yerel nitelikteki ortak ve medeni gereksinmelerini yerine getirmek üzere örgütlenmiş bir yerel yönetim örgütüdür. Belediyeler, nüfusu 2000'i aşan yerleşmelerde, nüfusları ne olursa olsun il ve ilçe merkezlerinde kurulur. Nüfusu 2000'in altında olan yörelerde yerel ortak hizmetler köy yönetimince görülür.

Tez konusunu oluşturan Büyükşehir Belediyesi olgusu, 1984 yılında ilçe belediyelerinin üstünde, onların ortak hizmetlerini bütünleştirmek amacıyla kurulmuştur. Bu konu diğer bölümlerde daha ayrıntılı olarak verilecektir.

Şimdi de; büyükşehir belediyelerinin kaynak ve finansman sorunlarını ve çözüm önerilerini konu alan bu tezde, "**kaynak**" ve "**finansman**" tanımlarına hangi sınırlarda yer verdiğimizize değinelim.

Kaynak; ekonomi kitaplarının en başında yer alan ve ekonomi ilminin temelini oluşturan bir veridir. Kısa bir tanımla insanların bitmek tükenmek bilmeyen ihtiyaçlarını karşılama niteliğine sahip mal ve hizmetlerin toplamıdır. İnsanların günlük hayatlarını sürdürebilmek için harcadıkları çabanın temel nedeni, onların "kıtlık" gerçeği ile karşı karşıya kalmalarıdır. İnsanların ihtiyaçlarını karşılayacak kaynakların kıt olması, herkesi "kıtlıkla savaşa" yöneltmektedir. Kaynaklar ile ihtiyaçlar arasındaki bu dengesizlik, yani kaynakların kıtlık derecesi, hiç şüphesiz az gelişmiş ülkelerde daha açık ve daha belirgindir.⁽³⁾

Atanur Oğuz, kaynak tanımını şöyle yapmaktadır. Kaynak ister amaca yönelik olsun, ister yönelik olmasın bir maddenin, bir kıymetin başlangıç noktasıdır. Bu tezde kaynak konusu, belediye hizmetlerini bir kentte yaşayan insanlara kaliteli, zamanında, en ucuz ve en uygun şekilde yerine getirebilmek için kullanılan kaynaklar tezin sınırları içinde kalmaktadır.⁽⁴⁾

Bu kaynakları şöyle sıralayabiliriz:

- Mali Kaynak
- Kredi Kaynakları

- Dayanışma Sonucu Yaratılan Kaynak
- Yurt Dışından Temin Edilen Kaynaklar
- Kaliteli Personel Kaynağı

Bu kaynak sıralamasındaki kısımları arttırmak, değiştirmek veya azaltmak mümkündür. Ancak birbirleri ile olan ilişkilerini ortadan kaldırmak mümkün değildir. Bu kaynakları kısaca ele alalım:

Mali Kaynak, nakit para ve devlet bankaları tarafından, devlet eliyle toplanan ve yine devlet eliyle nüfus başına dağıtılan ve belediyelerin hiç bir katkısı olmadan aldığı, beldeye yönelik yardımlardır. Bunun arttırılması alınan vergilerin tahsilatındaki randımanla yakından ilgilidir.

Kredi Kaynakları, zamanında ödeme tedbirleri alındıkça, dürüst bir borçlu gibi davranıldıkça ve ödenecek faizden yüksek kar getirecek yatırımlar planlandıkça, ödenecek faize değecek hizmet temin edildikçe alınabilecek kredidir. Bu krediye gerek yurt dışından, gerekse yurt içinden elde etmek mümkündür. Ancak önemli olan bu kredileri nasıl ve ne zaman ödemeyi düşünerek, gerekli ödeme planlarını mevcut ve temin edilecek kaynaklarla karşılamının tedbirlerini almaktır.

Dayanışma Sonucu Yaratılan Kaynak, belde sadece Devlet'in, Devlet'in bir mahalli idaresi olan belediyelerin değil, belde için sorumluluk sadece bu kuruluşların değil, o belde de yaşayan, o belde nimetlerinden faydalanan, o beldeden ileride daha çok hizmetler bekleyen hemşehriler ve kuruluşlarındadır. Hizmetin belli bir maliyeti vardır. Bu maliyet faydalanma oranında, hatta devlete daha azı düşecek şekilde hemşehriler ve kuruluşlar tarafından karşılanır ve kendisine yönelik bir kaynak olarak karşısına çıkar.

Bir diğer imkân, mevcut dünya yardım kuruluşlarından faydalanılarak temin edilen kaynaktır. Yönetim sadece imar, zabıta, temizlik değil, bu tür hizmetlerde ağırlık vermek ve sahip olduğu beldeye ucuz faiz, uzun vadeli

kredi, hibe ve yabancı yatırım beldesinde yapılmasını temin etmek şeklindeki kaynakları da içermektedir.

Son olarak ele alınacak kaynak **Kaliteli Personel Kaynağı**'dır. Parayı kaynağı bulmak kadar onu harcamak ta beceri ve akıl ister. O halde parayı harcayacak yönetim eğitilmiş, kaliteli olmalıdır.

ÖZET

Bu bölümde, büyükşehir yönetimlerinin kaynak ve finansman sorunlarının, İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği göz önüne alınarak incelenmesi ve bunlara ilişkin olası çözüm önerilerinin gündeme getirilmesi tezde güdülen amaç olarak belirlenmiştir. Ayrıca, tezin hazırlanmasında izlenen yöntemlere ve karşılaşılan güçlüklerle değinilmiştir. Son olarak ta, tezin temelini oluşturan *yerel yönetim, belediye, kaynak ve finansman* gibi kavramlar tanımlanmıştır

DİPNOTLAR

- (1) IULA-EMME, *Türkiye'de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, 1993, İstanbul, syf. 11
- (2) ÖRNEK, Acar, *Kamu Yönetimi*, 1989, İstanbul, syf. 115, 117, 120
- (3) ÜSTÜNEL, Besim, *Ekonominin Temelleri*, 1983, İstanbul, syf. 11-12
- (4) TEBİAT, *Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkânları*, 1988, İstanbul, syf. 142 - 145

BÖLÜM 2

KURANSAL ÇERÇEVE VE VARSAYIMLAR

1. BELEDİYECİLİKTE HİZMET ANLAYIŞINDAKİ EVRİM

Dünya üzerindeki ülkeler arasında ekonomik anlamdaki sınırların kalkmasıyla ulusal boyutta ekonomik kalkınmanın bir esprisi olmamaktadır. Dünya ülkeleri artık yatırımlarının boyutlarını genişleterek diğer ülkelere doğru yayılmaktadırlar. Bu da yatırımların yapıldığı kentleri etkilemekte ve beraberinde kentler bir değişim sürecine girmektedirler. Hızlı kentleşme ile belediyelerin sundukları ve sunacakları hizmetlerin yelpazesi de genişlemektedir. Hizmetlerde çeşitlenmeler doğmaktadır. Hızlı nüfus artışı ile birlikte, belediyeler artan nüfusa hizmet sunabilmek için daha fazla kaynak ihtiyacı duyacaklardır.

Ülkemiz de 2000 nüfuslu bir belediye ile 10.000.000 nüfuslu bir metropol olan İstanbul 'un hizmet talepleri ve kaynak ihtiyacının büyüklüğü arasında kıyaslanamayacak derecede farklılıklar vardır.

Yatırımların büyükşehirlere gelmesi (Örneğin olimpiyat köylerinin kurulması veya büyük fuar alanlarına ihtiyaç duyulması) zaten ülke ölçeğinde sosyal-ekonomik ve kültürel yönlerden önem taşıyan şehirlerin, ülke ve dünya ölçeğinde daha da merkezi bir duruma getirmektir. İstanbul gibi kırsal bir Metropolde böyle bir geçişin hızlı olması ile, büyükşehir ve ilçe belediyelerinin halka hizmet sunmada zaten kısıtlı oldukları gelir ve yetersiz kanunlarla hizmet ve verimlilik sağlanamayacaktır. Bu süreç, büyükşehir ile birlikte etrafındaki yerleşmeleri de etkileyecektir. Yaşanan hızlı kentleşme ile halkın talep ettiği hizmetlerin gerçekleşmesi için yerel idarelerin güçlü kaynaklara ihtiyaçları vardır.

2. DÜNYADA YEREL YÖNETİM YAPISININ EVRİMİ

20.yy sonuna doğru bütün dünyada yaşanan hızlı değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, çevre sorunlarına uluslararası düzeyde çözüm arayışları, dünyada bir küreselleşme sürecini başlatırken, diğer yandan ulaşım ve iletişim alanında ki gelişmeler, bilginin hızla ya-

yılması, yönetimde merkeziyetçi yapılardan uzaklaşmayı ve yerelleşmeyi öne çıkarmıştır.

Bu çerçevede dünyanın birçok ülkesinde ve bu arada ülkemizde, toplumun değişik kesimlerinde ve değişik siyasi anlayışlar arasında , yerel yönetimlerin güçlendirilmesi ve geliştirilmesi konusunda ortak bir anlayış doğmuştur.

Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere özerklik verilmesi, yerel yönetimler üzerinde merkezi denetimin en aza indirilmesi konularındaki gelişmeler uluslararası belgelerde ve anayasalarda yer almaya başlamıştır.

Dünyanın çoğu ülkesinde ve bu arada ülkemizde klasik temsili demokrasinin , toplumların hızla gelişmesine, değişik halk kesimlerinin özlemlerine cevap verme konusunda yetersiz kalması, halkın yönetime daha çok ve daha aktif olarak katılmak istemesi yerel politikaların önemini arttırmış, yerel düzeyde oluşturulan politikalar, ülke çapındaki politikaları daha çok etkilemeye başlamıştır.

Bu bağlamda, demokrasinin güçlendirilmesi ve yaygınlaştırılması konusunda yerel yönetimlere daha çok iş düşmektedir. Yerel yönetimler, yalnızca bir hizmet kuruluşu olarak değil, aynı zamanda, demokratik siyasi kuruluşlar olarak yeni işlevler üstlenmektedir.

Dünyadaki ülkelerde (gelişmiş, gelişmekte olan, federal veya üniter yönetim yapısına sahip) , yerel yönetimin güçlendirilmesi, yerel yönetimlere daha çok yetki ve kaynak aktarılması ve çabalarına rağmen, yerel yönetimleri demokratik yapıya kavuşturucu, işleyişlerinde insan haklarını , çoğulcu ve katılımcı demokrasi ülkelerini esas alıcı, insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden bir yerel yönetim anlayışının bütün dünyada yaygınlaştırılması konularında alınacak daha çok mesafe bulunmaktadır.

Ülkenin ulusal sistemleri arasındaki farklar, yerel yönetimler arasındaki farklar kadar büyük olabilir. Federal devletlerde ve federal devlet benzeri üniter devletlerde ana yönetim kademelerinin varlığı ulusal yönetim sistemlerinin incelenmesini daha zorlaştırmakta ve karmaşıktırmaktadır.⁽¹⁾

Tezin kuramsal çerçevesini oluşturan bu bölümde yerel yönetimlerde ve belediyecilikte hizmet anlayışının gelişimi çerçevesinde dünya ülkelerindeki gelişmeleri de göz önüne almak konunun daha iyi anlaşılması açısından önemlidir. Burada iki ülke ele alınmıştır. Ayrıca ilişkiler açısından batı ile Türkiye'nin kıyaslaması yapılacaktır.

2.1. ALMANYA

2.1.1. YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU

1948 yılında oluşturulan kurucu meclis tarafından hazırlanan 1948 Alman Anayasası, batılı işgal kuvvetlerinin etkisi ile, Almanya için, kuvvetler ayrıcalığına dayalı bir liberal demokrasi sistemi getirmiştir. Getirilen federal devlet sistemi içinde yasama ve yürütme yetkisi, 10 eyalet yönetimi (Lander) ile bir federal hükümet (Bund) arasında dağıtılmıştır. Anayasaya göre federal hükümet, milli savunma, dış ilişkileri para politikası, demiryolları, posta ve iletişim konusunda yasama yetkisine tam olarak sahiptir. Eyaletler ise, diğer tüm alanlarda düzenleme yapma yetkisine sahiptirler.

Almanya'da bugünkü yerel yönetim sisteminin kurulması temeli, 19.yy başında Prusya'da atılmış olmakla birlikte yerel demokrasi geleneğinin kökleri, ortaçağ kentlerince alınan haklara kadar geriye gitmektedir. Yerel yönetimlerin özerkliği, Nazi döneminde büyük ölçüde ortadan kaldırılmıştır. Bunun sonucu olarak, Almanya'nın 1948 yılında yeniden yapılandırılması sırasında, yerel yönetimlere özel önem verilmiştir. Eyaletlerin altında, temel yönetim birimi belediyelerdir (Gemeinde). Almanya'da başlangıçta nüfusu 8000 ile 1.000.000 arasında değişen 30.000 belediye bulunmaktaydı. Son yirmi yıl içinde gerçekleştirilen yerel yönetimleri yeniden düzenleme çalışmaları sonucunda, bütün belediyelerin sayıları 9000 'e düşmüştür. Nüfusu 10.000 'in altında belediye yok denecek kadar azdır.

2.1.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

Almanya'da belediyeler, diğer Avrupa ülkelerindeki benzerlerine kıyasla, çok geniş ve çeşitli hizmetleri yerine getirirler. Belediyelerin yerel sorumluluklarının önemli bir bölümü, federal hükümet yada il yönetimleri tarafından devredilen sorumluluklardır ve belediyeleri, onların idari bir şubesi gibi hareket etmektedirler. Belediyeler eyaletler adına hareket etmekte ve bunlar tarafından denetlenmektedir.

Kendilerine yetki ve sorumluluk devredilen diğer alanlarda ise, (kamu işletmeleri, su, elektrik ve gaz temini, okul binalarının yapımı, toplu taşımacılık, bazı yolların yapım ve bakımı) asgari standartlar yasalar tarafından konulmakta ve bu alanlarda belediyelerin daha çok karar serbestisi bulunmaktadır.

Bu geniş sorumluluk alanlarına ilave olarak belediyeler, özellikle federal hükümetin ve eyaletlerin yetki alanına girmeyen konularda, geniş hareket serbestisine sahiptirler. Örneğin; ulaşım sistemi kurmada, sosyal hizmetler, alışveriş merkezleri, kültür ve rekreasyon hizmetleri konusunda belediyeler geniş olanaklara sahiptir. Ancak bir çok temel hizmetin yerine getirilmesi, yeterli gelir kaynağının sağlanmasına bağlıdır ve bu hizmetleri yerine getirmek küçük belediyelerin güçlerini aşmaktadır. Bu duruma çözüm için, ilk olarak, komşu birkaç küçük belediyelerin birleşerek bir birlik oluşturmaları (Verbandgemeinden) ve kaynaklarını birleştirmeleri, ikinci olarak da, elektrik, su gibi bazı hizmetlerin ilgili belediyelerce kurulan bir işletmeye devredilmesi getirilmiştir.

Bu tür örgütlenmeler de bazı hizmetlerin yerine getirilmesinde yetersiz kalırsa, hizmetler belediyelerden ilçe (Kreis) yönetimlerin devredilmektedir.

2.1.3. BELEDİYELER

Belediyelerin genel karar ve temsil organı, seçimle gelen meclistir. Meclis üyelerinin sayısı, belediyenin büyüklüğüne göre, eyalet anayasalarınınca belirlenmektedir. Genellikle meclis üyeleri her 4 yılda bir seçilmektedir.

Kuzey eyaletlerinin çoğunda meclis kendi üyeleri arasından, kendi süresi ile bağlı olarak, bir belediye başkanı (Bürgermeister) seçmektedir. Belediye Başkanı meclise başkanlık etmektedir.

Büyük belediyelerde, günlük işleri yürütme yetkisi meclis tarafından atanan bir profesyonel yöneticiye (Staddirektor) devredilmektedir. Bir tür "kent yöneticisi" rolünü üstlenen bu yöneticinin, özellikle meclis tarafından atandığı ve meclise karşı sorumlu olduğu durumlarda daha başarılı olduğu görülmektedir. Küçük belediyeler de bu görev bizzat belediye başkanlarınca üstlenilmektedir.

2.1.4. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI

Yerel yönetimlerin Anayasa'ya göre, yasalar ve eyalet yasama organlarının belirlediği sınırlar içinde sahip oldukları karar serbestisi, mali konularda da benzerlik göstermektedir. İlke olarak, belediyelerin bütçelerini yapma konusunda karar serbestisi bulunmakla birlikte, pratikte mali yapı, eyaletler tarafından belirlenmektedir.

1960'ların ortasına kadar belediyelerin asıl gelir kaynağı emlak ve o yöredeki işyerlerinden alınan yerel vergilerden oluşmaktaydı. Vergilerden özellikle gelir vergisinden en büyük payı federal hükümet ve eyaletler almaktadır. Ancak eyaletler vergi gelirlerinin bir bölümünü, yerel yönetimler arasındaki eşitsizliği dengelemek amacıyla tekrar dağıtmaktadır. Almanya'da kamu yatırımlarının % 60'ı yerel yönetimler eliyle gerçekleştirilmektedir.

Vergi sistemi 1969 yılında önemli ölçüde değişikliğe uğramıştır. Belediyeler işyeri vergisinin % 40'ından mahrum olmuşlar, buna karşılık olarak gelir vergisinden % 15 pay almaya başlamışlardır. Gelir vergisi paylarına rağmen birçok belediye, vergi gelirlerinin % 40'ından fazlasını işyeri vergisinden sağlamaktadır. Ancak bu sistem kırsal belediyeler için dezavantaj yaratmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerinin yaklaşık dörtte üçü vergi gelirleri ve hizmet karşılığı alınan ücretlerden oluşmaktadır.

Yerel yönetimlere yapılan yardımların kaynağı, geleneksel olarak, eyaletlerdir. Bu yardım eyaletlerin sorumluluğunda olup, belediyelerce yerine getirilen hizmetler karşılığı alınan ücret tutarlarından oluşmaktadır. Konut ve sosyal refah hizmetlerine yönelik programları eyaletler üzerinden, merkezi fonlarla değerlendirilmektedir.

2.2. AMERİKA BİRLEŞİK DEVLETLERİ

2.2.1. YEREL YÖNETİMLERİN KONUMU

ABD 'de genel yönetim sistemi içinde çok sayıda yerel yönetim sistemi vardır. 1920'li yıllardan bu yana Avrupa'da ki gelişmelere oranla ABD'de yerel yönetimler alanında daha az değişiklik olmuştur. ABD Anayasasında esasları konan federal sistem, merkezi yönetim kuruluşları arasında güç dengesi sağlamaya çalışmıştır.

Anayasa ile federal hükümete, milli savunma politikalarının tayini, dış politika ve ticaretin düzenlenmesi gibi işler verilmiştir. Federe Devletler, kendi sınırları içinde, yasal düzenlemeler, polis, bayındırlık hizmetleri, planlama, eğitim ve yerel yönetimlerin yapılarını belirleme konularında geniş yetkilere sahiptirler.

Hem federal devlet hem de federe devletler, benzer politika sistemlerine sahiptirler. Federal düzeyde ABD Başkanı, eyaletler düzeyinde de Vali, aynı biçimde 4 yıllık bir süre için devletin veya eyaletin başkanı olarak, kayıtlı tüm seçmenleri oyları ile seçilirler. ABD’de yasama organı, Temsilciler Meclisi ve Senato olmak üzere iki meclisten oluşmaktadır. Başkan’ın yasama organı kararlarına karşı veto hakkı bulunmaktadır. Yerel yönetimler eyaletlerin bir kuruluşudur. Federal Anayasa; yerel yönetimlerle ilgili düzenlemeyi federal anayasa çerçevesinde kalmak şartı ile, federe devletlere bırakmıştır. Bunun sonucu olarak yerel yönetimler, eyalet yasalarının kendilerine vermedikleri yetki ve görevleri kullanamazlar.

Kentlerin yönetim kuruluşu olan belediyeler, o yörede oturanların iste mi üzerine yapılan referandum sonucu çoğunluğun oyları ile kurulur. O beldeye bunun üzerine bir "berat" (yetki belgesi) verilir ve bu berat, o belediyenin anayasası niteliğindedir.

Eyaletler kentsel alanların dışında, anayasaları yada yasalarla "County" (bizdeki il özel idarelerine benzer) yönetimleri kurmaktadır. Bu yönetimler, normal olarak, kırsal alanların bir yönetim birimidirler ve kuruldukları yerlerde de bazı yetkileri kent yönetimlerine devredilmektedir.

Özellikle Doğu eyaletlerinde kent statüsünü kazanamamış küçük yerleşim yerlerinde "kasaba yerel yönetimleri" (Township) oluşturulmuştur.

Yukarıda belirtilen yerel yönetim türlerine ilave olarak, bazı eyaletlerde "özel ilçe" (special district) yerel yönetimleri bulunmaktadır.

2.2.2. YEREL YÖNETİMLERİN YAPISI

ABD’de birçok eyalette yerel yönetimler, kent yönetimleri (Belediyeler), County yönetimleri ve özel amaçlı ilçe yönetimleri olarak üç grupta toplanmaktadır.

Kent yönetimleri olan belediyelerin yetkileri, eyaletten eyalete hatta aynı eyalet içinde, kentten kente değişir; büyük kentler küçüklere göre daha fazla yetkiye sahiptirler. Genellikle belediyeler şu alanlarda yetkilidirler:

- Yol Yapım ve Bakım
- Park ve Rekreasyon
- Polis ve İtfaiye
- Kent Planlama
- Su ve Kanalizasyon

Çok sayıda belediye bu hizmetlerden başka kütüphane, tiyatro, müze, sanat galerisi açma gibi kültürel hizmetleri yürütmektedirler yada bu hizmetler sözleşmeli kamu organlarına bırakılmaktadır.

County yönetimleri, görev alanları içinde kendilerine eyalet tarafından verilen çok sayıda idari görevi yerine getirmektedirler. Bunlar arasında;

- Vergilendirme amacı ile emlakların değerlendirilmesi,
- Doğum, Ölüm ve Evlenme kayıtlarının tutulması,
- Motorlu araçlara ruhsat verilmesi,
- Kent dışındaki kırsal yolların yapılması,
- Yerel polis büroları ve kamu düzeninin sağlanması,
- Rekreasyon alanlarının geliştirilmesi,
- Arazi düzenleme,
- Bazı durumlarda kütüphane, müze ve hastane hizmetleri yer almaktadır.

Özel amaçlı ilçe yönetimleri, çok çeşitli sorunların çözümü için oluşturulabilir. Bütün eyaletler "okul kuruluşları" oluşturmuşlardır. Bu kurullar, gelirlerinin önemli bir bölümünü yerel okullardan sağlar ve görev alanında detaylı bir biçimde eğitimin yönetimini denetler. Ancak eğitimle ilgili temel politikalar eyalet yönetimlerinde belirlenir.

ABD'de yerel yönetimlerin çoğu nüfusu küçük yerleşim birimlerinin sayısının çok olması sebebiyle, hizmet sunuşunda yetersiz kalmaktadır. ABD 'de yaklaşık 3104 County, 18.514 Belediye, 16.991 Kasaba belediyesi, 23.885 özel ilçe yönetimi ve 15.781 okul kurulu olmak üzere toplam 78.275 yerel yönetim kuruluşu vardır. Belediyelerin nüfusu büyük değişiklik göstermektedir. Örneğin; Los Angeles County yönetimi sınırları içinde 7 milyondan fazla kişi yaşarken, Loving County 'de (Texas) yalnızca 100 kişi yaşamaktadır.

2.2.3. KENT YÖNETİMLERİ (BELEDİYELER)

Kent yönetimlerinde, yetkiler halk tarafından seçilen ve yürütme yetkisine sahip belediye başkanı ile yasama yetkisine sahip belediye meclisi arasında dengelenmiştir. Belediye Meclis üyeleri ise kentin seçim bölgelerinden (Ward) seçilen temsilcilerden oluşmaktadır.

ABD'de Belediye yönetiminde, güçlü yada zayıf "belediye başkanlığı" sistemleri vardır. Güçlü Belediye Başkanlığı sisteminde; belediye başkanı meclisin onayına tabi olmakla birlikte, bütün birim yöneticilerini kendisi atar, meclisin gündemini belirleyerek ve veto yetkisini kullanarak kentin en güçlü politik kişisi olabilir.

Zayıf Belediye Başkanlığı sisteminde ise, belediye hizmet birimlerinin yöneticileri doğrudan seçilir ve kendi alanlarındaki komite yada kurullara karşı sorumlu olarak çalışırlar. Bu sistemde de Başkanın veto yetkisi vardır.

ABD'de 20.yy başlarında kent yönetiminde görülen "çöküş" ile kent komisyonu sistemi getirilmiştir. Komisyon üyeleri kendi aralarından birisini belediye başkanlığı görevine seçmektedirler ve başkan, halkı temsil etmek ve komisyon toplantılarına başkanlık etmekten başka görev yapmamaktadır.

Kent yöneticisi sisteminde, halk belediye meclisi üyelerini seçmekte, meclis kararları, atanmış bir profesyonel yönetici tarafından uygulanmaktadır. Bu yönetici, diğer bütün birim başkanlarını atar. Profesyonel yönetici politik konularda da ilgilenmemekte, parti politikası dışında kalmaktadır.

2.2.4. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ KAYNAKLARI

ABD'de yerel yönetimler giderlerini, çeşitli yerel vergilerden (%42), ekonomik girişimlerden elde ettikleri gelirlerden (%18), federal (%8) ve eyalet kaynaklarından (%34) elde ettikleri bağış ve yardımlardan karşılamaktadırlar. Yerel yönetimlerin en önemli gelir kaynağı emlak vergisidir. Yerel yönetimlerin doğrudan vergilerden aldıkları paylar, eyaletler tarafından sınırlandırılmaktadır.

Yerel yönetimler gelirlerinin önemli bir bölümünü, ruhsat karşılığı olarak yada ekonomik girişimlerinden elde ettikleri karlardan ve kentsel hizmetlerin sağlanması konusundaki imtiyazlarını satarak elde etmektedirler. Bazı belediyelerde, çöp toplama ve imha hizmeti ile su sağlama hizmetleri karşılığı oldukça yüksek ücret almaktadır.

Federal hükümet ve eyaletlerden alınan yardımlar da belediyelerin önemli gelir kaynakları arasındadır. (1950 - %21, 1970 - %43) . Federal yardımların önemli bir bölümü, federal hükümetçe belirli hizmetler için verilen şartlı bağışlardan oluşmaktadır. Eyaletlerden yerel yönetimlerce aktarılan yardımlar, bu yönetimlerin gelirlerinin üçte birine ulaşmaktadır ve federal hükümet yardımlarından çok daha fazladır. Yardımların birtakım şartlara ve eyaletlerin taleplerine göre verilmesi yerel yönetimleri merkezi yönetime bağlamaktadır.

Bazı yerel yönetimler, sermaye yatırımlarını borç senetleri çıkararak yada başka türlü borçlanmak yoluyla karşılamaktadırlar. Bazı Büyükşehir belediyeleri, bütçe açıklarını kısa vadeli borçlanmalarla kapatmaya çalışmaktadırlar.⁽²⁾

3. TÜRK BELEDİYESİCİLİĞİNDEKİ EVRİM

Türkiye'de ve dünyada yaşanan hızlı kentleşme, sürekli toplumsal ve teknolojik gelişim ve değişim, demokratikleşme ve insan hakları konusundaki gelişmeler, merkezîyetçi yapılardan uzaklaşma, küreselleşme, çevre bilinci, hizmetler de halka dönüklük ve etkinlik ve yaşam kalitesinin artırılması çabaları gibi olgular yerel yönetim ve kentsel sorunlar konusunda yeni anlayış ve arayışlara yol açmıştır.

Bu bağlam içinde, toplumumuzun birçok kesiminde ve değişik siyasal yaklaşımlar arasında yerel yönetim güçlendirilmesi ve sistemin geliştirilmesi gereği konusunda ortak bir anlayış doğmuştur.

Bu anlayış, son Hükümet programı ve bu programa esas olan Ortak Protokol ve Demokratikleşme Programında; "Merkezi denetimin azaltılması, yerel yönetimlere ağırlık veren yeni bir görev bölüşümü, yerel temsil ve katılımın özendirilmesi, yerel parlamentoların oluşturulması, yerel kaynakların arttırılması, büyük metropol ve özel gelişme merkezleri için büyük projelerin ortaya konması, bölgesel gelişme stratejilerinin saptanması" gibi ilkelerle açık bir biçimde dile getirilmiştir.

Yerel Yönetim, bir belde de yaşayan bireylerin, birey grupların ve topluluğun ortak ihtiyaçlarının karşılanmasına, ekonomik ve kültürel zenginliğine ve refahına ilişkin kamusal yerel işlerin, kendi sorumlulukları altında ve topluluğun yararları doğrultusunda düzenlenmesi hakkının yerel yönetim birimlerine bırakıldığı bir yönetim biçimidir.

Yerel Yönetim birimleri, hiçbir ayırım gözetmeden insanı yerel demokrasinin temeli kabul eden, işleyişlerinde insan haklarını ve çoğulcu ve katılımcı demokrasi ilkelerinin yaşama geçiren, özerk ve demokratik yönetim birimleridir.

Bu anlamda yerel yönetim, mevcut devlet yapısı içinde desantralizasyon sürecini, çağdaş demokrasi anlayışının gerektirdiği boyutlara ulaştıran bir yönetim anlayışıdır.

Desantralizasyon, merkezi yönetimin yetkilerinin daha büyük bir bölümünün yerel yönetime aktarılması ve yerel yönetimin daha özerk kılınması anlamına gelir. Desantralizasyon, çağımızın demokrasi anlayışının kaçınılmaz bir gereğidir. Çünkü, yurttaşların yaşama koşulları ile ilgili kararların alınmasına katılmaları ve toplumsal gelişmenin hızlandırılması konusunda bilgi ve yeteneklerinin seferber edebilmeleri, demokrasinin özünü oluşturur.⁽³⁾

3.1. TÜRK BELEDİYEÇİLİĞİNİN GELİŞİMİ VE HİZMET ANLAYIŞINDAKİ EVRİM

Türk belediyeçiliğinin hizmet anlayışındaki evrimle beraber gelişimini Cumhuriyetin kurulduğu yıllardan itibaren ele almak konunun tam olarak kavranması açısından önemlidir.

Cumhuriyet kurulurken belediyelerimizin yasal dayanakları ve hizmet güçleri ne durumdaydı ?

Cumhuriyet öncesi belediyelerimiz, İstanbul ve taşra olmak üzere iki ayrı yasaya tabi idi. 1876 Anayasası'nın (Kanuni Esasiye) 112.maddesi, gerek İstanbul gerekse taşrada kurulacak belediyelerin seçimle oluşturulacak belediye meclisleri tarafından yönetilmelerini kuruluş ve görevleri ile meclis üyelerinin seçim esaslarının özel yasa hükmü ile belirtilmesini öngörmüş, 1877 yılında hazırlanan

- * Dersaadet Belediye Kanunu ile
 - * Vilayet Belediye Kanunu
- yürürlüğe konulmuştu.

Bu yasaya göre; İstanbul'da Belediye kuruluşu, belediye ile eş anlamda olan Şehreminliği ile Belediye dairelerine dayanmakta idi.

İstanbul dışında ise, her şehir ve kasabada belediye kurulacak, belediyelerimizde, belediye reisi, belediye meclisi ve cemiyeti belediye olmak üzere 3 organ bulunacaktı. Belediyelerin görev ve yetkileri de şu şekildeydi:

- "... Belde içindeki yolları, kaldırımları, meydan ve caddeleri inşa etmek,
- Sokakları temizlemek ve aydınlatmak,
- Pazar yerleri kurmak,
- Yangını önleyici tedbirler almak, çıkan yangınları söndürmek,
- Tartı ve ölçü aletlerini kontrol etmek,
- Dükkan ve işyerlerinin sağlığa uygunluğunu sağlamak,

- Karaborsayı önlemek, zaruri maddelere narh koymak,
- Taşıma araçlarının ve diğer hizmetlerin ücretlerini tespit etmek,
- Belediye sınırları içindeki taşınmazların sicillerini tutmak,
- Yapıları denetlemek, tehlikeli binaları yıkmak-yıkırtmak,
- Gerekğinde kamulaştırma yapmak,
- Mezbaha kurmak ve işletmek,
- Fakir ve düşkünlere yardım etmek,
- İşsizlere iş bulmak, dilenciliği önlemek,
- Garip evleri, hastaneler kurup işletmek,...."

Bu görevlerle yükümlü olan belediyelerin sayısı, Cumhuriyet kurulurken 389 olup bu sayı 1923 yılında 421'e, 1924 yılında 426'ya ve her yıl bir miktar artışla 1930 yılında 492'ye yükselmiştir.

Cumhuriyetin ilanı ile birlikte göze çarpan hızlı yasallaşma çalışmaları arasında belediyelere ilişkin veya belediyeleri yakından ilgilendiren pek çok yasa da yer aldı. Bunları şöyle sıralayabiliriz:

1924 yılında, 394 sayılı Hafta tatili kanunu, 417 sayılı Ankara Şehremaneti Kanunu (Bu kanunla Ankara'da ki belediye kuruluşu, İstanbul'dakine benzetilerek bir şehreminlik haline getirildi), 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu, 442 sayılı Köy Kanunu, 491 sayılı Teşkilatı Esasiye Kanunu (Ankara'nın Başkent olması).

1926 yılında, 831 sayılı Sular Kanunu.

1928 yılında, 1351 sayılı Ankara Şehir İmar Müdürlüğü Teşkilatı ve Vazifeleri Hakkında Kanun.

1924 yılı gibi 1930 yılı da, bu alanda, kayda değer atılım yılı oldu. Çünkü 1580 sayılı Belediye Kanunu, 1593 sayılı Umumi Hıfzısıhha Kanunu art arda bu yılda kabul edildi ve mevzuata katıldı.

BELEDİYE KANUNUNUN OLUŞUMU

Belediye Kanunu için, Cumhuriyetin kabul ve ilanı ile girişilen hızlı yasalaştırma atımlarının bir halkasıdır diyebiliriz.

1924 yılında yürürlüğe konulan Köy Kanunu'nun gerekçesinde yerleşim yerlerinin nüfus ve gelişmişlik gibi özelliklerle birbirlerinden farklı büyüklükler gösterdikleri (köy, kasaba, şehir ve büyükşehir), bu grupların her biri için ayrı ayrı yasalar çıkarılacağı , Köy Kanunu'nun bu yasalardan ilki olduğu ifade edilmişti. Daha sonra İçişleri Bakanlığınca bir Belediye Kanunu Tasarısı hazırlandı. Hazırlıklar sırasında bir çok Avrupa Belediye yasaları gözden geçirildi ve yapımıza uygun olan kısımlar benimsendi . Sonuçta 1930 yılı Mart ayında Meclis Genel kurulunda görüşülerek 3 Nisan tarihinde, 1 Eylül 1930 tarihinde yürürlüğe girmek üzere, kabul edildi ve 1580 sayılı yasa olarak mevzuatımıza katıldı.

Kanunun gerekçesinde önce Devlet hizmetlerinin Hükümet (merkezi yönetim) ve yerel yönetimler arasında bölüşümüne ilişkin görüşlere yer verilmekte, tasarının hazırlanmasında birçok batı ülkesinin mevzuat ve uygulamasından yararlanıldığı vurgulanmaktadır. Yasa, tasarı gerekçesinde, şu esaslar benimsenmiştir:

1 - Belediyeler arası eşitlik:

"Türkiye belediyeleri; kuruluş, hemşehrilik hukuku, yetki, görev, seçim, üst makamların denetimi ve gelir kaynakları yönünden eşitlik gösterirler"

2 - Belediyelerin hizmet ve icraatlarında serbest bırakılması:

" Devlet kanunlarına aykırı olmamak şartı ile , yerel eğilim ve ihtiyaçların ortaya koyduğu ve zorunlu kıldığı her türlü imar ve gelişme kararlarını almak ve uygulamak hususunda iş ve çalışma hakkı belediyelere de açıklıkla tanınmıştır."

3 - Belediyeler üzerinde güçlü bir denetim uygulaması:

" Belediye işlerinde devlet yasalarının bütünüyle uygulanmalarını sağlamak ve belediyelerin kanuna aykırı uygulamalarını hızla önleyip durdurabilecek bir hükümet denetiminin esasları saptanmıştır.

4 - Belediye yönetimi üzerinde halkın etkin denetiminin sağlanması:

" Halkın etkin denetimi, belediye işlerinde düzgünlüğü, esenliği, doğruluğu ve hemşehrileri ilgilendiren belediye ait düzen, sağlık ve imar işlerinde çabukluğu ve yerel ihtiyaçlara uygunluğu sağlar"

5 - Belediye hizmet alanının genişletilmesi:

Türkiye'de belediyeçilik evriminin hizmet sunumu açısından önemini incelediğimiz bu bölümde yasanın ifadesi şu şekilde olmuştur.

" Belediyelerin zorunlu ve isteğe bağlı görevleri belirli maddelerde sayılarak gösterilmekle beraber yetki ve ayrıcalıklarına ilişkin kısımda kendilerine geniş bir çalışma alanı ve imkânı bırakılmıştır.

Belde sınırları içinde belde ihtiyaçlarından olan elektrik, havagazı, aydınlatma, her çeşit tramvay, su işletmesi gibi bayındırlık hizmetleri belediyelerin doğal olarak sahip oldukları ayrıcalıklı haklarındanandır."

Bu aşamadan sonra 1930-1946 yılları arası Tek Parti Dönemi Belediyeçiliğinde değişiklikleri ve hizmetlerin gelişimini inceleyelim.

3.1.1. 1930 - 1946 TEK PARTİLİ DÖNEM BELEDİYEÇİLİĞİ

Belediye Kanunu, Tek Parti Döneminin başlamasından bir yıl, çok partili siyasal hayat denemesi diyebileceğimiz Serbest Cumhuriyet Fırkasının kurulmasından bir kaç ay önce çıkarılmıştır. Yasanın çıkarılış dönemi göz önüne alınırsa, bir tek parti düzenlemesi olmaktan çok demokratikleşme izleri taşıyan bir metin niteliğindedir.

Yasanın en önde gelen amacı, tüm ülkede bayındır, uygar kentler kurmak olduğu söylenebilir. Bu aynı zamanda imarcı belediye anlayışının da temeli oluyor. Bu yasa ile belediyelere yönetsel özerklik verilmektedir. Ancak bu özerkliğinde çok sınırlı olduğunu belirtmek gerekir. Bu sınırlama merkezîyetçilik ve merkezi hükümet tarafından gelen müdahaledir. Bu olay günümüzde de hala daha sınırlayıcı bir durum olmaktan çıkmamıştır. Yasanın amacı tüm ülkede bayındır ve uygar kentler kurmaktır. Belediye aracılığı ile ülke hem sağlıklı hem de bayındır kentlere kavuşacaktı. Bu amaca ulaşmak için yasanın öngördüğü sistem, belediye işlerini devletin denetimi altında düzenli ve belirli bir plan ve yöntem içinde yürütmektedir. Burada gözlenen sıkı merkezîyetçilik eğilimlerinin yanı sıra, üstünde durulması gereken önemli bir noktada, kamu hizmetlerinin merkezi yönetim- yerel yönetim arasında bölüştürülmesinin bir tür akçal denkleştirme çerçevesinde ele alınmış olmasıdır.

Türk Belediyeçiliğinde önemli bir atılım olan bu yasada hizmet sunuşunda önemli bir evrim oluyor. Yasadaki hizmetlerin listesi oldukça geniştir

ve o günün koşullarında da akla gelebilecek tüm hizmetleri kapsamaktadır. Ancak bu liste belediye hizmetlerinin sınırlarını belirlememektedir.

Yasa aynı zamanda, yasalara aykırı olmamak koşulu ile, mahalli nitelikli hizmetleri, hemşehrilerinin yaşayışını, kolaylaştıracak işleri yüklenmesine de olanak sağlayacak biçimde düzenlenmiştir. Bu geniş hizmet alanını sınırlayan kıstas ise, belediyenin giriştiği işte tekele yol açmamasıdır.

Yasanın hizmet kapsamının belirlenmesinde getirdiği diğer kriterde, belediye hizmetlerinin belediyelerin gelirlerine göre zorunlu ve isteğe bağlı olarak farklılaştırılmasıdır. Böylece düşük gelirli belediyelerle, geliri yüksek belediyelerin yapabileceği hizmetler sınırlandırılmıştır.

1931-1945 dönemi belediyeciliği, o dönemin ideolojik yapısından her kurum kadar etkilenmiş, belediyelerde birer kamu tüzel kişisi olmaları nedeniyle, dönemin kurumsal yapısı içinde yerlerini almışlardır. Belediye Kanunu, belediyelerin işletmecilik yapabileceklerini hükme bağlarken onlara yeni bir kaynak yaratmış oluyordu. Ayrıca Belediyeler Bankasının kurulması hizmetleri karşılayacak gelir kaynaklarının düzenlenmesi açısından yasanın öngördüğü bir yeniliktir. 11 Haziran 1933 tarihinde 2301 sayılı yasa ile Belediyeler Bankası kurulmuştur.

Banka 15 milyon sermaye ve 99 yıl için kurulmuştur. Bankanın kuruluş amacı: "Belediyelere, şehirlerin tanzim ve tesisi işlerinde yapacakları esaslı amme hizmetleri için muhtaç olacakları parayı, yapılacak işlerin ehemmiyetine ve belediyelerin ödeme kabiliyetlerine göre ikraz etmek, kısa veya uzun vadeli avans ve cari hesaplar açmak veya bunlara tavassut ve kefalet etmek nizamnamesi esasiyle müsaade edilecek banka işlemlerini yapmaktır."

Belediye gelirlerine ilişkin diğer bir düzenleme de Gümrük Tarife Kanunu'dur. Belediye gelirlerinin devlet gelirleri karşısındaki durumunu belirlemek gerekirse 1939 yılında belediye gelirleri devlet gelirlerinin 1/5'ini oluşturmaktadır. Bu gelir düzeyinin modern kent gereksinimlerine yeterli olmayacağı yetkililerce ifade edilmekte, ancak günün olumsuz mali koşulları altında, gelir oranını ve kaynaklarını arttırmak olasılığı da bulunmamaktadır.

Belediyelerin daha fazla gelir elde edebileceği tek kaynak olarak, belediyelerin ticari ve sınai girişimleri görülmekteydi. Kamu hizmetlerinin belediyeleştirilmesi, o zamanlarda söylendiği gibi, bir tür "belediye devletçiliği", dö-

nemin iktisat politikasının gereğiydi. Devletçilik ilkesinin benimsendiği 1931 yılına gelinceye değin, elektrik, havagazı, su, ulaşım araçları, telefon, rıhtım v.b işletmeleri imtiyazlı şirketlere ihale edilirdi. 1932 yılında bu şirketlere tanınan imtiyazlardan biri olan vergi muafiyeti kaldırılmıştır.

Bu dönemin belediyeçilikte hizmet anlayışındaki gelişim açısından derlemek gerekirse şunları söyleyebiliriz. Başta tek parti dönem olarak adlandırılan 1931-1946 yılları arası Cumhuriyetin yapılanma yılları ile birlikte otoriter bir yapıda, totaliter olmayan ve olma yolları da aramayan, belki bir otorite ile yetinen ideallerine sıkı sıkı bağlı bir dönemdi. Bu nedenle;

* Genel çizgileriyle belediyeçilik idealize edilmiş, zaman zaman gerçekçilikten uzaklaşmıştır.

* Belediyelerin temel görevleri sayılan planlama ve sağlık hizmetleri de aynı idealizmle ele alınmış, ülke gerçekleri ve somut koşullar yok sayılmıştır.

* Gelir yaratma konusunda, kısıtlı olanaklar, temel sorun olarak gösterilmemiş, kısa vadede hizmet vermenin bir "anlayış meselesi" olduğu, uzun vadede ise bunun üstesinden geleceği vurgulanmıştır.

O yıllarda merkezi yönetimin yerel yönetime bakışı, iktidar kadrolarının belediyelere verdiği önemi, büyük değişikliklere uğramamış olarak bugünde sürmektedir.

3.1.2. 1946 - 1960 DÖNEMİ BELEDİYEÇİLİĞİ

Bu dönemde belediyelerin gelişimini incelerken, Dünyanın ve Türkiye'nin bulunduğu savaş koşulları, gelişmeleri etkileyen iki temel etmeni göz önünde bulundurmak gereklidir. Birincisi, kentleşmenin bu dönemde başlayıp ivme kazanması, ikincisi ise tek partili siyasal yaşamdan çok partili siyasal düzene geçilmesidir.

Türkiye'de İkinci Dünya Savaşı'nın etkileri kuşkusuz, kentlerin yıkımı ve büyük konut açığı olarak ortaya çıkmamıştır. Özellikle planlama, arsa ve konut konularında bir düzene geçilmemiş, belediyeler demokratik, özerk, etkin bir yerel yönetim yapısına kavuşturulamamışlardır. Bununla birlikte bu dönemde gerçekleştirilen kimi girişimlerin bugün içinde anlamlı yanları vardır. Bunları kısaca gözden geçirelim.

Kentleşmenin ivme kazanması:

1927'de yalnızca nüfusun %16'sı kentlerde yaşıyordu. Bu oran,

1930'da %16.6

1940'ta %17.8

1945'te %18.3

1950'de %18.5

1955'te %22.1

1960'ta %24.6'ya yükselmiştir.

Dönemin kentleşme açısından önemli bir özelliği, kentleşmenin nüfusu 100.000 'in üstündeki kentlere yönelmesidir. Bu dönemde en hızlı kentleşme Başkent Ankara'da görülmüştür. 1927-1960 döneminde Ankara nüfusu 8 kat yükselirken, İstanbul 2 katına, İzmir yaklaşık 2,5 katına, Adana 4, Gaziantep 3 katına çıkabilmiş, Eskişehir 5 katına yükselmiştir. Bu dönem özellikle 1950 'den sonra dikkatlerin, kamuoyunun kentleşmenin yarattığı sorununa çevrildiği, bu amaçla çeşitli yasalar çıkarıldığı, yeni yeni örgütlere gidildiği görülmüştür.

1946 seçimleriyle çok partili düzene geçilmesi, 1950'de 27 yıllık CHP'nin iktidardan düşmesi gibi önemli siyasal gelişmeler belediyelerin demokratikleşmesi ve özerkleşmesi konusunda ümit yaratmakla beraber bir sonuç getirmemişti.

1945-1960 dönemi, bir yandan belediyelere yönelik düzenlemeler için çeşitli deneyimlerin başlangıcı olduğu gibi, özeysel (genel) yönetimin bu amaçla örgütlenmesinde de önemli adımların atıldığı bir dönemi oluşturuyor. Bunları kısaca belirtelim.

A. İLLER BANKASI'NIN KURULMASI

1933'te kurulmuş olan Belediyeler Bankası'nın 1946'da İller Bankası'na dönüştürülmesi, bir yandan belediyeler için yeni akçal olanaklar sağlamayı, bir yandan da kimi teknik iş görüler sunmayı amaçlıyordu.

Halihazır harita ve imar planı yapma, yaptırma, proje sağlama konularında bankanın önemli işlevler yerine getirmesi gibi özeysel yönetimin kuru-

luşu olarak çalışmasını gerçekleştirecekti. Başka bir anlatımla bankanın yönetim ve denetimi, yerel yönetimlerin temsilcilerini değil, özeysel yönetimin güdümünde kalmış olması ilgi çekicidir.

B. İMAR VE İSKÂN BAKANLIĞI'NIN KURULMASI

Kentleşme, kentsel gelişme, bölge planlaması alanındaki gelişmeler konunun genel yönetim içinde daha kapsamlı politikalar üretilmesi ve belediyelerin bu konularda desteklenmesi gerekliliyle 1958'de 7116 sayılı yasayla İmar ve İskân Bakanlığı kuruldu.

Ayrıca bu dönem içinde; 1956'da İmar Yasası (6765) meclisten geçti. İmar Yasası, imar planlama ve yapı denetim yetkilerini belediyelere veriyor fakat bu konuda İmar ve İskân Bakanlığına koyu bir yönetsel denetim yetkisi veriyordu. Bu yasadaki 3 ay sonra 6830 sayılı Kamulaştırma Yasası yürürlüğe kondu.

C. BELEDİYE GELİRLERİ YASASI

İller Bankası'nın kurulmasıyla belediyelerin borçlanma ve tahvil çıkarma olanakları genişletilmişti. Fakat Belediye yasası'nın verdiği görevlerin büyük bölümünü yerine getiremez durumdaydı. Bir yandan Belediye gelirlerinin arttırılması çalışmaları sürdürülürken bir yandan da parçacı çözümlere gidildi.

1948 yılında Belediye Gelirleri Yasası çıkarıldı. Küçük belediyelerin daha büyük destek aldığı yeni gelir dizgesi göreceli olarak belediye gelirlerinde artışlar sağlıyordu. Bu yasa, temelde belediyeleri vergi koyma, devlet gelirlerinde ekleme yapma v.b. yetkilerle donatılmasını sağlayamamış öz gelirlere dayalı bir dizge oluşturamadığından zamanla belediyelerin özeekteki erkin desteklerine, yardımlarına "avuç açar duruma düşmesi" sonucunu doğurmuştur. Belediye gelirlerinin arttırılması sürekli gündemde kalacak, sonunda 1981 ve 1984'te yeni yasal düzenlemelerin yapılması için uzun bir bekleme süresi yaşanacaktı.

3.1.3. 1960 - 1973 DÖNEMİ BELEDİYECİLİĞİ

Çok partili dönem, ekonomik ve siyasal bunalımlarla 1960 ortasında Askeri hareket ile sonuçlanmış, ama demokratik devlet düzeni son bulmamış 1961 anayasası ile demokratik düzenin kurulması ve işleyişine yön verecek "kurumsal yapı"yı yeniden tanımlamış, toplumsal yaşamı yeni değişimlere ve sosyal görüşlere açacak çerçeveleri oluşturmuştur.

Anayasa'nın 116.maddesi yerinden yönetimi konu alan Mahalli idareyi, İl, Belediye, Köy olarak sıralamış ve bu idareler "müşterek mahalli ihtiyaçları karşılayan, karar organları halk tarafından seçilen kamu tüzel kişileri" olarak sınıflandırmıştır.

1961 anayasası yerel yönetim ünitelerinde (il, belediye, köy) yapısal bir değişiklik getirememiştir. Dolayısı ile, özellikle İl Özel İdareleri giderek işlevlerini kaybetmiş, büyükşehir yönetimleri için esaslar koymadığı için, dönem içinde Metropoliten İdarenin anayasallığı tartışma konusu olmuş ve yani düzenlemeler sonuçlandırılmamıştır. Yerel Yönetimlere kamu tüzel kişiliğinin tanınması ve görevleri ile orantılı olarak kaynak sağlanması esasının getirilmesi önceki anayasalara göre yenilikçi bir yaklaşımdır.

1960-1973 döneminde Belediyeler yasal ve örgütsel yapı yönünden güçlenememiş, daha önceki dönemlerde olduğu gibi sınırlanmış gelir kaynakları ile uygulamalarını sürdürme savaşını vermişlerdir.

Bu dönemde belediye sayıları hızla artmıştır. 1961 yılında 998 olan belediye sayısı, 1973'te 1623'e yükselmiştir. Bunun nedeni merkezi fon ve yardımların yeni belediyelerin kurulmasını özendirici olması, nüfus artışı ve kentleşmedeki gelişmelerdir.

* Belediyeler bu dönemde akçalı yönden güçlerini önemli ölçüde kaybetmişlerdir. Belediyelerin payı 1960 yılında % 16.35 'i bulurken, bu pay 1972'de % 5,67'ye düşmüştür.

* Belediyeler nitelikli personel temini açısından da güçsüzleşmiştir. 1960'ta yapılan bir araştırmada belediyelerin % 57'sinde bir adet teknik eleman dahi yoktur. 1973'e gelindiğinde teknik eleman sayısında ve kalitesinde artış olduğu, küçük belediyelerin teknik eleman kullanmaya başladığı görülmüştür.

* Bu dönemde metropoliten ölçekte planlama ve imar konusundaki yetki dağılımı İmar ve İskân Bakanlığına geçmiş 1975'e kadar İstanbul, İzmit ve Ankara'da Bakanlığa bağlı Metropoliten Planlama büroları kurulmuştur. 1972 yılında 6785 sayılı imar yasasının büyük ölçüde değıştiren 1605 sayılı yasa ile merkezi idarenin imar planı yapma ve denetim yetkileri güçlendirilmiştir. Bu değışiklikle, özellikle Büyükşehir Belediyeleri ve Belediye Meclisleri etkisizleştirilmiştir.

Sonuç olarak şu görüşleri açıklayabiliriz: Cumhuriyetin kuruluş yıllarında çıkarılan Belediyeler Kanunu ile belediyelere çok sayıda görev yüklenmiş, kentlere hizmet sunuşunda sorumlu tutulmuştur. Bu yasal yükümlölükler verilirken belediyeler arasında hiç bir farklılaşma düşünölmemiştir.

1961 Anayasasında yerel yönetimlere önem verilmiş, yerel hizmetlerden sorumlu tutulurken, bunları karşılayacak yeterli mali kaynakların sağlanması gereğı belirtilmiştir. Ancak uygulamada görölün belediyelere hemen hiç bir dönemde yeterli kaynak verilememiştir.

Merkezi yönetimi elinde tutan siyasal kadrolar kaynakların hep kendi denetimlerinde olmasını tercih etmiştir. 1970'lere gelindiğinde, Türkiye'de kentsel alanlarda çok çeşitli sorunların büyük ölçülere ulaştığı, eski yasaların verdiği sıkıntıların arttığı, belediyelerin yasal yetki kullanımını üstlendikleri işlevlerle orantılı mali olanakları bakımından büyük güçlüklerle karşılaştıkları bir gerçektir. 1970'li yıllar kentsel dinamiklerin etkisiyle değışen toplumsal konularda yeni belediyeçilik atılımlarına açılan kapıların zorlandığı bir dönemin başlangıcı olmuş ve belediyeçilik tercihine önemli deneyimler kazandırmıştır.

3.1.4. 1973 - 1980 DÖNEMİ VE 1980 SONRASI BELEDİYEÇİLİĞİ

Bu dönemde belediyeçiliğı 1973-1980 dönemindeki parti dönemindeki belediyelerin uygulamalarından oluşan program ve 1984 sonrası belediye seçimlerinden sonraki yönetimdeki belediyelerin uygulamaları olarak inceleyeceğiz.

A. 1973 - 1980 DÖNEMİ

1973 belediye seçimleriyle Ankara, İstanbul, İzmir gibi büyük kentlerin yönetimi ilk kez Sosyal Demokratların eline geçti. Oysa ölke yönetimi ha-

la muhafazakârlar elindeydi. Böylece Türkiye'nin siyasal gündeminde ilk kez yerel yönetim ve merkezi yönetim çelişkisi yer aldı. Merkezi yönetim yerel yönetimlerin başarısını engellemeye çalışıyordu.

O dönemde belediyelerin kendi gereksinimleri olan mal ve hizmetleri doğrudan üretmeye başlamaları, asfalt fabrikaları kurmaları, ekmek fabrikası girişimleri, toplu taşımaya öncelik vermeler, toplu konut girişimlerine başlamaları 1973-1977 döneminde oldu.

Yerel yönetimlerin demokratikleşmesi konusundaki tartışmalar idari vesayetin sınırlandırılması ile beraber halkın katılımı ve doğrudan denetleme yollarının arttırılması konularında ortaya çıktı.

Bu dönemde merkezi yönetimle yerel yönetimler arasındaki çatışma kaynak sorununu da ön plana çıkardı. Merkezi yönetimler, yerel yönetimler üstündeki denetimlerini arttırdılar ve belediyelerin kaynaklarını arttırıcı önlemler almadılar. Bu yüzden belediyeler ve yöneticiler zor duruma düştüler. Bu kaynak sıkışıklığı bu dönemin belediyeciliğine iki ilke getirdi. Birincisi kaynak yaratıcılık, ikincisi üreticilik oldu. Belediyeler kıt kaynaklarla hizmet üretirken, bunu en ucuza mal etmeye çalışıyorlardı. Bunu da, bu hizmetleri doğrudan kendileri üreterek gerçekleştirebiliyorlardı. Ama üretici belediyecilik anlayışının gelişmesinin başka gerekçeleri de vardı.

Bunlardan birincisi, küçük üreticilerin tüketici aleyhine rantlar yarattığı alanlarda belediye üretim yaptırarak bu rantları tüketici lehine kurmaya çalışmasıydı. İkincisi belediyenin konut sorununa çözüm bulmak için konut üretimi alanlarında öncülük yapmaktı. Üçüncüsü ise, büyük ölçekli tesislerin sağladığı karlılıktan belediyenin kaynaklarını arttırmakta yararlanmaktı.

Bu arada hem merkezi yönetimle çalışmaya girmek, hem de kaynakların kıtlığı , birlikçi belediyecilik ilkesini de gündeme getirdi. Merkezi yönetim karşısında yerel yönetimlerin parti ayrımı gözetmeden birlikler oluşturarak kendilerini savunmaları için bir belediyecilik hareketi yaratılmasına çalışıldı. Bunun ötesinde birlikte tüketimi gerçekleştirmek de bir ilke olarak belirdi. Bu dönem toplu konut girişimleri oldu. (Ankara Batıkent Toplu Konut Alanı). Kent içi yolcu taşımacılığında toplu taşıma önem verildi. Metro projesi gündeme geldi. Belediyeler doğrudan başkana bağlı planlama ekipleri kurarak, bunlar eliyle projeler ürettiler. TANSA (Tanzim Satış) uygulamalarına geçildi.

B. 1980 SONRASI BELEDİYECİLİĞİ

12 Eylül 1980'den 1984 belediye seçimlere kadar kısa sayılmayacak bir ara dönem yaşandı. Bir önceki dönemde yetersizliği açık hale gelen belediye gelirleri konusunda yapılan bir düzenleme ile belediye gelirleri bir ölçüde arttırıldı. 1984 yılında 3030 sayılı yasa ile Büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkındaki kanun hükmündeki kararname ile İstanbul etrafında 34, İzmir etrafında 14 belediye ana belediyeye bağlı şubeler haline geldiler. Bu kararname Ankara'da olmak üzere bu 3 şehir için geçerliydi. Bu kararname ile ilgili ilerki bölümlerde daha ayrıntılı bilgi verilecektir.

Aynı dönemlerde kooperatiflere ve kooperatif birliklerinin konut yapımına öncelik veren bir Toplu Konut Yasası çıkarıldı. 24 Ocak 1980 ekonomik stabilizasyon kararlarının paralelinde olarak, belediyeler önemli yatırımlara girmiyorlardı. Yeni otobüsler alamayan belediye başkanları, halk otobüslerini örgütleyerek küçük girişimciler eliyle artan gereksinimleri karşılamaya çalıştılar.

1984 sonrası belediyeciliğinde, iktidardaki yönetim, farklı uygulamaları geliştirdi. Bu dönemde pratikte yapılanlar dikkate alındığında şu uygulamalar olmuştur.

İlk özellik, belediyelerin gelir kaynaklarındaki artış oldu. 1985 yılında 3239 sayılı yasayla belediye gelirleri arttırıldı. 1975 yılında belediye bütçeleri devlet bütçesinin % 8.8'i iken, 1986 yılında % 17.7'sini oluştuyordu. Kaynaklar içinde belediye borçlarının oranı 1984'te % 3 iken bu oran 1986 yılında % 19'a yükseldi. Bu artış iki yıl içinde hızlı bir yükseliştir. Dünyada yerel yönetim gelirleri, emlak vergileri ve tüketim vergileri olmak üzere iki kaynaktan sağlanır. Fakat Türkiye'de o dönemdeki gelir artışının sebebi bütçeden yapılan transferlerle oldu. Bu yerel yönetimlerin politikasına uymayan, orada yaşayan halktan sağlanmayan bir gelirdi. Bu olay esasında Türkiye genelinde verilen politik bir kararın sonucunun yerel yönetimlere yansıyan bir yönüdür.

Diğer bir uygulama, Askeri ara rejim döneminde kurulan Metropoliten belediye yerine, bu alanlarda çift kademeli bir belediye yapısının gelmesidir. Bu düzenleme de, bir kentin sınırları içinde birden fazla ilçe varsa bu alanlar büyükşehir sayılıyordu. Tüm alan için bir büyükşehir belediyesi kuruluyor, her ilçe içinde ikinci kademede belediyeler bulunuyor ve hizmetlerin gideril-

mesi için bir iş bölümü sağlanıyordu. İlçe belediyelerinin, orada oturan insanların kararları, belediye başkanınca kolayca değiştirilebilmektedir. Bu düzenlemede Anakent Belediyesinin bir hakimiyeti söz konusudur.

Bu dönemde diğer bir değişiklikte imar planlama yetkilerinin belediyelere devredilmesi idi. Fakat bazı ön koşulların sağlanmadan böyle bir uygulamaya geçilmesi, bu olaydan birçok çıkar gruplarının haksız kazanç sağlamasına sebep olmuştur. Sonuçta halkın imar planı üzerinde denetiminin kurulmadığı ve bu denetim sırasında halkın teknik bilgilenmesini sağlayacak mekanizmaların bulunmaması gibi koşullarla yakından ilgilidir.

Bu dönemde yabancı firmalara yaptırılan projelerle çok yönlü planlamadan uzaklaşıldı. Dıştan borçlanma olanakları kısıtlanan belediyeler yap-sat-devret modeline kavuştular. Örneğin: 3.Boğaz Köprüsü, Ankara Metrosu. Bu da belediyeler için pahası olamayan bir yol gibi görünse de borç krizinin doğuşunu ertelemekten öte bir anlam taşımadı.⁽⁴⁾

4. TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME

METROPOLİTENLEŞME VE SORUNLAR

Şehirleşmeyi ve metropolitenleşmeyi doğuran ve evrensel olan sebepler Türkiye içinde geçerlidir. Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte, ülkemiz hızlı bir nüfus artışı içine girmiştir. 1927 yılında ilk nüfus sayımında 13.648.000 olan toplam nüfusumuzun, sonraki yıllardaki gelişimi şöyledir.

Yıllar	Nüfus
1935	16.158.000
1940	17.821.000
1945	18.970.000
1950	20.947.000
1955	24.065.000
1960	27.755.000
1965	31.391.000
1970	35.605.000
1975	40.348.000
1980	44.737.000
1985	50.664.000
1990	56.473.000

Görüldüğü üzere 1950 yılına kadar küçük sıçrayışlarla artış gösteren nüfusumuz, 1950'li yıllardan itibaren, geleneksel toplum yapısından, endüst-

rileşme ve kalkınma değişimine başladığı yıllarda olağan üstü bir artış göstermiştir.

Ülkemizde sadece nüfus artışı değil, bu olayla beraber, özellikle 1950'li yıllardan başlayarak artan bir şehirleşme olayı da yaşanmaktadır. Nüfusun Endüstriyel gelişme ve alt yapının diğer yörelere göre nispeten daha yeterli olduğu şehirlere, özellikle büyükşehirlere kayması, şehirli nüfusun, ülke nüfus artışında daha hızlı artması sonucunu doğurmuştur. Bunu aşağıdaki tabloda açıkça görmek mümkündür.

TÜRKİYE'DE ŞEHİRLEŞME HIZLARI

Yıllar	Şehirleşme hızı
1960-65	5.2
1965-70	5.5
1970-75	5.5
1975-80	4.2

20 yıl ortalaması 5.1

TÜRKİYE'DE ŞEHİR VE KÖY NÜFUSU

Yıllar	Türkiye	Şehir	%	Köy	%
1960	27.754.820	6.755.068	24.3	20.999.752	75.7
1965	31.391.421	8.759.583	27.9	22.631.838	72.1
1970	35.605.176	11.506.500	32.3	24.098.676	67.7
1975	40.347.719	15.133.886	37.5	25.213.833	52.5
1980	44.736.957	18.699.059	41.8	26.037.898	48.2
1985	50.664.458	26.865.557	53.0	23.798.701	47.0
1990	56.473.095	33.326.351	59.0	23.146.684	41.0

Bu iki tabloda görüldüğü üzere şehir nüfusunun köylere nazaran bir misli daha fazla artış göstermesi sonucu, toplumdaki ekonomik değişmeye paralel olarak, ülkede şehirleşme oranı da artmaktadır.

Kırdan şehre göç ve nüfusun sürekli artması, şehirleşmeye metropolleşme boyutunu da eklemiştir. Gelişen ve büyüyen şehirler birer birer çevreleriyle beraber bir Metropoliten Alan haline gelmektedirler. İstanbul ve İzmir'den sonra, özellikle Mersin ve Adana illerinin Çukurova metropolitenine yenilerinin ilave edilmesi kaçınılmaz olmaktadır.⁽⁵⁾

5. METROPOLİTEN ALANDA SON GELİŞMELER VE 3030 SAYILI KANUN VE UYGULAMASI

Büyükşehir belediyelerinin yönetiminin hukuki statüsünü, hizmetlerin planlı, programlı, etkin ve uyum içinde yürütülmesini sağlayacak bir şekilde düzenlemek amacıyla, 1984 yılı mahalli idare seçimlerinden 3 gün önce, 195 sayılı Büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanun hükmünde kararname yürürlüğe konulmuştur. Bu kararname yerini, TBMM'nce kabul edilen, 3030 sayılı kanuna bırakacaktır.

Aslında 195 sayılı kanun hükmünde kararname, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında dengeli bir görev yetki dağılımını getirmiş ve iki kademeli federasyona yakın bir yönetim modeli geliştirmiştir. Ancak 3030 sayılı kanun ve ona bağlı olarak çıkarılan uygulama yönetmeliği, adeta tek kademeli sisteme yeniden dönüşü sağlayacak şekilde, büyükşehir başkanına yeni yetki ve görevler getirmiştir.

3030 sayılı kanunun 4 ve 5'inci maddeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin kuruluşu düzenlemektedir. Buna göre belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir, bu ilçelerde ise, ilçe belediyeleri kurulur. Bu durumda, bu statüye uyan üç büyük şehrimizde (İstanbul, Ankara ve İzmir) 3030 sayılı kanunun tatbikatı başlamıştır. 3-4 yıl içinde Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Eskişehir de Büyükşehir belediyesi statüsüne geleerek bu sayı 8'e yükselmiştir. Bugün Türkiye'de 22 tane Büyükşehir Belediyesi vardır.

3030 sayılı kanun'un 6, 7 ve 8'inci maddeleri büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev, yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetlerini düzenlemektedir.

Büyükşehir belediyeleri için Amerika Birleşik Devletlerindeki şehir yöneticiliğine (City-Manager) benzer bir kurum, 3030 sayılı kanunla kurulmuştur. Büyükşehir hizmetlerini başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütmek üzere, bir genel sekreter atanması hükmüne bağlanmıştır. Genel sekreter, büyükşehir belediye başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanının onayı ile atanmaktadır. Büyükşehirlerde ayrıca belediye başkan yardımcısı da yer almamaktadır.

Büyükşehirlere devredilen, yönetimle ilgili yetki ve görevler, sadece 3030 sayılı kanundan kaynaklanmamaktadır. Diğer bazı kanunlarda yapılan değişikliklerle esasen yerel idare birimi olan büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanına girmesi hizmetler, yeniden esas sahibine geri verilmiştir. Bunun 3 örneği şunlardır:

İmar Kanununun tamamı değiştirilerek, 3030 sayılı Kanunun getirdiği yeni sisteme uygun düzenleme yapılmış ve belediyelerin özellikle büyükşehir belediyelerinin imar konusunda yetkileri arttırılmıştır. Büyükşehirlerde, merkezi idare tarafından yürütülen hiç bir nazır imar plan bürosu kalmamıştır.

Diğer örnek ise, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin İstanbul büyükşehir Belediyesine bağlanmasını sağlayan 3009 sayılı kanundur.

Sonuncu örnek ise, 2918 sayılı karayolları Trafik Kanununda yapılan değişikliktir.

6. İLİŞKİLER AÇISINDAN BATI İLE TÜRKİYE'NİN KARŞILAŞTIRILMASI

Batıdaki yerel yönetimler, köklü gelenekleri, harcamalarının büyüklüğü, görev ve yetkileri açısından daha güçlü kuruluşlardır. Ancak merkez - yerel yönetim ilişkilerinin gelişimi açısından benzerlikler gözlenmekte, farklılıklar ve ilişkilerin yoğunluğundan çok, niteliğinde ortaya çıkmaktadır.

Batıdaki yerel yönetimlerin demokrasinin asıl öğeleri olmalarına karşın, yetki ve görevlerin merkezi yönetim lehine yitirilmesine yönetsel ve akçal bağımlılığın artmasına engel olamamıştır. Bu açıdan Türkiye ile benzerlikleri vardır.

1 - Merkezi yönetimin güçlenmesi evrensel bir olgudur. Bu gelişim merkez - yerel yönetim ilişkilerini yoğunlaştıran, fakat ilişkiler dengesini yerel yönetimler aleyhine bozan temel etmenlerdir. Merkezi yönetim planlayıcı, düzenleyici ve yönlendirici bir konuma gelmesiyle yerel yönetimlerin zayıflaması anlamına gelmemelidir. Yerel yönetimlerin yetki yitirmeleri ile birlikte doğrudan hizmet üretiminde etkileri artmaktadır. Belçika, Hollanda ve İngiltere'de bu durum görülmektedir. Türkiye'de merkezi yönetimin gücünün artması başta il özel idareleri olmak üzere tüm yerel yönetimlerin etkinliklerinin azalması gibi tersi bir gelişim göstermiştir.

2 - Yönetimsel açıdan batı yerel yönetimleri daha özerktir. Merkezi yönetimin sahip olduğu gözetim yetkisi yerel özerkliğe zedelemeyecek duyarlılıktadır. Ayrıca görevli yönetimi konusunda yerel yönetimler hayli bağımsızdır. Oysa Türkiye'de yerel yönetimler merkezin yoğun denetimi altındadır.

3 - Sorunların yöresellikten çıkarak bölgesel nitelikler kazanmasına koşut olarak bölgesel örgütler kurulması batıda görülen ortak bir eğilimdir. Ülkemizde bölgeselleşme daha çok merkezi yönetim içinde görülmekle, çoğu bakanlıklar biraz da mülki amirlerin denetimi altında kalmak için birkaç ili içeren bölgesel kuruluşlar biçiminde taşra örgütlemesi yapmaktadırlar. Bölgesel yerel yönetim birlikleri ise son yıllarda gelişmekte, hizmetten çok, baskı kümesi olma eğilimleri ağır basmaktadır.

Bölgeselleşmeye ilişkin bir konu da, merkez lehine görev yitirilmesidir. Ancak batıda, yerel yönetimlerin görev yitirmelerine karşılık harcamalarının toplam kamu harcamaları içindeki oranı ise tersine yükselmektedir. Nedeni ise kalan yerel görevlerin daha iyi yapılmasıdır. İngiltere'de bu çok belirgindir. Yerel birimler sınırlı hizmetlerde uzmanlaşmış, kimi alanlara özel önem vermişlerdir. Bu konuda en ilginç hizmet alanı konuttur.

Ülkemizde ise yerel yönetimlere daha sınırlı görevler verilmiş olmasına karşın, gelişim bunların bile yitirilmesi yönündedir. Yerel harcamaların oranı da düşmektedir. Bunun nedeni hizmetlerin kaynak yetersizliğinden dolayı istenen düzeyde yapılamaması, ülkedeki egemen merkeziyetçi eğilim ile yerel yönetimlerin gelenek ve bilinç eksikliği yüzünden güçlü bir baskı kümesi olmayışlarıdır.

4 - Batıdaki yerel yönetimlerin ortak özelliği devingen niteliğinden dolayı hizmet üretim ve sunuşunda verimliliği sağlamak için yeniden düzenlemeleridir. Hizmet ussalığından çok doğal süreçlerin ürünü olan yerel yönetimler, hizmet gereklerine göre birleştirilmekte, alanları genişletilebilmektedir.

Ülkemizde ise bunun tersi bir gelişim gözlenmektedir. Önem kazanan belediyelerdir. Belediyelerin sayısı ise hızla artmaktadır. Sayıca çoğalmanın sakıncaları bilinmekte, kuruluş için en az nüfusun arttırılması dışında, hizmetlere göre yeniden düzenleme konusunda ciddi çalışmalar henüz görülmektedir.

5 - Gelir yetersizliği batıda da yerel yönetimlerin ortak sorunudur. Taşınmaz mallar, tüketim gibi geleneksel yerel vergiler çağdaş yerel hizmetlere yetmemekte, merkez aktarımlarına gereksinme kaçınılmaz olmaktadır. Gelir ve kurumlar, katma değer gibi verimli Overgilerden yerel yönetimlerin doğrudan yada dolaylı olarak yararlandırılması ya uygulanmakta ya da uygulanması için ciddi girişimler yapılmaktadır.

Borçlanmalar da çok önemli bir kaynak olarak görölmekte, yatırımlar genellikle bu yolla yapılmaktadır.

Parasal ilişkilerin niteliği de ilginçtir. Aktarımların merkezin etkisini arttıran araç olmaktan çıkarılması için çaba harcandığı anlaşılmaktadır. Bu nedenle, nesnel ölçütlerin kullanılmasına özen gösterilmekte, karar süreçlerine yerel yönetimlerin katılımı sağlanmaktadır.

Aktarımların başka bir niteliği de, sürekli oluşu, siyasal dalgalanmalardan çok etkilenmemesidir. Bu özellik yerel yönetimlerin uzun dönemli planlama ve girişim yapmalarına kolaylaştırmaktadır.

Ülkemizde de yerel yönetimlerin bilinen gelir yetersizlikleri merkez aktarımlarına bağımlılığı kaçınılmaz yapmaktadır. Ancak, merkez aktarımlarının tutarı ve kimi yardımların yapılışı siyasal dalgalanmalardan etkilenmektedir. Dolayısıyla, sürekliliği ve nesnelliği şüphe götürür. Aktarımların karar süreçlerine yerel yönetimlerin etkin katılımı yoktur. Aktarımlar genellikle merkezin tek yanlı değerlendirme ve kararlarına göre yapılmaktadır. İncelenen batılı ülkelerden farklılık da asıl burada gözlenmektedir.

Sonuç olarak, incelediğimiz ülkelerdeki gelişim merkezin planlayıcı, düzenleyici ve denetleyici bir konuma kavuşması, yerel yönetimlerin ise farklı bir anlam kazanan özerklik ve yerel demokrasi anlayışı içinde uygulayıcı kuruluşlar olarak etkinliklerini sürdürmeleri biçimindedir. İlişkiler ise karşılıklı bağımlılık ve etkileşime dayanan süreçler yoluyla merkezi planlama gereği ve yerel demokrasinin bağdaştırılması yönünde ilerlemektedir.⁽⁶⁾

7. SORUNLARLA İLGİLİ VARSAYIMLAR

Hizmet anlayışının değişimi ile birlikte yerel yönetimlerin, halka hizmet sunmada kullanacağı kaynakların temini Türk belediyeçiliğinin başta gelen sorunlarından olmuştur.

Bir kuruluşun yapmakla yükümlü olduğu görevlerinin ne olduğunu ve bunları ne oranda yapabildiğini anlamak için elimizde başlıca iki kaynak bulunmaktadır.

Bunlardan birincisi, o kuruluşa görev veren yasalar diğeri de her bir görev için yapılan harcamalardır. Kuşkusuz harcamaları sağlayan gelir kaynakları da hizmet ihtiyacı ile bunun finansmanını dengelemek açısından önem kazanmaktadır.⁽⁷⁾

Belediyelerin sundukları hizmetlere karşı, yapılan harcamaları çok yetersiz kalmaktadır. İlk bakışta bu sorunun tek çözüm yolunun belediye gelir kaynaklarını arttırmak olduğu söylenebilir. Bu önerinin haklı gerçeklere bağlanması için daha önemli bir iş yapılmalıdır. Beldesel hizmetleri, merkezi idare ile belediyeler arasında hizmet etkinliğinin ve rasyonel kaynak kullanımının gerektirdiği ölçüde, kesin boyutları ile bölüşmek ve ondan sonra da belediyelere, kendilerine verilen görevlerle orantılı olarak gelir sağlamak.

Belediyelere bırakılan pek çok görev fiilen merkezi idare tarafından üstlenilmiştir. Sağlık, tarım ve hayvancılık, sosyal hizmetler, eğitim, kültür, sanat ve spor ile ilgili görevlerin çoğu merkezden yönetim esasları içinde yürütülmekte ve aynı zamanda belediyelerinde sorumluluğu içindedir.

Bir yandan merkezi idare ile belediyeler arasında kesin görev ayrımının yapılmamış olması, diğer yandan belediyelerin, görevlerine göre çok yetersiz gelir kaynaklarına sahip olması sonucunda, belediyelerde, kendilerine tarafından yapılması gereken hizmetlerin merkezi yönetimce üstlenilmesi anlayış ve alışkanlığına girmişlerdir.

Kaynağı kullanmadaki yönetsel yetersizlik burada da ortaya çıkmaktadır. Merkezi yönetimin büyüme eğilimi içinde olması da eklenince yerel yönetim sisteminin üstünlükleri bir tarafa bırakılmış ve beldesel hizmetler her geçen gün artan oranda merkezi yönetime geçmeye başlamıştır. Görev karışımı-

ları, bugün Türk kamu yönetiminin, kaynakların israfına neden olan en büyük hastalığı haline gelmiştir.

Devletin, belediyelerin yapmasını istediği hizmetler açıkça ve tüm boyutlar ile belli olduktan sonra, belediyelerin bu görevlerin üstesinden gelmeleri için gerekli önlemleri olmak yine devlete düşen bir görevdir.

Devlet tümünün sorumluluğunu taşıdığı kamu hizmetlerinin bir kısmını VI. Beş yıllık kalkınma Planında ki deyimle nasıl "hizmet etkinliğini arttırmak ve daha rasyonel bir kaynak kullanımını sağlamak " için yerel yönetimlere bırakıyorsa, bunların finansmanını da, hizmet ihtiyacının gerektirdiği oranda karşılamak, yeni kamu finans kaynaklarını da bu ölçü içinde paylaş-tırmak zorundadır.

Merkezi yönetimi yanında yerel yönetimlerinde gerekliliği artılı tartışılmamaktadır. Hem hukuki hem de ekonomik açıdan bu iki yönetim biçiminin yan yana yaşaması artık kaçınılmaz bir oluşumdur. Hizmetler bu iki yönetim biçimi arasında paylaşıldığına göre gelirin de paylaşılması, en azından kamu hizmetlerinden yararlananlar açısından, adalet ve eşitliğin bir gereğidir.

Yerel yönetimler, özel bütçeye ve seçimle oluşmuş, kendilerine has karar organlarına sahip özerk kişiliklerdir. Bu özerkliğin en büyük güvencesi, kendilerine has objektif gelir kaynaklarına sahip olmaktır. Bu yoksa, yerinden yönetimin tüm üstünlük ve fazileti ortadan kalkacak, bunların yerini, dalkavukluk, eşitsizlik ve adaletsizlik alacaktır. Şu halde, objektif bir biçimde sağlanan gelir kaynaklarına sahip olmak, yerel yönetimi özerkliğinin en önemli şartıdır.

Yerel yönetimi sorunları içinde kaynak ve hizmet bölüşümü ile ilgili sorunlardan sonra çeşitli problemler de yer almaktadır.

Kamu hizmetleri yürütülürken merkezle-yerel idareler arasında kesin çizgilerle bir ayrımın olmaması bir sorun teşkil etmektedir. Hizmetlerin paylaşımı-gelir paylaşımını da göz önüne getirmektedir.

Belediyelerde hizmetlerin sunulmasında karar organının yapmış olduğu hatalar, yerel hizmetlerin sunulmasında ve bunun maddi yönünde olumsuz etkiler bırakmaktadır. Elde bulunan 10 TL'lık bir kaynak ile 100 TL'lık bir hizmetin sağlanması kararı çok önemlidir. Bu 10 TL'lık para hangi farklı hiz-

metlere sunulmalıdır ki optimal verimlilik sağlansın? Bu kıt olan kaynak ve hizmet çeşitliliği karşısında verilecek olan karar çok iyi analiz edilmelidir. Belediyelerde bu kararları verecek olan kadrolar en optimum sonuca ulaşacak kalifiye bireylerden oluşmalıdır.

Belediyelerin bugün kamuoyuna yansıyan sorunları sadece mali sıkıntıları olmamaktadır. Sorunlarla ilgili diğer bir düşünce de politik eğilimlerdir. Belediye seçimlerinin niteliği gereği, halka söz veren ve halkın denetimini üzerlerinde hissedenler Belediye Başkanlarıdır. Seçimle gelen belediye başkanından bir çok kesimin farklı beklentileri olacaktır. Belediye başkanlarının en çok sıkıntısını çektikleri husus, küçük girişimcilerin kontrolündeki yerel parti örgütlerinden gelen baskılara göğüs gerebilmektir. Bu baskılar parti tabanından-tavana kadar çok geniş bir yelpazeyi kaplar. Oy amacına yönelik çalışmalar sonuçta hizmet sunuşunda farklılaşmayı doğurmaktadır. Seçimle gelen kent parlamentoları belediye başkanları, halktan aldıkları bu güçle görev yapabilme özgürlüğünü kullanamamaktadırlar. Belediye Başkanları sık sık merkezin vesayetinin koyuluğundan, kaynaklarının yetersizliğinden yakınmışlardır. Ama kamuoyunda açıkça dile getiremeseler de en çok sıkıntı çektikleri konu kendi üyesi bulundukları parti örgütleriyle olan ilişkileridir. Ayrıca merkezi otoritenin de bazı siyasal çıkarlar uğruna kentlerin çarpıklığını arttırıcı politik çıkışları da sorunları arttırmaktadır. Son yıllarda çıkarılmış olan 2918 sayılı İmar Alt Yasası ile başta Ankara, İstanbul ve İzmir gibi büyük kentler olmak üzere pek çok büyük kenti içinden çıkılmaz güçlüklerle bırakmıştır.

Belediyelerin hizmet üretirken yasalar ve yönetmelikler bakımından kullanması olanaklı olan diğer bir mali kaynağı da fonlardır.

Fonların hepsi merkezi yönetimin denetimi ve kontrolü altındadır.

Bu fonların başlıcaları şunlardır:⁽⁸⁾

- Belediyeler Fonu
- Akaryakıt Tüketimi Fonu
- Çevre Kirliliğini Önleme Fonu
- Geliştirme ve Destekleme Fonu
- Belediyeler İmar Uygulamaları Yardım Yönetmeliği

- Gecekondu Fonu
- İmar Affı Fonu
- Kültür Bakanlığı Fonu
- Turistik Y reler Belediyelerine Yardım Yönetmeliği
- Mahalli İdareler Fonu

Bu fonların kuruluş sistemi ve ne merkezi mevzuatı belediyelere aktarılacak yardımları merkezi yönetimin ve şayet yetkisi içinde tutmaya yöneliktir.

Yürürlükteki vergi sistemi ve merkezi yönetimin ne de yerel yönetimlerin kentsel rantlarını etkin bir vergilendirme kapsamı içine almasına izin vermemektedir. Sistemdeki bu boşluğun giderilmesi aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetimi arasında ki gelir paylaşımını da yeniden düzenleyen bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirebilir niteliktedir. Bugünkü durumda en önemli yerel yönetim birimi olan belediyeler kaynakların büyük bölümünü merkezi yönetimin vergi gelirlerinden aktarılan paylardan karşılamakta ve yerel vergi kaynaklarını harekete geçirmekten yoksun bulunmaktadır.

ÖZET

Bu bölümün içeriğini dünyada ve Türkiye'de yerel yönetim ve belediyeclik sistemlerinin gelişimi ve hizmet anlayışındaki evrim oluşturmaktadır. Dünyada, yerel yönetim yapısının ve belediyelerin geçirdiği evreler, Almanya ve ABD  rnekleri verilerek belediyelerin konumları ve mali kaynak kullanımı incelenmiştir. Türkiye'de ise cumhuriyet sonrası belediyecliliğin gelişimi ve hizmet anlayışından bahsedilmiştir. Bu bilgilerin ışığında, 1984 sonrası büyükşehir olgusu ve buna ilişkin yasal düzenlemeler belirtilerek Türkiye ve dünya ülkelerinde yerel yönetim yapılarının karşılaştırılması yapılmıştır.

Son olarak ta, Hizmet anlayışının değişimi ile birlikte yerel yönetimlerin hizmet sunmada kullanacakları kaynakların temini ile ilgili sorunlardan söz edilmiştir.

DİPNOTLAR

- (1) IULA-EMME, *Dünyada Yerel Yönetim Yapıları*, 1993, İstanbul, syf. 12
- (2) IULA-EMME, a.g.e. syf. 34 - 45
- (3) IULA-EMME, *Türkiye’de Yerel Yönetim Sisteminin Geliştirilmesi*, 1993, İstanbul, syf. 12
- (4) IULA-EMME, *Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Semineri*, 1990, Ankara, syf. 87 - 381
- (5) DPT, *Mahalli Hizmetlerin Yerinden Karşılanması*, 1991, Ankara, syf. 95 - 98
- (6) EKE, Ali Erkan, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, 1982, Ankara, syf. 170 - 182
- (7) TODAİ, *Belediye Giderleri ve Belediyelerin Görevleri ile Harcamalarının Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri*, 1990, Ankara, syf. 230
- (8) TODAİ, a.g.e. syf. 240 - 245

BÖLÜM 3

TARİHSEL EVRİM

1. TÜRKİYE'DE YEREL YÖNETİMİN GELİŞİMİ

- Cumhuriyet Öncesi Dönem
- Cumhuriyet Dönemi

1920 - 1961 Anayasası Dönemi

1961 - 1982 Anayasası Dönemi

1968 - 1972 Yıllarını kapsayan 2. Beş Yıllık Kalkınma Planı

1973 - 1977 3. Beş Yıllık Kalkınma Planı

1979 - 1983 4. Beş Yıllık Kalkınma Planı

1982 Yılı Anayasasının yürürlüğe girişinden günümüze kadar yerel yönetimler

1.1. CUMHURİYET ÖNCESİ DÖNEM

Bu dönemde Osmanlı İmparatorluğu içinde mahalli idare yapısı mevcuttu. Vakıflar ise dinsel bir kuruluş olarak değil, bentler, kemerler, köprüler gibi bayındırlık hizmetlerinde bulunmuşlardır. Amaçları, vergilerin düzenli ve adil toplanması, hizmetlerin iyi görülmesi, asayişin ve ekonomik gücün gelişip yerleşmesiydi.

Bu dönemde 1858 yılında Beyoğlu ve Galata'nın yönetiminin sorumluluğunu taşıyan Altıncı Daire-i Belediye (İlk belediye teşkilatı) kuruldu. 1868 yılında vilayet, sancak ve kaza merkezlerinde birer belediye teşkilatı kurma talimatı çıktı.

1.2. CUMHURİYET DÖNEMİ

- 1920 - 1961 Anayasası dönemi

- Ankara Şehremaneti çıkarıldı ve İstanbul'da mevcut sisteme benzeyen bir şehreminlik kuruldu.

- 423 sayılı Belediye Vergi ve Resimleri Kanunu çıkarıldı.

- 442 sayılı Köy Kanunu

- 486 sayılı Belediye Cezaları Kanunu

Daha sonra 1930 yılında çıkarılan belediye kanunu, o yılların şartları içinde akla gelebilen her türlü yerel hizmeti belediyelere görev olarak vermişti. İçme suyu sağlanması, şehir içi ulaşım hizmetleri belediyelere verildi ise de, İl Özel İdaresi kanunu, özellikle gelir yetersizliği sebebiyle bu hizmetlerin belediyelerce yeterince yürütülmediğini ileri sürerek, Merkezi İdareye bu hizmetlerin yürütülmesini vermiştir. Böylece hem belediyeler hem de il özel idareleri gerilemiştir.

Bu arada 1933 yılında Belediyeler Bankası kuruldu.

Savaş yıllarının ardından siyasi, teknolojik gelişmeler, ulaşım ve haberleşme hizmetleri, siyasi partilerin köy ve köylü sorunlarına ilgileri, makineli tarıma geçilmesi, tarımsal ürünlere taban fiyatı verilmesi politikalarının uygulanması, ulaşım ağlarındaki genişleme gibi nedenlerle Türk köylüsü kapalı ekonomiden, piyasa ekonomisine geçmeye başladı. Köylünün satın alma gücü artış kaydetti. Fakat çok hızlı nüfus artışı köyden kente göçü "akın" haline dönüştürdü.

1948 yılında 5237 sayılı kanunla sözde yenilenen belediye gelirlerinin kesinleşmiş rakamlardan oluşması, belediyeleri iş göremez hale getirirken, il özel idarelerini de sadece merkezi idarece sağlanacak ödeneklerle hizmet götürür bir duruma düşürdü.

1958 yılında İmar ve İskân bakanlığının kurulması ile merkezde belediyelerin muhatap oldukları mercilere İçişleri Bakanlığı, Tarım Bakanlığı ve Sağlık ve Sosyal Yardım Bakanlığı yanında bir yenisi daha eklenmiş oldu.

Yurdun ekonomik, sosyal ve kültürel kalkınmasında tüm kuruluşlara rehberlik edecek olan Devlet Planlama Teşkilatı kuruldu. Bu alandaki politika ve tedbirlerin 5 yıl süreli olacak kalkınma planlarına ve bunların yıllık programlarına dayanılarak yürütülmesi kabul edildi. Böylece planlı kalkınma dönemine geçildi.

Bu gelişme, 1961 yılında halk oyu ile de bir anayasa ilkesi haline geldi. Söz konusu anayasa ayrıca mahalli idareleri, idarenin bütünlüğü ilkesine bağlılık içinde, il, belediye ve köy halkının mahalli müşterek ihtiyaçlarını karşılamak üzere kurulan ve genel karar organları halk tarafından seçilen, kamu tüzel kişileri olarak tanımladı ve bu idarelere görevleri ile orantılı gelir kaynakları sağlamasını öngördü.

Özetle, Cumhuriyetin ilk 40 yıllık süresi sonunda mahalli idarelerimiz görev, yetki, kuruluş, gelir, ilişkiler açısından yeniden düzenlemeye muhtaç bir görünüş içine girdiler.

- 1961 - 1982 Yılları anayasaları arası devre

1961 anayasası ile başlayan planlı kalkınma döneminde, büyük ümit ve heyecanla idareyi ve idari metotları yeniden düzenleme çalışmalarına girildi. Bu arada, bir yandan mahalli idarelerimizin anayasamızın getirdiği esprî ışığında daha "demokratikleştirilmesi", öte yandan, idari yapı ve mali kaynakların, yatırımların katkıda bulunabilecek biçimde ve ölçüde güçlendirilmesi çalışmaları da yenilendi.

1963 - 1967 yıllarını kapsayan 5 yıllık kalkınma planında, mahalli idarelerin halkın katkısını sağlamada en elverişli kuruluşlar olduğunu vurguladıktan sonra, kamusal harcamalara halkın katkısının sağlanmasının da birtakım yararlar sağlayacağı belirtilmekteydi. Kalkınma planında ağırlıklı olarak köy kalkınmasına ağırlık verilmiş, belediyelerle ilgili olarak kentsel alt yapının belediyelerin programlı, uzun süreli işlere ve yatırımlara ayrabilecekleri ödeneklerinin yetersizliği vurgulanıp, asıl hedefin öz kaynaklarının geliştirilmesi olduğuna işaret edilmiş ve bu arada belediyelerin halk tipi konut yapılmasına destek olmaları gereği de belirtilmişti.

Bu arada hükümetler, belediyelerin içinde bulundukları maddi sıkıntıları da hafifletme çabalarını aramakta; bir yandan büyük belediyelere, çeşitli yollarla kredi imkânları yaratırken, bir yandan da küçük kasabaların pek

muhtaç oldukları belediye binası, dükkan, otel, mezbaha, park ve benzeri tesislerin yapımında karşılıksız destek yardımı yapılması uygulamasını geliştirmişlerdir.

- 1968 - 1972 yıllarını kapsayan 2. beş yıllık kalkınma planı

Bu kalkınma planı döneminde sanayileşme, şehirleşme ve tarımda modernleşme, ağırlıklı hedefler olarak kabul edilmiştir. Şehirleşmenin desteklenmesi ve şehirleşmeden ekonomiyi itici bir güç ve gelişme aracı olarak yararlanılması amaçlanmıştır. Büyükşehirler büyüklükleri ölçüsünde şehirleşmenin iktisadi ve sosyal gelişmeye katkısını arttıran bir güç kazanmaktadır. Bu anlayışla büyükşehirlerin büyümesi önlenmeye çalışılmayacak, gelişmeleri desteklenmeye çalışılacaktır.

Memleketin tüm hayatı üzerinde doğrudan doğruya etki yapan büyükşehirlerde, belediyelerin sınırlı kaynakları, olumlu bir gelişme sağlanması imkânı kısıtlamaktadır. Bu şehirlerde devlet ek sorumluluklar yüklenecektir.

Bu arada merkezi idare tarafından, kısıtlayıcı ve mahalli teşebbüslerini önleyici bir idari vesayet yerine yol gösterici ve milli hedeflerle ahenkli bir idare vesayet temel anlayış olarak kabul edilecektir.

Ayrıca bu planda şehirlerden doğrudan doğruya sorumlu olan kuruluşların belediyeler olduğu belirtilmiştir. Devlet, şehirlerin hayatına dolaylı ve dolaysız olarak büyük katkıda bulunmasına rağmen, bu katkısını olumlu kılacak bir program ve kuruluşa sahip değildir.

- 1973 - 1977 yıllarını kapsayan 3. beş yıllık kalkınma planı

Bu dönemde mahalli idarelere özel bir ağırlık verildi. Mahalli idarelerin ihtiyaçları karşılamaktan uzak oluşunun sebebi kaynaklarının yetersiz oluşu, kısmen de yerinde önceliklere göre kullanılmamasıdır. Bu sebeple yetersiz mahalli idare birimlerinin doğmuş olması, merkezden yapılan transfer gereğini arttırmakta, ayrıca yapılan aktarmalarda her zaman iyi kullanılmamaktadır. Planda yer alan bu tespitlerden yola çıkılarak, mahalli idarelerin mali kaynaklarının, mahalli hizmetlerin yeterince karşılanmasına olanak verecek ölçüde arttırılması ve bu kaynakların etkinlikle kullanılması için bir takım tedbirler alınmıştır.

Kaynakların merkezi idare ile mahalli idareler aralarında uygun bölüşümünü sağlayacak bir mali denkleştirme sistemi kurularak, bu sistem içinde, mahalli idarelerin öz kaynakları ile devlet paylarının cins oran ve dağıtım şekilleri belli esaslara bağlanacaktır.

Kanuni paylar dışındaki transferlerden oluşan mahalli idare yardım ve fonları dağınıklıktan kurtararak, uzun vadeli projelerin gerçekleşmesine hizmet edecek belli kriterlere bağlanarak tek elden yürütülecektir.

Hizmet karşılığı mahalli nitelikteki gelirlerin tümü, mahalli idarelere bırakılarak, bu gelir kaynaklarının kullanılmasında azami ve asgari limitler tespit edilerek mahalli idarelere yetki verilecektir. Önceden gelir sağlanmadıkça mahalli idarelere ek hizmet ve külfet yüklenmeyecektir.

Anayasanın "İdarenin bütünlüğü" ilkesine uyumunu gerçekleştirmek üzere, mahalli idareler çok çeşitli yasalarla ve sık sık yapılan yasa değişiklikleri ile görev sorumluluk verilmesi uygulamasına son verilerek, müşterek mahalli ihtiyaç ve milli ihtiyaçların ayrımına göre mahalli idare biriminin görevleri ayrı ayrı saptanacaktır.

1973-1977 yıllarını kapsayan 3. beş yıllık kalkınma planında yer alan ilke ve tedbirler uygulamaya geçirilemedi. Sonuçta bu plan tedbirleri kâğıtta kaldı. O kadar ki, 1978 yılından itibaren yürürlüğe girmesi gereken 4. beş yıllık kalkınma planı bile zamanında hazırlanıp yürürlüğe konulamadı. Ocak 1978'de kurulan hükümet, mahalli idarelere bakış açısını Yerel Yönetim Bakanlığı bünyesinde yer vererek şöyle dile getirmişti:

"Hızlı değişim sürecindeki toplumumuzda yepyeni bir gerçek olarak gelişen yerel yönetimlerin yönetsel ve mali tikanıklıklarını gidermek, böylece bu yönetimlere etkinlik ve işlerlik kazandıracak düzenlemeleri yapmak amacıyla Yerel Yönetim bakanlığının kurulması uygun görülmüştür."

● 1979-1983 yıllarını kapsamak üzere hazırlanan 4. Beş yıllık kalkınma Planı

Bu planda vurgulanan görüşe göre, Yerel yönetimlerin merkezi yönetim karşısında güçsüzlüklerinin nedeni olan 1930'ların belediye modeli, işlevlerini göremez durumdadır. Ayrıca metropoliten alanlara özgü bir yönetim biçimi ve alt yapı organizasyonu gereksinmesi belirginleşmiş, etkin bir yöne-

time ve kaynak yaratıcı, tüketiciyi koruyan, kentin biçimlenmesinde söz sahibi bir belediye yapısına kavuşulamamıştır. Belediyelerin özerklerinin sağlanmasında, merkezi yönetime parasal bağımlılıkları, yeterli öz kaynaktan yoksunluk, belediyelerin yararları, eylemleri ve işlemleri, organları ve görevlileri üzerindeki merkezi yönetimin yetkileri başlıca darboğazlar olma niteliğini korumuştur. Bu görüşle Plan'da belediyeler için şu tedbirler öngörülmüştür,

Belediyelerin kendine yeterli, üretken, kaynak yaratıcı, birlikçi, üreticiyi ve tüketiciyi koruyan, halk denetiminin etkinlik kazandığı bir yönetim biçimi ve birimi şeklinde geliştirilmesi için,

- Mevcut mali olanakları, özellikle öz kaynakları geliştirilecektir.

- Kentsel yerleşmelerin niteliklerine göre farklılaşmaya gidilirken, özellikle metropoliten alanlarda kendilerine özgü yerel yönetim birimleri kurmaları sağlanacaktır.

- Metropoliten planlama ve örgüt alanı içindeki alt yapı hizmetleri arasındaki eşgüdüm, kurulacak Metropoliten yönetim örgülerinin temel işlevleri arasında olacaktır.

Üçüncü Beş yıllık kalkınma planında olduğu gibi, dördüncü beş yıllık kalkınma planı uygulama yıllarında da yurdumuzun çeşitli nedenlerle sürüklendiği siyasal bunalım planlarda öngörülen çalışmaların birçoklarının yürürlük kazanmasına imkân vermedi.

12 Eylül 1980 tarihinde başlayan ara dönem, mahalli idarelerimiz açısından çeşitli çalışmaların yapıldığı bir dönem oldu. Bu dönemde,

Büyükşehirlerin yakın çevrelerindeki yerleşim yerlerinin hukuki varlıkları, yakınında bulundukları büyükşehir veya şehirlere katılmaları suretiyle sona erdirilmiştir.

İl Özel İdareleri ile belediyelerin hizmet imkânlarını arttırmak üzere, 1981 yılı başında Devlet vergi gelirlerinden bu idarelere pay verilmesi hakkında 2380 sayılı kanun ile 2464 sayılı Belediye gelirleri kanunu çıkarılmıştır.

- 1982 yılı anayasasının yürürlüğe girişinden günümüze kadar yerel yönetimler:

1982 yılı anayasasının, 127'nci maddesi ile mahalli idarelere ilişkin olarak getirdiği esaslara paralel olarak 1984-1989 yıllarını kapsamak üzere hazırlanan Beşinci beş yıllık kalkınma planında şu ilke ve politikalar yer almıştır.

* Belediyeler şehircilik hizmetlerini ifasında ana kuruluşlar olarak kabul edilmektedir. Devletin yürütmekte olduğu bazı belediye görevleri, belediyelere devredilecektir.

* Belli sınırlar üzerindeki belediye harcamaları için proje şartı aranacak, DPT onayı ile harcama yapılacaktır.

* Belediyelerin yatırım programları belli dönemler için tespit edilecektir, bu yatırımların finansmanın belediye kaynaklarından yapılması esas olacaktır.

* Belediye işletmeleri karlılık ve verimlilik esaslarına göre çalışacak şekilde düzenlenecektir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma planı, Temel hedefleri ve stratejisi 1984 yılı haziran ayında Bakanlar kurulunca tespit edilmiş esaslara göre hazırlanmıştır.

Ocak 1984'te 2972 sayılı kanunla, mahalli idare organları seçimle yeni esaslara bağlanırken, büyükşehir belediye organlarının seçimlerine ait hükümler getirilerek bu belediyelerin hukuki temelleri atılmaya başlanmış, hemen ardından (195 Sayılı kanun hükmünde kararname ve 3030 sayılı kanunla) söz konusu idarelerin kuruluş ve görevleri yasallaştırılmış, belediye gelirlerinde bu idareler lehine değişiklik yapılmış, imar mevzuatındaki yetkilerle bu kuruluşların icraatına sahip çıkılıp, destek olarak yerel yönetimlerin geliştirilmesi yolunda önemli adımlar atılmıştır.

1987 yılında İl özel idarelerine ilişkin 1913 yılından kalma İdare-i Umumiye-i Vilayet kanununda bazı değişiklikler yapılmıştır. Bunlardan biri Mahalli hizmetlerin gerçekleşmesinde Bakanlıklar bütçeleri, ilin imkân ve ihtiyaçlarını göz önünde bulundurarak yıllık programlarını genel, katma ve

özel bütçeli idarelerden ve diğer kaynaklardan mahalli idarelere aktarılacak ödenekleri de dikkati alarak bölgenin kuruluşları ile koordineli bir şekilde hazırlarlar. Bayındırlık ve iskân Bakanlığına ödeneği aktararak yürütülen işlerde onay makamı, Bayındırlık ve iskân Bakanlığıdır.

Kanunda yapılan bu ekler Merkezi İdareden, İl Özel (mahalli) idaresine görev, yetki ve kaynak aktırılmasını öngörüyorsa da, uygulamada bu aktarmanın şimdilik deneme niteliğini aşmadığı ileri sürülebilir. Buna karşılık özellikle belediyelerin desteklediği tutum ve davranışlar devam etmekte olup, büyükşehir belediyeleri rahatça sağladıkları ve kullandıkları mali kaynaklarla kayda değer hizmet göstermişlerdir.

Yerel yönetimlerin geliştirilip, güçlendirilmesi açısından 1987 Hükümet programında yer alan şu ifadeler yerel yönetimlerin geleceği için önemli ipuçları vermektedir.

İktisadi ve sosyal yapımızdaki gelişmeler ve nüfus artışı sebebiyle, köyden şehre akının devam edeceği muhakkaktır. Ancak şehirleşme politikamız büyükşehirlerimizi daha da büyütmek değil, yurt sathına dengeli bir şekilde yayılmış, kendi kendine yeterli, orta büyüklükteki şehirlerimizi geliştirmek hedefini esas alacaktır.

Belediyeler, şehirleşme hizmetlerinin ifasında ana kuruluşlardır. Müessir, süratli ve verimli şekilde hizmet verebilmeleri için, belediyeler geçmiş dönemlerde mukayese edilmesi dahi mümkün olmayan imkân ve kaynaklara kavuşturulmuş ve bunların en iyi şekilde kullanılmasını sağlayacak yetkilerle donatılmıştır. ⁽¹⁾

2. YEREL YÖNETİMLERİN MALİ YAPISI

UYGULAMADA YEREL YÖNETİM GELİRLERİ

Buraya kadar yerel yönetimlerin tarihsel gelişimi içinde ne şekilde yetkiler aldıkları ve bu yetkileri nasıl kullandıklarına kısaca değindik. İlerki bölümlerde belediyelerin finansman, idari ve yönetsel olarak gelişimleri daha detaylı olarak verilecektir. Bu bölümde ise, yerel yönetimlerin esas itibarı ile gelirlerini hangi kaynaklardan sağladıklarına değinelim.

- Vergiler
- Bağışlar
- Harçlar, harcamalara iştirakler ve ücretler
- Ticari ve sınaî işletmelerin faaliyet gelirleri
- Borçlanmalar
- Emlak Gelirleri

Vergiler

Yerel yönetimler vergi gelirlerini şu yöntemlerden biri ile elde ederler.

I - Sınırsız vergilendirme yetkisinin verilmesi. Bu yöntemde, Yerel yönetimlerin hiç biri kısıtlama ve sınırlamaya tabi olmadan, kendi girişimleri ile tam vergilendirme yetkisine sahip olmaları öngörülmektedir. Ancak uygulamada bazı sınırlamalar bulunmaktadır.

II - Vergi kaynaklarının paylaşılması. Bu yöntemde, çeşitli vergiler idareler arasında paylaşılırken, bazı vergiler yerel yönetim, bazıları da merkezi yönetime bırakılmalıdır.

III - Merkezi yönetim tarafından tahsil edilen vergilerden, değişik yöntemlerle belediyelere pay verilmesi:

İl özel idarelerinde olduğu gibi Belediyelere de tek tek vergiler yerine, Genel bütçe vergi gelirleri üzerinden pay verilmesi esası kabul edilmiştir. Devlet bütçesinden yerel yönetimlere yardım yapılmasının yanı sıra genel bütçe gelirleri üzerinden pay verilmesi karma bir sistem uygulandığını göstermektedir. 2380 Sayılı bu kanunla yerel yönetimlerin bazı devlet vergilerinden değişik oranlarda aldıkları paylar kaldırılarak, Genel Bütçe vergi gelirler tahsilat toplamı üzerinden belirli bir oranda pay verilmesi hükme bağlanmıştır. Böylece hem karmaşık bir uygulamada yerel yönetimlere kısa zamanda kaynak aktarılması sağlanmıştır.

Ayrıca aynı yasa ve sonraki değişikliklerle 3 ayrı fon oluşturulmuştur:

* Belediyeler Fonu

* Mahalli İdareler Fonu

* Özel İdare Fonu

Belediyeler Fonu, İller Bankasında toplanarak, nüfusa bakılmaksızın bütün belediyelerin yıllık yatırım programında yer alan harita, imar Planı ve diğer tesisleri ve bunları ait projeler için belediyeler borçlandırılarak (düşük faizli) kullanılmaktadır.

Mahalli İdareler Fonu'nun bir bölümü Bayındırlık ve İskân Bakanlığınca belediyelerin imar uygulamalarında, diğer bölümü ise, İç İşleri Bakanlığına aktarılmakta ve burada oluşan fonun %20'si il özel idarelerine ve köylere yardım olarak ayrıldıktan sonra, kalan kısmı nüfusu 50.000'den az belediyelerin bakanlıkça uygun görülen projelerine kullanılmaktadır.

Özel İdare Fonu ise, İçişleri Bakanlığı tarafından il özel idarelerine hibe olarak verilmektedir.

1.11.1988 itibariyle genel bütçe vergi gelirlerinin (GBVG) %8.55'i belediyelere, %1.20'si özel idarelere olmak üzere %9.75'i yerel yönetimlere aktarılmaktadır. GBVG'nin % 6'sı belediyelere nüfus esasına göre dağıtılırken % 0.80'i özel idarelere dağıtılmakta, % 2.30'u Belediyeler fonunu, % 0.45'i Mahalli idareler fonunu, % 0.20'si özel idarelere fonunu oluşturmaktadır.

Yerel yönetim gelirlerinin önemli bir kısmı bu şekilde elde edilmektedir. Örneğin, 1989 yılında yerel yönetimlere bu yasa gereğince GBVG'den 2.112 milyar TL. aktarılması planlanmaktadır. Bu meblağ ise 1989 yılında 5.605 milyar TL.'ye ulaşması gereken yerel yönetim (Belediye-Özel-İdare) gelirlerinin % 37.8'ini oluşturmaktadır. Ayrıca genel bütçenin belirli bir payı olarak ayrıldığından, yerel yönetimlerin gelirlerinde GBVG'ne paralel otomatik büyüme sağlanmaktadır.

Bağışlar

Yerel yönetimlerin gelirleri giderlerini karşılamaya yeterli gelmiyorsa, merkezi yönetim aradaki farklı bağış yada yardım ile kapatır. Bağış yolunda gelir transferlerinin bir diğer gerekçesi de bölgeler arası mali güç farklılığının giderilmesidir. Bir diğer neden ise, tamamen ekonomik karakterde olup, dış faydalar yaratan bazı hizmetlerin belli bir seviyede gerçekleştirilmesinin, merkezi yönetim tarafından desteklenmesi zorunluluğudur. İki tür bağış yapılmaktadır:

Birincisi şarta bağlı olup, merkezi yönetimin bir hizmet veya hizmetlerin arzulan seviyede gerçekleştirilmesinin gerektirdiği fonları, sadece bu amaç için kullanılmak şartıyla yerel yönetime transfer etmesidir.

İkincisi ise, kullanım ve kontrol hakkında ön belirlemelere baş vurma-
dan yapılan şartsız ve blok bağışlardır.

Belediyelere düzenli bir yardım ve bağışı öngören yasal hükümler mevcut değildir. Düzensiz bir biçimde ve çeşitli merkezi ünite aracılığı ile yapılan yardımlar konusunda toplu ve sağlıklı sayısal bilgilere sahip olunamamaktadır. Örneğin, İller Bankası yayınlarından birinde aynen şöyle değinmektedir: "„ planlı dönemin başından bu yana iller bankası programlarında yer alan mahalli idare yatırımlarının finansmanı için bu idareler, önce borçlanabilecekleri sınıra kadar borçlandırılmakta, borçlanma güçleri yetersiz duruma gelinceye kadar borçlandığı halde tüm finansman ihtiyacını karşılamayan idarelerin geri kalan finansman açıkları bağış biçimindeki devlet yardımları ile genel bütçeden karşılanmaktadır."

Harçlar, Harcamalar Katılma Payları

- Harçlar

Harç, kamu tüzel kişilerinin sunduğu olumlu dışsalığa sahip, yarı kamusal hizmetlerden yararlananların ödediği bedeldir. Yerel yönetimlerin ürettikleri hizmetlerin pek çoğu (mezbaha, çöp toplama, kanalizasyon, aydınlatma vb.) bölgesel nitelikteki yarı kamusal mal ve hizmetlerdir. Bu nedenle bunlardan yararlananlardan harç alınır.

- Harcamalara İştirakler (Katılma Payları)

Harcamalara iştirakler, yol ve kanalizasyon gibi alt yapı tesislerinin gerçekleştirilmesi sırasında, bu tesislerden yararlanacak olanlardan alınan masraf karşılığıdır.

Ücretler

- Yerel yönetimlerin diğer gelir kaynağı ise, çeşitli hizmetlerine karşı aldıkları ücretlerdir.

- Ticari ve sınaî işletmelerin faaliyetlerinden sağlanan gelirler,

- Belediyeler tarafından işletilen şirketler eliyle üretilen elektrik, su, havagazı, otobüs hizmetlerinden istifade edenlerden sağlanan gelirler bunlara örnektir.

Borçlanmalar

Yerel yönetimler gerektiğinde borçlanarak ta gelir sağlar. Ancak borçlanma, gelecek kuşakları da yükümlülük altına koyan finans yöntemi olduğundan, bu yolla elde edilen gelirin cari giderlere değil, gelecek kuşaklarında kullanacağı alt yapı tesislerine tahsis edilmesi gerekmektedir.

Belediye Kanununun 70. maddesinin 3. fıkrası hükmü ile yerel yönetimlere borçlanma yetkisi verilmiştir. Yönetimler para ve sermaye piyasalarından gerçek ve tüzel kişilerden borç alabilirler. Ancak Türkiye'de piyasaların durumu gereği, belediyelerin borç alabilecekleri yegâne kaynak, istisnalar dışında İller Bankasıdır.

Emlak Gelirleri

Yerel yönetimlerin sahip olduğu bina, arazi türünden emlakın satışından veya kiraya verilmesinden elde edilen gelirlerdir.⁽²⁾

ÖZET

Türkiye'de yerel yönetimlerin cumhuriyet öncesi dönemde ve cumhuriyet sonrası dönemde, 1961 ve 1982 anayasaları ile kalkınma planlarını içeren dönemlerde yönetsel, finansal, ve görev genişlemesi konularına bu bölümde değinilmiştir.

DİPNOTLAR

- (1) DPT, *Mahallî Hizmetlerin Yerinden Karşılanması*, 1991, Ankara, syf. 10 - 21
- (2) DPT, a.g.e. syf. 38 - 44



BÖLÜM 4

BÜYÜKŞEHİR OLGUSU VE İSTANBUL

1. BÜYÜKŞEHİR (METROPOLİTEN ŞEHİR, ANAKENT) TANIMI

Kentlerin alışılmamış ölçülerde büyümesi sonucunda kent ile köy arasındaki mesafeler yönünden kaybolmaya yüz tutunca mahalli idareler ilişkin sorunları daha büyük coğrafi üniteler içinde ele almak zorunlu hale gelmiştir. Birçok ülkede geleneksel kent ve bölge sınırlarını aşan büyük kent ve metropol idarelerin kurulması işte bu sebepten ötürüdür. Metropoliten alanların merkezleri olan büyükşehir idareleri, bazen mevcut belediyelerin yanında, fakat genellikle bu belediyelerin üstünde bir bütün olarak kabul edilen metropol alanının tamamını içine almaktadır.

Metropoliten alan (Metropolitan Area) ile ilgili tanımlardan biri şöyledir. Geniş bir şehir ve onu çevreleyen çok sayıda uydu kentsel topluluklardır. İdari yönden ayrı olmakla birlikte, doğal ve ekonomik bir ayniyet gösterirler.

U. Hicks de aynı konuda şöyle bir tanım yapmaktadır. "Bir merkezin ve/veya kentsel bölgenin etrafında kutuplaşmış ve devamlı genişleme halindeki toplulukların geniş bir alanda toplanmalarıdır". Bu toplama elbette ki fiziki ve coğrafi anlamda değildir, idari anlamdadır. Metropoliten alanda bir çekirdek kent vardır. Bu çekirdek kent adeta bir cazibe merkezidir. Bunun etrafında irili ufaklı kentler vardır.⁽¹⁾

2. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİMİ

20.yüzyıl bir değişik ifade ile büyükşehirler çağıdır. Bu yüzyılın başından itibaren, sanayileşmenin hemen, dünyanın her köşesinde ağırlığını hissettirmeye başlaması, bu çağa kadar ancak 500.000 - 1.000.000 erişmiş şehirlerin, ani ve çok hızlı patlama ile çok kısa bir zamanda, ikiye, üçe, beşe ve hatta yirmiye katlandığını görmekteyiz.

Sanayileşme ile beraber nüfusun büyükşehirlerde başka bir deyişle metropoliten alanlarda yaşamaya başlamış olması, kentleşme, çevrenin sü-

ratle kirlenmesi, haberleşme, ulaşım ve diğer sorunların yanında yönetim sorunlarını da getirmiştir.

Bu kısımda dünya uygulamaları sonucu ortaya çıkan büyükşehir yönetim tarzlarını kısaca inceleyeceğiz.⁽²⁾

3. METROPOLİTEN ALAN YÖNETİM BİÇİMLERİ

Metropoliten alanda yönetim için çeşitli alternatifler söz konusu olabilir. Yönetim şekli ile buralarda yürütülen kamu hizmetleri birbirlerini önemli ölçüde etkilerler. Burada yürütülen kamu hizmetleri, bölge yönetiminde, belirli teşkilatların bulunmasını gerektirmektedir. Bu teşkilatlar "özel amaçlı" veya çok amaçlı olarak, metropoliten idare içerisinde teşkil olurlar.

Mahalli idare birimlerinin teknik ve finansal imkânları ile yapamadıkları bazı hizmetler "özel amaçlı" teşkilatlar kurmayı gerektirmektedir. Bu kuruluşların, idari kararların hızlı bir şekilde alınması, coğrafi açıdan büyük alanlara hizmet götürülmesi gibi yararları vardır. Özel amaçlı kurumların ülkemizde ilk uygulaması 1981 tarihli 245 sayılı kanun ile kurulan İSKİ (İstanbul Su Kanalizasyon İşleri) genel müdürlüğüdür. Çok amaçlı kamu hizmeti kurumları ise, kaynakların tahsis edilmesini kolaylaştırmak amacıyla teşkil olurlar.

Metropoliten sorunlar ortaya çıkınca, bunların çözümü için yönetim modelinin yeniden belirlenmesi gerekir. Metropoliten alanlarda kurulan yönetim şekilleri "tek kademeli" veya "çift kademeli" olarak yetkilerin bir otoritede toplanması veya iki otorite tarafından yapılması biçiminde gerçekleşmektedir.

3.1. TEK KADEMELİ YÖNETİM TARZI

Tek kademeli yönetimde , yönetim bütün bölgeyi etkiler. Büyük ölçüde mahalli denetim ve kamu hizmetleri ile planlama, örgütlenme, karar verme, kurulan yönetime geçmektedir. Bu yaklaşım "katılma", yerel otoritenin fiziki hizmet sınırının genişletilmesi ve görevlerin birleştirilmesi yolu ile gerçekleştirilebilir. Birleşme, şehir çevresindeki yerleşim alanlarının hukuken ve sosyal yönlerden merkezi şehir sınırları içine alınması ile gerçekleşir. Bu durumda yeni bir mahalli yönetim biriminin kurulması gerekmez. 12 Eylül 1980 ta-

rihinden sonra çıkarılan 34 sayılı milli güvenlik kurulu kararı ve 2561 sayılı "Büyükşehirlerin yakın çevresindeki yerleşme yerlerinin Ana Belediyelere bağlanması hakkında kanun" ile benzeri bir uygulamaya gidilmiştir.

3.2. ÇİFT KADEMELİ YÖNETİM TARZI

Bu yaklaşımda, metropoliten yönetim, bölgede var olan, daha küçük mahalli yönetimler üzerinde görev yapan, ancak, belirli kamu hizmetlerinin yürütülmesi sorumluluğunun, kademeler arasında ortaklaşa bulunduğu bir yönetim şeklidir. Çift kademeli metropoliten yönetim, uygulamada "Mahalli yönetim birlikleri" ve "Metropoliten alan federasyonları" yollarıyla gerçekleşmektedir. Mahalli yönetim birlikleri , metropoliten alanlarda özel yönetim modelleri aranırken başvurulmuş önemli yöntemlerden biridir. Bu yönetimin uygulandığı yerlerde, mahalli birimler, genellikle isteğe bağlı olarak bir araya gelerek bazı hizmetleri görürler. Kamu görevleriyle yetkiler, birliklerini oluşturan birimlerle, birlik arasında paylaşılır. Birlik, planlama, altyapı, ulaşım, eğitim ve sağlık gibi büyük çaptaki görevleri, birimler ise, tek başlarına gerçekleştirebilecekleri, metropol ölçüsünde eş güdümü gerektirmeyen küçük ölçekteki hizmetleri üstlenirler. Metropoliten alan federasyonları, mahalli idareleri etkin ve verimli olarak yerine getirmek, şehirleşmenin yarattığı düzensiz şehir gelişmesini önlemek en uygun büyüklükteki mahalli yönetim birimleri çerçevesinde hizmetler arası eş güdümü sağlamak için kurulmuşlardır. Üst düzeydeki yönetim kademesi ile alt düzeydeki birimler, çeşitli mahalli hizmetleri , aralarında paylaşarak yürütürler. Üst düzeydeki yönetimin üstlendiği görevler genellikle planlama, ulaşım , altyapı, eğitim, sağlık, içme suyunun sağlanması gibi hizmetler, alt düzeydeki birimlerin sorumluluk alanları ise, ikincil yollar ve kanallar, sokak temizliği, aydınlatma, çöp toplama gibi hizmetlerdir. Tokyo, Toronto, Londra, Paris şehirlerindeki uygulama, federasyon biçimi teşkilatlanmanın belirgin örnekleridir.

4. TÜRKİYE'DE BÜYÜKŞEHİR YÖNETİMİNİN OLUŞUMU

Ülkenin yönetim örgütü, bütün kentleşme sorunlarının üstesinden gelmeye elverişli değildir. Yerel yönetimler, mali yönetsel ve siyasal açılardan güçsüzdürler.

Yerel yönetimlerin yapısı, merkezin yetkilerinden bazılarını, belediyeler gibi alt birimlere aktarılmayacak kadar merkeziyetçidir.

Bu merkeziyetçi yönetim yapısı, 19.yy finansının yönetim sisteminden kopya edilmiştir. Bu sistem içinde bulunduğumuz yüzyılın değişen koşullarına kendini uydurabilmiş değildir. 1960'lar da başlayan planlı dönemde yönetimi ve yönetim yöntemlerini yeniden düzenlemek için harcanan çabalarda verimli olmamıştır.

Bununla birlikte, 1983'te kurulan hükümet, 1982'de yürürlüğe giren Anayasanın 127. maddesinin verdiği yetkiyle büyük kent merkezlerinde ana-kent yönetimleri oluşturan özel bir yasa çıkarmıştır. İstanbul, Ankara ve İzmir'de iki düzeyden oluşan bir yönetim yapısı oluşturulmuştur. 1986, 1987 ve 1988 yıllarında kabul edilen yasalarla, sistem Adana, Bursa, Konya, Gaziantep, Kayseri kentlerini de kapsayacak biçimde genişletilmiştir.

Nüfusun ve ekonomik etkinliklerin büyük kentlerde yığılması ve büyüyen bölgesel farklılıklar , nüfusun kırlardan kentlere akınına koşut olarak, kentlerin yönetimini de güçleştirmiştir. Planlama ve İmar, kent toprağının kullanılması, konut ve belediye hizmetleri, kentsel ulaşım, büyüyen kentsel yerleşimlerin altyapı gereksinimleri ve çevrenin korunması, hızlı kentleşme ve büyükşehirleşme sonucunda ülkenin önemli sosyo-ekonomik sorunları haline gelmiştir.⁽³⁾

Bütün bu sorunların çözümü için çeşitli dönemlerde türlü girişimlerde bulunulmuştur. Bunları burada özetlemek gerekir.

4.1. BÜYÜKŞEHİR DÜŞÜNCESİNİN UYGULAMADA GELİŞİMİ

A. 1930 - 1960 DÖNEMİ

1930 tarih ve 1580 sayılı belediye yasası, İstanbul için özel bir yönetim biçimi getirmiştir. Kısaca bu yasa ile İstanbul belediyesi, İstanbul İl Özel yönetimi ile birleştirilmiştir. Bu ortak yönetimin başında; aynı zaman da İstanbul Belediye Başkanı olarak da görev yapan ve özeksel yönetimce atanan bir vali bulanmaktaydı. Bu yönetim yapısı 1956 yılına kadar varlığını korumuştur. 1956 yılından itibaren ise, yeniden, bir yandan belediye, bir yandan da il özel yönetimine, ülkenin başka kentlerinde ki belediye örgütlerinde olduğu gibi, seçilmiş meclislerine ayrı ayrı sahip olma yetkisi verilmiştir.

B. 1960 - 1980 DÖNEMİ

1961 Anayasasının 116. maddesi, yerel yönetimlerin karar organlarının seçimle iş başına gelmesi gerektiğini göstermiştir. Her ne kadar belediye başkanları, belediyelerin genel karar organları değil, sadece yürütme organları iseler de, yani pekala özeysel yönetimce atanmalarına tüzel olarak olanak varsa da , özeysel yönetimler bu atama yetkilerini ender olarak kullanmışlardır.

1961 Anayasası, birden çok yerel yönetim birimini kapsayan anakent yönetimleri oluşturulmasına elverişli değildi. Bu nedenle, birkaç belediye, 1960-1980 yılları arasında, görevlerini daha iyi getirebilmek için birlikler kurmayı denemişlerdir.

Bu dönemde, yönetim ve yönetim yöntemlerinin yeniden düzenlenmesi çerçevesinde, anakent alanlarındaki yerel yönetimlerin de etkenliğini arttırmak amacıyla bir kaç yasa tasarısı hazırlanmış ise de, bunları hiç biri yassallaşma olanağına kavuşamamıştır.

Buna koşut olarak, 1960'lı yılların başından başlayarak, Bakanlar Kurulu, İstanbul, İzmir, Ankara gibi kentlerde bu alanların nazım imar planlarının hazırlanabilmesi için Metropoliten Planlama Büroları kurmuştur.

Son olarak 1972 yılında çıkarılan bir bakanlar kurulu kararı da, anakent alanlarındaki imar işleriyle ilgili bütün çalışmalar arasında eşgüdüm sağlanması ve büyük kentlerin sorunlarının anakentlere uygun yöntemlerle çözülmesi ile görevli bir Bakanlar arası İmar ve Koordinasyon kurulu kurulmuştur.

Bütün bu girişimler büyükşehir yönetimlerinin kurulmadığı bir dönemde büyükşehir alanlarında fiziksel gelişmelerin denetim altına alınması ve düzenli kentleşmenin sağlanması amacını güden çabalar olarak değerlendirilebilir.

C. 1980 - 1983 DÖNEMİ

1980 ve 1983 yılları arasındaki 3 yıllık dönem, ülkenin siyasal yaşamında bir askeri müdahalenin hemen ardından, büyükşehirlerle köktenci bir takım değişikliklerin olduğu bir dönemdir.

İlk girişim, büyükşehirlerdeki küçük yerel yönetimlerin tüzel kişiliklerinin kaldırılması olmuştur. Bunun yanı sıra , bu yerleşim yerleri , yakınında bulundukları büyük belediyelerle birleşmişlerdir. Milli güvenlik konseyinin uyguladığı bu karar sonucunda, Türkiye'de belediyelerin sayısı 1980 yılında 1.700'den, 1981 yılında 1580'e düşmüştür.

Bu kararın askeri otoritelerce farklı biçimlerde uygulamaya konulması ile 1981 yılının Aralık ayında 2561 sayılı birleştirme yasası ile, küçük birimleri büyüklerle birleştirerek, yerel kamu hizmetlerinin (enerji, içme ve kullanma suyu, kanalizasyon, ulaşım, toplu taşıma) birbirleriyle uyumlu ve bütünlendirici bir planlama içinde yerine getirilmesini sağlamaktı.

Bu yeniden düzenleme, sadece 8 kenti kapsamıştır. Çünkü nüfusu 300.000 ve daha yukarı olan kentleri ve onların yakın çevresindeki yerleşim yerlerini ilgilendiriyordu. Bu belediyeler: İstanbul, Ankara, İzmir, Adana, Bursa, Gaziantep, Konya ve Eskişehir idi.

Nüfus ölçütünün yanı sıra, dikkate alınması gereken etmenlerde şunlardır:

1 - Bağlanacak yerleşmenin büyükşehirle uzaklığı,

2 - Özekteki belediyenin hizmetlerinin bu yerlere getirilebilme kolaylığı,

3 - Küçük yerleşim yerlerini büyük belediye ile fiziki anlamda birleştirme olanağı.

Birleştirme de son yetki Bakanlar kuruluna bırakılmıştır. Önerileri , belediyelerin yetkili organlarıyla ve sıkıyönetim yetkililerine danışarak valiler İçişleri Bakanlığına yapmışlardır. 1981-1983 yıllarında, bu yasanın uygulanması sonucunda sadece İstanbul'da 31 belediye ile 23 köy tüzel kişiliklerini yitirmiş, seçilmiş organlarının varlığı son bulmuştur.

1981 yılında kurulan İstanbul Su ve Kanalizasyon Yönetimi (İSKİ) (2560 Sayılı yasa) şu görevlerle görevlendirilmiştir:

1 - Kentin su gereksinmesini karşılamak, suyun dağıtımını sağlamak, su hizmetine ilişkin projeleri ve gerekli araştırma ve incelemeleri yapmak

2 - Kullanılmış suları ve yağmur sularını toplamak ve yerleşim yerlerinden uzaklaştırmak,

3 - Su kaynaklarının kaybolmasını ve kirlenmesini önlemek,

4 - Anakent alanı içindeki belediyelerin su ve kanalizasyon işlerine ilişkin bütün hizmetleri yerine getirmek. Her ne kadar İstanbul Su ve Kanalizasyon yönetiminin hizmet alanı İstanbul belediyesinin sınırları ile sınırlandırılmış ise de, Bakanlar kurulu kararı ile, İstanbul çevresindeki belediye ve köyleri içine alması olanağı da öngörülmüş bulunmaktadır.

İSKİ'nin gelirleri şunlardır:

1 - Su satışından ve kullanılmış suların uzaklaştırılmasından elde edilecek paralar,

2 - Bu kuruluşun sunduğu hizmetlerden yararlanan yurttaşların ödeyecekleri harçlar,

3 - İstanbul Belediyesine Genel Bütçe Vergi Gelirlerinden verilen payların %10'u

D. BUGÜNKÜ BÜYÜKŞEHİR YÖNETİM SİSTEMİ

Türkiye tarihinde ilk kez, 1982 Anayasası, 127. Maddesinde, "Büyük yerleşim yerleri için özel yönetim biçimleri getirebilir" hükmünü koymuştur. Bu hüküm, hiç kuşku yok ki, son yirmi beş yıl içinde, büyükşehirlerde özel yönetimler oluşturulması yolunda duyulan gereksinmeye bir yanıttır. Daha önce, bu yönetimlerin oluşturulmasına, yürürlükteki anayasa engel bulunuyordu.

1983 sonlarında yeni hükümetin kurulmasından sonra, 2972 sayılı (Ocak 1984) yerel seçimlerle ilgili yasa, özeğindeki belediyenin sınırları içinde birden çok ilçe bulunan illerde, birer büyükşehir meclisi ve ilçelerde de birer ilçe belediye Meclisi kurulması öngörülmüştür. Aynı yasa, hem büyükşehir için, hem de ilçe belediyeleri için ayrı ayrı belediye başkanları seçilmesi ilkesini getirmiştir. 1984 yılında, bu koşullara sahip üç belediye bulunuyordu: İstanbul. Ankara ve İzmir. Yasaya göre içinde birden çok ilçe bulunduran her kent büyükşehir statüsü kazanmaya hak kazanıyordu.

Yerel seçimlerle ilgili yasadaki sonradan, konu Mart 1984'te, Yasa gücünde bir kararname ile (no:195) düzenlenmiştir. Daha sonra da, büyükşehir belediyelerinin yönetimine ilişkin 3030 sayılı yasa çıkarılmıştır. (Temmuz 1984). 3030 sayılı yasanın uygulanmasına ilişkin yönetmelik ise Aralık 1984 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Aslında 195 sayılı kanun hükmünde kararname, büyükşehir ile ilçe belediyeleri arasında dengeli bir görev ve dağılımını getirmiş ve iki kademeli federasyona yakın bir yönetim modeli getirmiştir. Ancak 3030 sayılı kanun ve ona bağlı olarak çıkarılan uygulama yönetmeliği, adeta tek kademeli sisteme yeniden dönüşü sağlayacak şekilde, büyükşehir başkanına yeni yetki ve görevler getirmiştir.

3030 sayılı kanunun 4 ve 5'inci maddeleri, büyükşehir ilçe belediyelerinin kuruluşunu düzenlemektir. Buna göre belediye sınırları içinde birden fazla ilçe bulunan şehirlerde büyükşehir, bu ilçelerde ise, ilçe belediyeleri kurulur.

3030 sayılı kanunun 6, 7 ve 8'inci maddeleri büyükşehir belediyesi ile ilçe belediyelerinin görev, yetki, hak, imtiyaz ve muafiyetlerini düzenlemektedir.

Büyükşehir belediyeleri için Amerika Birleşik Devletlerindeki şehir yöneticiliğine (City Manager) benzer bir kurum, 3030 sayılı kanunla kurulmuştur. Büyükşehir hizmetlerini başkan adına, onun direktifi ve sorumluluğu altında yürütmek üzere, bir genel sekreter atanması hükmüne bağlanmıştır. Genel Sekreter, büyükşehir Belediye Başkanının teklifi üzerine İçişleri Bakanlığının onayı ile atanmaktadır. Büyükşehirlerde ayrıca Belediye Başkan yardımcılarını da bulunmaktadır.

Büyükşehirliere devredilen, yönetimle ilgili yetki ve görevler, sadece 3030 sayılı kanundan kaynaklanmamaktadır. Diğer bazı kanunlarda yapılan değişikliklerle esasen yerel idare birimi olan büyükşehir belediyesinin görev ve yetki alanına girmesi hizmetler, yeniden esas sahibine geri verilmiştir. Bunun 3 örneği şunlardır:

İmar kanunun tamamı değiştirilerek, 3030 sayılı kanunun getirdiği yeni sisteme uygun düzenleme yapılmış ve belediyelerin özellikle büyükşehir

belediyelerinin imar konusunda yetkileri arttırılmıştır. Büyükşehirlerde, merkezi idare tarafından yürütülen hiç bir nazım imar plan bürosu kalmamıştır.

Diğer örnek ise, İstanbul Su ve Kanalizasyon İdaresinin İstanbul Büyükşehir Belediyesine bağlanmasını sağlayan 3009 sayılı kanundur.

Sonuncu örnek ise, 2918 sayılı karayolları Trafik Kanununda Yapılan değişikliktir.

4.2. **BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN YÖNETİM ORGANLARI**

Büyükşehir belediyelerinin yönetim organları şunlardır:

- Büyükşehir Belediye Meclisi
- Büyükşehir Belediye Encümeni
- Büyükşehir Belediye Başkanı

Bunlardan ilk ikisi karar, sonuncusu ise yürütme organıdır.

Büyükşehir Belediye Meclisi

Büyükşehir Belediye Meclisi, büyükşehir belediye başkanı, ilçe belediyelerinin başkanları ve ilçe belediyelerinin meclis üyeleri sayısının beşte birinden oluşmaktadır. Meclis 5 yıl için oluşturulur. Meclis üyeleri, ilçe belediyesinin meclis üyeliği kimliğini korurlar. Halk tarafından doğrudan doğruya seçilen meclis üyeleri, yalnızca ilçe belediye meclislerinin üyeleridir. Meclis, yılda üç kez, Kasım, Mart ve Temmuz aylarında gündemdeki maddelerin görüşülmesine yetecek bir süre için toplanır.

Büyükşehir Belediye Encümeni

Büyükşehir Belediye Encümeni, belediye başkanının başkanlığında toplanır. Üyeleri, büyükşehirin genel sekreteri ve imar, fen , hukuk, yazı, hesap, personel işleri gibi hizmet birimlerinin başkanlarından oluşur. Seçimle iş başına gelen üyelerin yer almadığı encümen, meclisin toplantı halinde olma-

dığı zamanlarda onun yerine karar alabilmek yetkisine sahiptir. Encümen kısmen karar kısmen yürütme organı niteliğine sahiptir.

Büyükşehir Belediye Başkanı

Büyükşehir Belediye Başkanı da ilçe belediye başkanları gibi, doğrudan doğruya halk tarafından beş yıllık bir süre için seçilir. Başkan, yalnız yasaların kendisine vermiş olduğu görevlerin görülmesinden değil, aynı zamanda ilçe belediyelerinin hizmetleri arasında eşgüdümün sağlanmasından da sorumludur.

Büyükşehir Meclisinin bütün kararları ve ilçe belediye meclisinin kararları, görüş bildirmesi için Büyükşehir belediye başkanına gönderilir. Başkanın, ilgili meclislerden bu kararları yeniden gözden geçirmelerini isteme hakkı vardır. Bu durumda meclisin aldığı karar geçerli olur.

Büyükşehir belediye başkanı, büyükşehirin tüzel kişiliğini temsil eder, meclisin aldığı kararları uygular ve kimi durumlarda da özeysel yönetimin temsilcisi olarak hareket eder. Meclis, ilk toplantısında üyeleri arasından bir başkan vekili seçer. Başkan Vekili, belediye başkanının bulunmadığı toplantılara başkanlık eder.

Büyükşehir belediyelerinde, bir Genel Sekreter bulunur. Genel sekreter, belediye başkanına yardım eder ve onun adına ve onun sorumluluğu altında, belediye başkanının görevlerini yerine getirir . Genel Sekreter, büyükşehir belediye başkanının önerisi üzerine, İçişleri Bakanı tarafından atanır.

4.3. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN

YETKİ VE SORUMLULUKLARI

Büyükşehirler de yerel kamu hizmetleri, ikiye ayrılmıştır. Bunlardan bir bölümünün büyükşehir belediyelerince, bir bölümünün ise, ilçe belediyelerince yerine getirilmesi öngörülmüştür.

1. Büyükşehir belediyelerinin görevleri, yerel hizmetler için yatırım ve finansman sağlamak, planlama, yolların yapım, bakım ve onarımı, çevrenin korunması, parklar ve dinlenme yerleri oluşturulması, ekonomik ve toplum-

sal hizmetlerin sağlanması ile ilgilidir. Büyükşehirler düzeyinde ele alınacak hizmetlerin ayrıntılı bir biçimde aşağıda verilmiştir.

(A) Büyükşehir belediyesine ait görevler:

- a) Büyükşehir yatırım plan ve programlarının yapmak,
- b) Büyükşehir nazım imar planlarını yapmak, yaptırmak ve onaylayarak uygulamak, ilçe belediyelerinin nazım plana uygun olarak hazırlayacakları tatbikat imar planlarını onaylamak ve uygulamasını denetlemek,
- c) Büyükşehir dahilindeki meydan, bulvar, cadde ve anayolları yapmak, yaptırmak, bakım ve onarımını sağlamak ve kanunların belediyelere verdiği trafik düzenlemesinin verdiği bütün işleri yürütmek,
- d) Yolcu ve yük terminalleri, katlı otoparklar yapmak, yaptırmak ve işletmek veya işlettmek,
- e) Çevre sağlığı ve korunmasını sağlamak, bir, iki ve üçüncü sınıf gayri sıhhi müesseselerin açılış ve çalışmalarına ruhsat vermek,
- f) Yeşil sahalar, parklar ve bahçeler yapmak, sosyal ve kültürel hizmetleri yerine getirmek,
- g) Büyükşehir dahilindeki su, kanalizasyon, her nevi gaz, merkezi ısıtma ve toplu taşıma hizmetlerini yürütmek ve bu amaçla gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletme ve işlettmek,
- h) Yiyecek ve içecek maddelerini tahlillerini yapmak üzere laboratuvarlar kurmak ve işletmek,
- ı) Mezarlık alanlarını tespit ve tesis etmek ve işletmek,
- j) Çöplerin ve sanayi atıklarının toplanma yerlerini belirtmek, değerlendirilmesi ve imhası için gerekli tesisleri kurmak, kurdurmak, işletmek veya işlettmek,

k) Meydan, bulvar, cadde, yol ve sokak isim numaraları ile bunlar üzerindeki binalara numara verilmesi işlemini gerçekleştirmek.

l) Toptancı halleri ve mezbahalar yapmak, yaptırmak, işletmek veya işletlettirmek,

m) İtfaiye hizmetlerini yürütmek, patlayıcı ve yanıcı maddeler üreten ve depolayan yerleri tespit etmek, fabrikalar ve sanayi kuruluşlarının bulundurmaları zorunlu olan yangın söndürme ve çevre sağlığına ilişkin araç, gereç ve tesisleri tespit etmek ve bu kuruluşları denetlemek,

n) İlçe belediyeleri arasındaki ihtilaflarda, zabıta ve diğer belediye hizmetlerinin koordinasyonunu sağlamak,

o) Büyükşehir çapında ortak finansman ve yatırım gerektiren hizmetlerin gerçekleştirilmesini sağlamak,

p) Büyükşehir belediyesince işletilen alanlarda zabıta hizmeti ile diğer belediye hizmetleri ve ruhsat verme işlemlerini yürütmek.

2. Öte yandan, ilçe belediyeleri ise, aşağıdaki görevlerle görevlendirilmiş bulunmaktadır:

(A) fıkrası dışında kalan ve yürürlükteki mevzuatla belediyelere verilen bütün görevler ilçe belediyelerince yürütülür. (A) fıkrasının (f) ve (l) bentlerindeki görevler ilçe belediyelerince de yapılabilir. Bu görevlerden hangilerinin ilçe belediyelerince yürütüleceği yönetmelikle belirtilir.

Büyükşehir belediyeleri, görevlerini, sınırları içindeki ilçe belediyeleri arasında dengeli bir biçimde yerine getirmek zorundadırlar. Bunun için;

1. Akçalı ve teknik kaynakları,
2. Nüfus büyüklüğünü
3. Hizmet alanının genişliğini dikkate alırlar.

İlçe belediyelerine bırakılmış olan görevlerden bir bölümü, büyükşehir belediyesince ilçe belediyeleriyle işbirliği yapılarak ortaklaşa görülebilir. Yeter ki bu ilçe belediyesince istensin, karşılığı ödensin ve büyükşehir belediyesi bu konuda olumlu bir karara varsın.

Büyükşehir yönetimleri, iki koordinasyon merkezinin hizmetlerinden yararlanmaktadır. Bu örgütler, büyükşehir ölçeğinde önem taşıyan kimi hizmetlerin yerine getirilmesi ile ilgilidir. Bu örgütlerin toplantılarına, büyükşehir belediye başkanı başkanlık eder. Bunlardan birincisi, Altyapı koordinasyon merkezidir. Görevi, anakentteki altyapı yatırım izlencelerini, ulusal sosyo-ekonomik kalkınma plan ve izlenceleri çerçevesinde bir araya getirmektedir. İkincisi ise, Ulaşım Koordinasyon Merkezidir. Bunun da, kamu ulaşım araçlarının başlıca güzergâhlarını belirlemek, tarifelerinin saptamak ve uygulamak gibi görevleri olduğu görülmektedir.

4.4. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNİN PLAN, PROGRAM VE BÜTÇELERİ

Büyükşehir dahilindeki tüm hizmetler, devlet kalkınma planının ilke, hedef ve sürelerine uygun olarak yapılacak plan ve programlara göre yürütülür. Büyükşehir belediyeleri ile ilçe belediyeleri bütçelerinin hazırlanması ve uygulanmasında 1580 sayılı Belediye kanununun ilgili hükümleri uygulanır.

Büyükşehir belediye bütçeleri doğrudan, ilçe belediye bütçeleri ise büyükşehir belediye meclisince, yatırım ve hizmetler arasında bütünlük sağlayacak şekilde aynen veya tadilen kabul edildikten sonra ilgili vali tarafından onaylanır.

Büyükşehir ve ilçe belediyeleri bütçeleri büyükşehir belediye meclisince aynı toplantı döneminde ve birbiri arkasına görüşülerek karara bağlanır ve tek bir bütçe halinde bastırılır.

Büyükşehir belediye meclisi, ilçe belediyelerini kabul ederken, vali büyükşehir ve ilçe belediye bütçelerini onaylarken,

- a) Bütçe metnindeki, kanun, tüzük ve yönetmeliklere aykırı madde ve ibareleri çıkarmaya ve değiştirmeye,
- b) Belediyelerin tahsile yetkili olmadığı gelirleri çıkarmaya veya kanuni yetki üzerindeki gelir tahminlerini normal ve kanuni halde indirmeye,
- c) Yapılması görev olmayan hizmetler için konulmuş ödenekleri çıkarmaya,

d) Bütçeye konulması kanunen zorunlu iken konulmamış ödenekleri ve kesinleşmiş yönetim borçlarını eklemeye yetkilidir.

Yapılan bu ekleme ve çıkartmalar dikkate alınarak bütçeler büyükşehir belediye meclisi veya vali tarafından denkleştirilir.

Vali tarafından yapılan değişikliklere karşı bütçeden büyükşehir belediyesine intikalinden itibaren 20 gün içinde büyükşehir belediye başkanınca görevli idare yargı mercilerine 30 gün içinde karara bağlanır. Bütçede yapılacak her türlü değişiklik bütçenin yapıldığı usule tabidir.

4.5. BÜYÜKŞEHİR BELEDİYELERİNDE KOORDİNASYON

Büyükşehir dahilindeki "alt yapı hizmetleri" ile "kara ve deniz taşımacılığı" hizmetlerinin bir koordinasyon içerisinde yürütülmesi amacıyla büyükşehir belediye başkanının başkanlığında yönetmelik ile tespit edilecek kamu kurum ve kuruluşları temsilcilerinin katılacağı bir "Alt Yapı Koordinasyon Merkezi" ile bir "Ulaşım Koordinasyon Merkezi" kurulur. İlçe belediye başkanları kendi görev sahalarını ilgilendiren konuların görüşülmesinde koordinasyon merkezlerine üye sıfatıyla katılırlar.

Alt Yapı Koordinasyon Merkezi kamu kurum ve kuruluşlarınca büyükşehir dahilinde yapılacak alt yapı yatırımları için kalkınma planı ve beş yıllık programlara uygun olarak yapılacak taslak programları birleştirerek kesin program haline getirir.

Bu kesin programlarda birden fazla kurum ve kuruluşça aynı anda yapılması gerekenler "ortak program"a alınır. Ortak programa alınan alt yapı hizmetleri için devlet, belediyeler ve diğer kamu kuruluşlarının bütçelerine konulan ödenekler alt yapı koordinasyon merkezinde teşekkül ettirilecek "alt yapı yatırım fonu"na aktarılır.

Ortak programa alınmayan yatırımlar için her bakanlık ile ilgili büyükşehir ve ilçe belediyeleri ve diğer kamu kurum ve kuruluşları alt yapı koordinasyon merkezince tespit edilen programa göre harcamalarını kendi bütçesinden yaparlar.

Ulaşım koordinasyon merkezi şehrin ulaşım planına göre toplu taşıma araçlarının güzergâhı, zaman ve bilet tarifelerini yapmaya ve bu tarifeleri uy-

gulamaya yetkilidir. Bu işlemler yapılırken il trafik komisyonları ile gerekli koordinasyon sağlanır. Koordinasyon merkezlerince alınan ortak yatırım ve toplu taşıma ile ilgili kararlar bütün belediyeler ile kamu kurum ve kuruluşları için bağlayıcıdır.

5. İSTANBUL METROPOLÜ, YÖNETİMİ VE FİNANSAL YAPISI

Buraya kadar, kuramsal çerçevede büyükşehir olgusunun ne olduğu, yönetim şekilleri ve Türkiye 'de bu olgunun oluşumu anlattık. Bu bilgilerin ışığında örnek metropol olarak alınan İstanbul'un ve İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yönetimini ve finansman yapısını inceleyerek konuyu daha da somutlaştıracacağız.

Öncelikle İstanbul kentini tanımlamak gerekir. İstanbul nasıl bir metropoldür ? İstanbul, merkezi Avrupa'nın çeperinde yer alan, Avrupa'yı Asya'ya bağlayan, çok önemli tarihi, coğrafi ve jeopolitik özellikler taşıyan, aynı zamanda çeşitli kültürlerin birikim yeri olan çok eski bir metropoldür.

Şu anda, bir metropolden çok azman bir sanayi kenti haline gelen İstanbul'un geçmişten günümüze doğru bir perspektif içinde baktığımızda çok büyük değişiklikler görürüz. Bu perspektif içinde Cumhuriyet sonrası dönem bizim için önemlidir. Cumhuriyet dönemine girildiğinde İstanbul'un nüfusu 600.000 dolaylarına kadar düşmüş, uluslararası ekonomik ilişkileri azalmış ve başkentlik işlevini kaybetmişti. Kent, 1. Dünya Savaşı öncesindeki nüfusuna ancak 30 yıl sonra ulaşmıştır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında Türkiye'de yaşanmaya başlayan hızlı kentleşmeyle İstanbul'un nüfusu da hızla artmıştır. Bu gelişim aşağıdaki tabloda görülmektedir.

Yıllar	İstanbul	Türkiye	İstanbul'un Türkiye Nüfusu İçindeki Payı
1945	1.078.399	18.790.174	5.7
1950	1.166.477	20.947.188	5.5
1955	1.533.822	24.064.763	6.3
1960	1.882.092	27.754.820	6.7
1965	2.293.823	31.391.421	7.3
1970	3.019.032	35.605.176	8.4
1975	3.904.588	40.347.719	9.6
1980	4.741.890	44.736.957	10.5
1985	5.842.985	50.664.458	11.5
1990	7.309.190	56.473.035	12.9
1995*	9.131.455	65.045.162	14.0
2000*	11.399.872	73.620.709	15.4
2005*	14.231.805	82.326.856	17.0
2010*	17.767.241	94.312.661	18.8

1985 - 90 dönemindeki artışın yaklaşık üçte biri doğal artıştan, üçte ikisi de göçler dolayısıyla olmuştur. Bu sayılar oldukça yüksektir. Bu kadar hızlı nüfus artışının kentte yerleştirilip kentin işlerliğinin korunması kolay değildir. Bu pek çok sorunu beraberinde getirecektir.

İstanbul'a ilişkin olarak gündeme getirilen aşırı yığılma yargısı, kentin gelişmesinin toplumun meşru bulduğu imar kurallarına uygun olarak gerçekleştirilemeyeşinden, yaşam kalitesinin yaratılamayışından kaynaklanmaktadır. İkinci Dünya Savaşı sonrasında yaşanan hızlı nüfus artışı karşısında ülkenin sermaye birikim süreçleri, kentsel toprak üzerindeki mülkiyete ilişkin kurumsal yapı, konut sunum biçimleri, yerel yönetimlerin finansmanındaki sınırlamalar, kent alt yapısı ve hizmetlerin sunuluşundaki yaklaşımlar, hızla artan İstanbul nüfusunun kentsel mekâna akılcı bir şekilde yerleşimine olanak vermemiştir.

Kentin hızla artan nüfusu ve konut alanlarının mekânda yayılışı ve yoğunluklarının artışı hem kentsel alt yapı hem de kentsel hizmetlerin üretilmesi konusunda büyük bir talep yaratmıştır. Türkiye'nin sermaye birikim süreçleri, bu taleplerin gerektirdiği yatırımları gerçekleştirmekten uzaktır. Bunun sonucunda asgari alt yapı yatırımıyla ve yerel yönetimin sınırlı kentsel hizmet üretimi ve kaynakları ile bir kentleşme yaşanmıştır.

Kuşkusuz 7.5 milyonu geçen bir nüfusa sahip İstanbul, kent yapısında geçirdiği iç dönüşümlerle ve mekânda kapsadığı Tuzla'da Silivri'ye kadar olan yayılışla metropoliten gelişmenin belli özelliklerini taşımaktadır. Ama kentin biçimi, arada açık alanlara olanak sağlayan parçalanmış bir yapılaşma göstermemekte, kent bir yağ lekesi gibi büyümekte, sanayinin büyük kesimi kente 6 - 7 kilometre uzaklıktaki halka içinde yer almayı sürdürmektedir. Bu da kentte yaşam kalitesinin geliştirilmesine önemli sınırlamalar getirmektedir.⁽⁴⁾

İstanbul Metropolünü aşağıdaki gibi birtakım sayılarla belirlemek, İstanbul'un ne derecede azman bir kent olduğunu daha iyi açıklar.⁽⁵⁾

- * İstanbul'un nüfusu 32 Avrupa ülkesinin nüfusundan fazla,
- * Ülke endüstrisinin % 40'ına sahip,
- * Ülke ölçeğinde tüm vergi gelirlerinin %40'ı,
- * Katma değer vergi gelirlerinin %56'sı,

- * Kurumlar vergisinin %64'ü,
- * Toplam Katma Değer'in %25'i İstanbul'da yaratılıp, hazineye akıyor.
- * Her yıl nüfusu 380.000 kişi artıyor.
- * 8000 km içme suyu hattı,
- * 7000 km kanal hattı,
- * 10.000 km asfaltlanmış yolu var.
- * Günde 2 milyon m³ su tüketiliyor.
- * Günde 7000 ton çöp toplanıyor.

5.1. **İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ORGANİZASYONU**

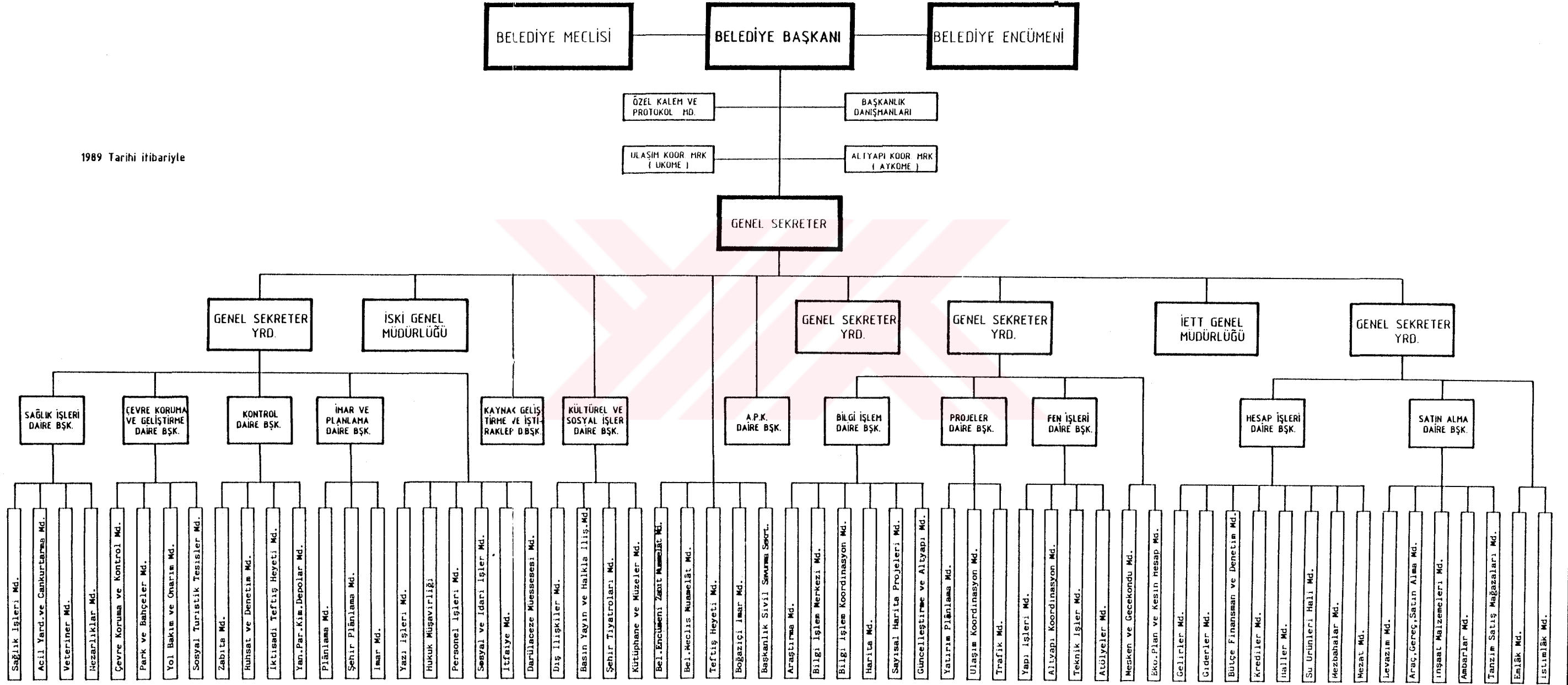
Bundan önceki bölümde büyükşehirlerin temel organları üzerinde durmuştuk. Şimdi bu organizasyonu İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin yönetim şeması ve beş yıllık süre içerisindeki gelişimini vererek açıklayalım.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin temel organları birinci bölümde söz edildiği gibi belediye meclisi, belediye encümeni ve belediye başkanından oluşmaktadır. İstanbul Büyükşehir Belediye Başkanı'nın merkezi kuvvetli bir konumu vardır. Başkan belediye başkanına verilen kanuni görevler yanında ilçe belediyeleri arasında hizmetlerin yürütülmesinde birlik ve beraberliği sağlamakla görevli ve yetkilidir.

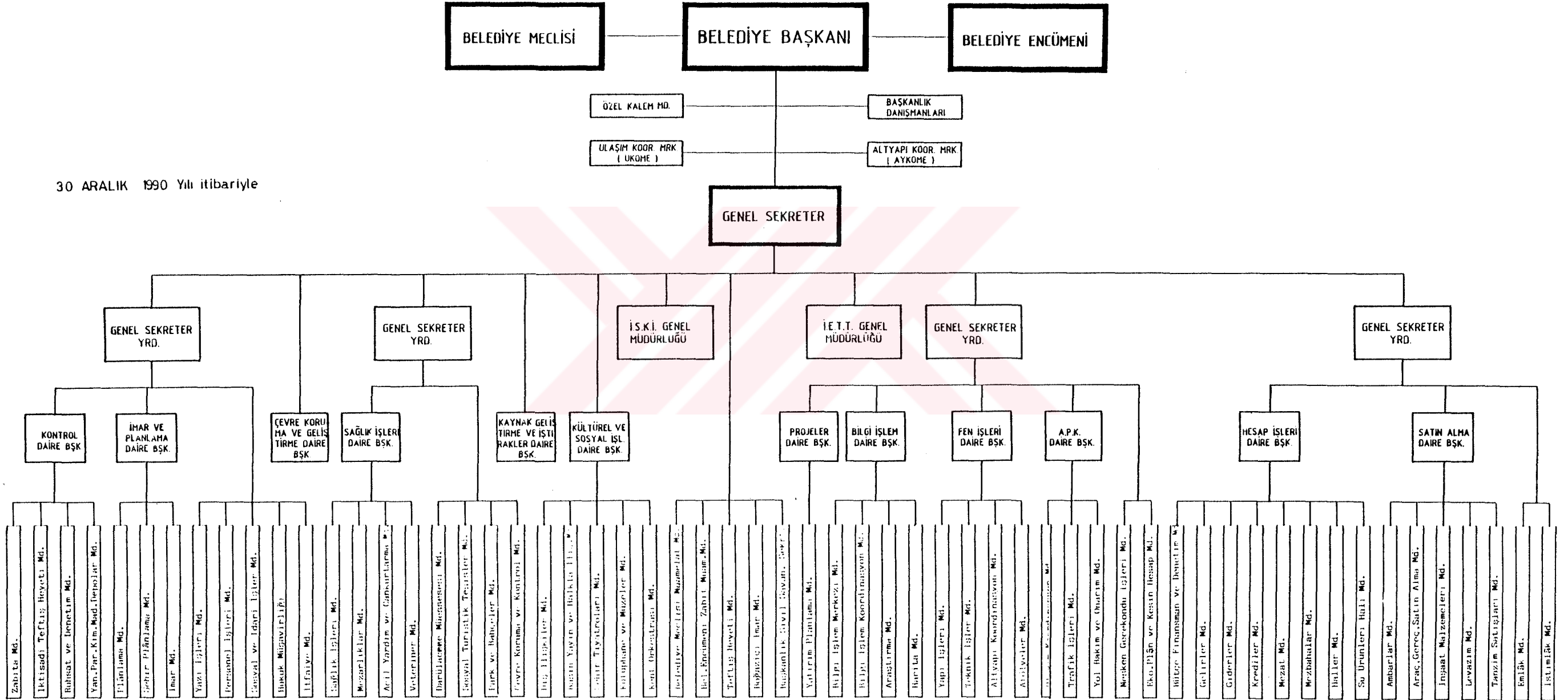
İstanbul Büyükşehir Belediyesi'ne bağlı 1994 yılı itibarıyla 26 adet ilçe belediyesi bulunmaktadır. Bunlar; Adalar, Bakırköy, Beşiktaş, Beykoz, Be-yoğlu, Eminönü, Eyüp, Fatih, Gaziosmanpaşa, Kadıköy, Sarıyer, Şişli, Üskü-dar, Zeytinburnu, Kartal, Küçük Çekmece, Kâğıthane, Pendik, Ümraniye, Bayrampaşa, Bağcılar, Bahçelievler, Avcılar, Güngören, Maltepe ve Tuzla'dır.

Büyükşehir belediyesi büyük ölçekli planlama kararlarını verip ilçe belediyelerini denetlerken, ilçe belediyeleri günlük faaliyetleri yürütürler.

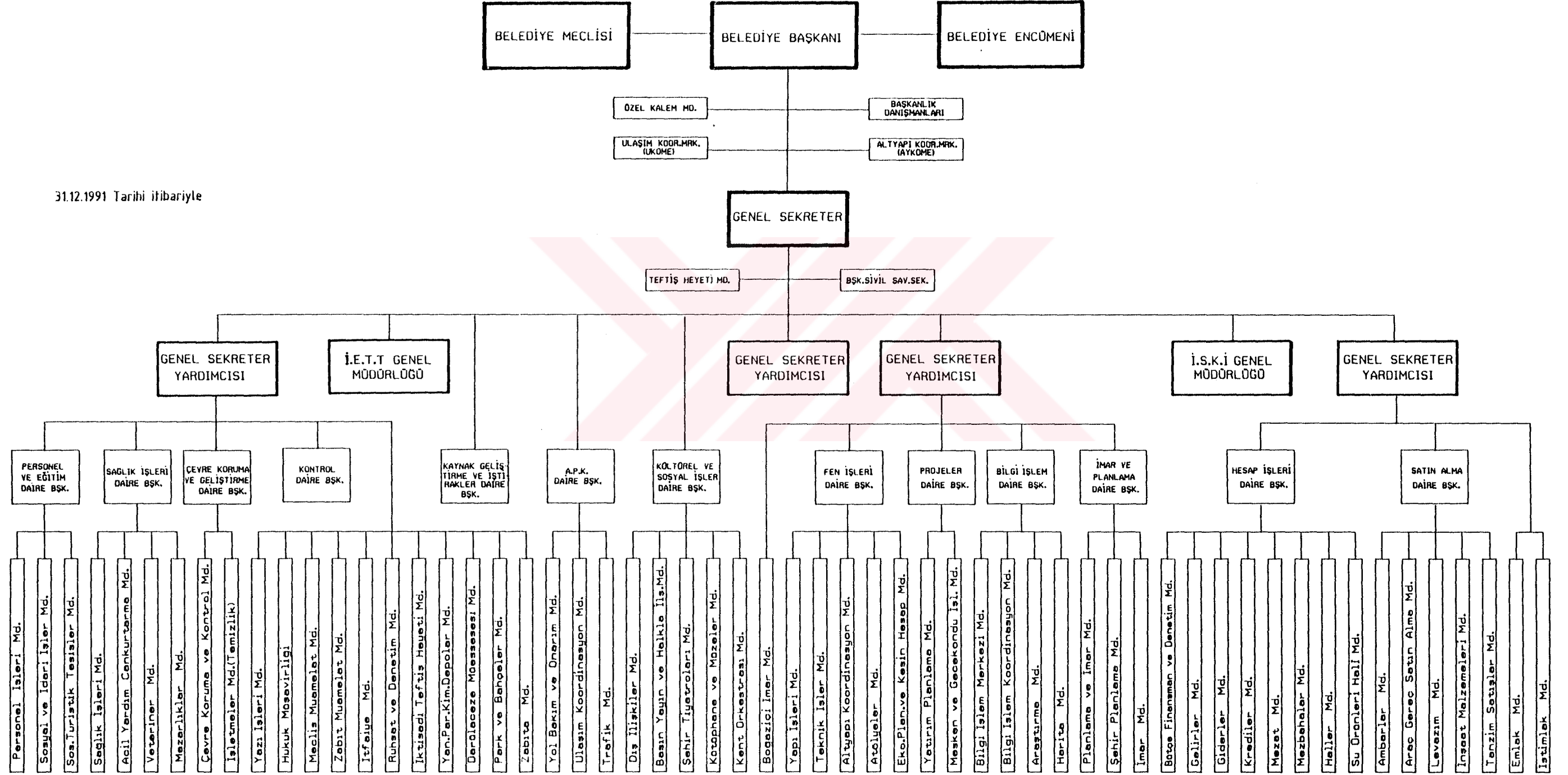
1989 Tarihi itibariyle



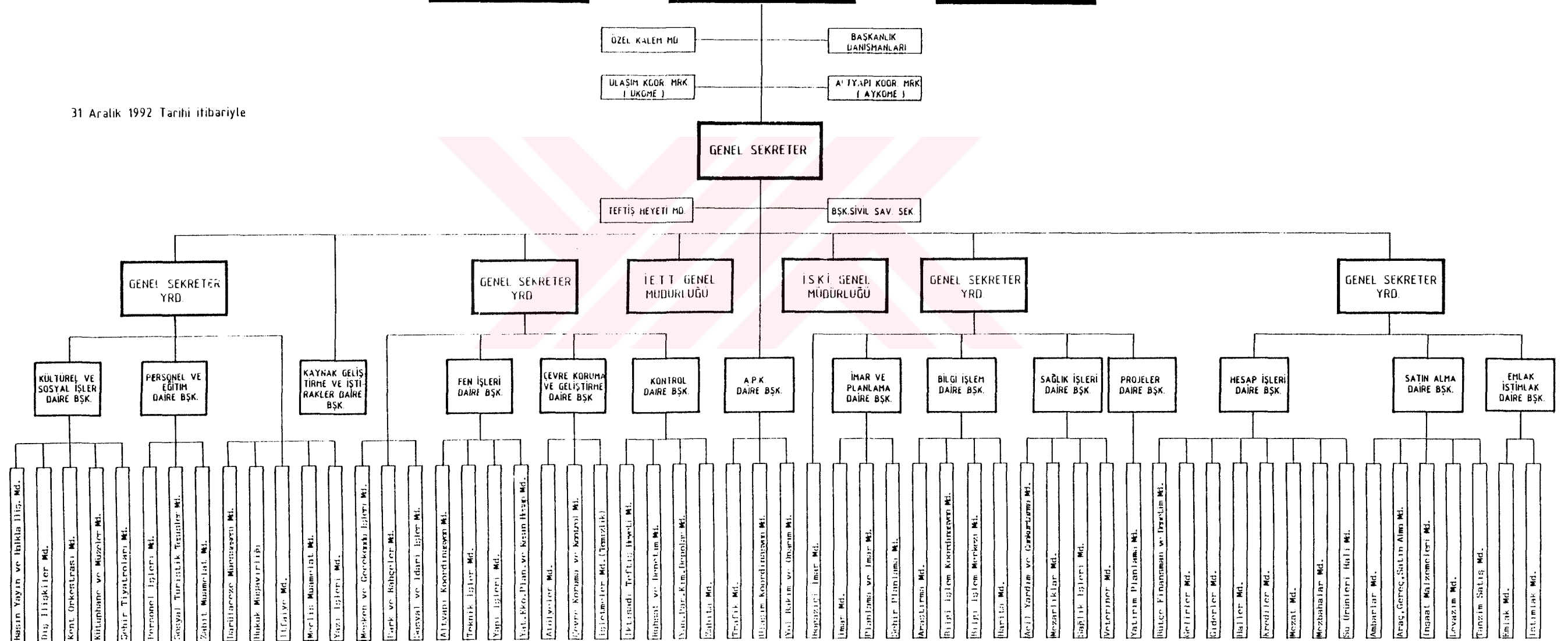
30 ARALIK 1990 Yılı itibariyle



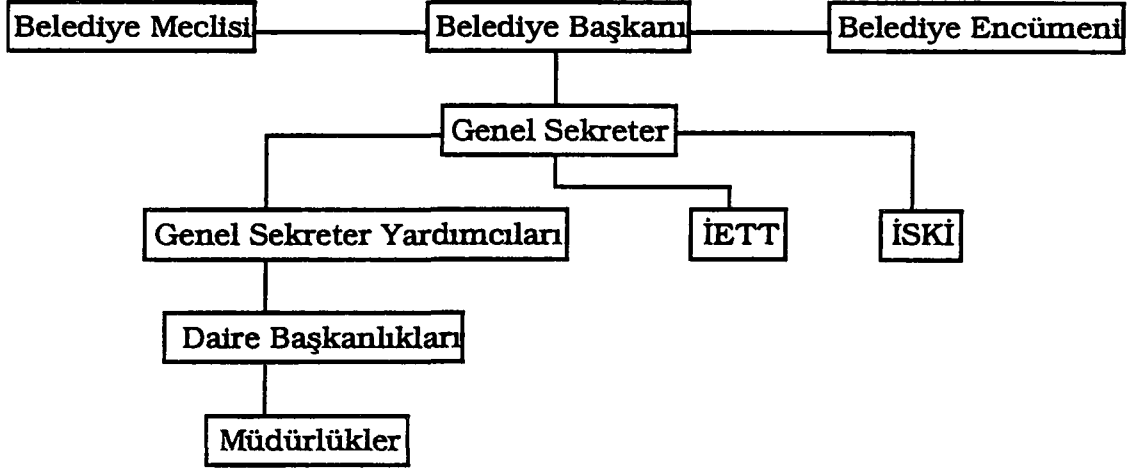
31.12.1991 Tarihi itibariyle



BELEDİYE MECLİSİ — BELEDİYE BAŞKANI — BELEDİYE ENCÜMENİ



İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin organizasyon şeması şu şekildedir:



1989-1992 yılları arasında büyükşehir belediyesinin organizasyon şeması tablolarda görülmektedir.

1989 yılı itibariyle belediyenin en alt kısmını oluşturan müdürlükler 60 tanedir. Bunlar 12 adet daire başkanlığına bağlıdır. Bu daire başkanlıkları:

- Sağlık işleri
- Çevre koruma ve geliştirme
- Kontrol
- İmar ve planlama
- Kaynak geliştirme ve iştirakler
- Kültürel ve sosyal
- Araştırma plan koordinasyon
- Bilgi işlem
- Projeler
- Fen işleri
- Hesap işleri
- Satın alma

olarak görülmektedir. Bunlar 4 adet genel sekreter yardımcısının denetimi altındadır. Ayrıca İETT ve İSKİ olmak üzere iki genel müdürlük de mevcuttur. Bu birimlerin hepsi genel sekretere bağlıdır. Bundan başka büyükşehir belediye meclis - encümen - başkan üçlüsü ile genel sekreter arasında 4 önemli müdürlük yer almaktadır.

- Özel kalem ve protokol müdürlüğü
- Ulaşım koordinasyon merkezi (UKOME)
- Başkanlık danışmanları
- Altyapı koordinasyon merkezi (AYKOME)

1990 yılında, Bilgi İşlem Daire Başkanlığı'na bağlı olan "Güncelleştirme ve Altyapı Müdürlüğü" ile "Sayısal Haritalar Müdürlüğü" kaldırıldı. Ayrıca aynı yıl Kent Orkestrası Müdürlüğü Kültürel ve Sosyal İşler Daire Başkanlığı kapsamına girmiştir, ve müdürlük sayısı 59'a inmiştir.

1991 yılında Personel İşleri, Sosyal İşler ve Sosyal Tesisler Müdürlükleri birleştirilerek Personel ve Eğitim Daire Başkanlığı kuruldu. Ayrıca Teftiş Heyeti Müdürlüğü ve Başkanlık Sivil Savunma Sekreteri, Genel Sekreter denetimine alındı.

Aynı yıl, Çevre Koruma ve Geliştirme Daire Başkanlığı'na bağlı olarak İşletmeler Müdürlüğü oluşturuldu. Daire başkanlık sayısı 13'e yükselirken, müdürlük sayısı 58'e indi.

1992 yılında Satın Alma Daire Başkanlığı'na bağlı olan Tanzim Satış Müdürlüğü, Emlak ve İstimlâk Müdürlüğü ile birlikte Emlak İstimlâk Daire Başkanlığı denetimine alındı. Aynı yıl daire başkanlığı sayısı 14'e yükseldi.

6. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN

FİNANSMAN YÖNETİMİ

Büyükşehir belediyesinin finansman yönetimi Hesap İşleri Daire Başkanlığı'na bağlı bulunan,

- Bütçe ve Finansman Müdürlüğü,

- Gelirler Müdürlüğü,
- Giderler Müdürlüğü,
- Krediler Müdürlüğü

tarafından yürütülmektedir.

Bütçe ve Finansman Müdürlüğü; belediye bütçesinin hazırlanması ve tasdikinden sonra, gider bütçesinin kontrolü, bütçe aktarmalarının yapılması, özel hizmet, yan ödeme ve diğer tazminatlarının İçişleri Bakanlığından vizesinin alınması, ilçe belediyeleri ile bağlı kuruluşlara borç protokolü hazırlanması, ihale evraklarının ödenekleri verilerek encümene gönderilmesi, fonlara katılma payları ile kanuni payların tahakkuklarının yapılması, bütçe kesin hesabı ile yönetim dönemi kesin hesabının çıkarılması görevlerini üstlenmiştir. Belediyeye gelir oluşturan birimlerde, maktu olarak oteller, fuarlar, Açık Hava, Lütfü Kırdar Spor Sarayı, Abdi İpekçi Spor Salonu, AKM, Merkezi Rumeli Hisarı, konser salonları, aynı zamanda ana arterdeki ilan ve afiş vergilerinin tahsil edilip edilmediği kontrol ve denetimi, buralara giriş biletlerinin tanzimi ve basım işleri denetim kalemlerce yapılır.

Gelirler Müdürlüğü; bütçe yılı içerisinde büyükşehir alanı içinde belediyeye vergileri gelirleri, vergi dışı gelirleri, harçlar, özel yardımlar gibi gelir kalemini oluşturan birimlerin toplanması, kontrolü, tanzimi, denetim çalışmalarının yapılması ve bunlarla ilgili tahsilatların oluşumunu gerçekleştirmektedir.

Giderler Müdürlüğü; bütçede gider kalemini oluşturan, cari yatırım ve transfer harcamalarının karşılanması, ek bütçelerin sağlanması bu müdürlüğün görevlerini oluşturmaktadır.

Krediler Müdürlüğü; büyükşehir belediyesinin çeşitli yatırımlarını gerçekleştirmek için iç ve dış borç alımı ve bunların kontrolü ve muhasebe kayıtlarını tutmakla görevlidir. İlçe belediye borçları, dere ıslahları, Avrupa İskân fonundan sağlanan krediler, Deniz Otobüsleri, iş makineleri, hızlı tramvay maliyetleri krediler müdürlüğünce düzenlenmektedir.⁽⁶⁾

1992 yılında, Krediler Müdürlüğü'nce yapılan faaliyetler şöyledir:

- Dere ıslahları kredisi

Alınan kredi toplamı 63.391.928.400.- TL

1992 sonuna kadar ödenen toplam faiz 73.581.330.881.- TL

Toplam bakiye borç 136.973.259.281.- TL

- Avrupa İskân Fonu

Altyapı hizmetlerinde kullanılmak üzere geçmiş yıllarda sağlanan ve İSKİ'ye devir edilen toplam 27.289.831.936.- TL kredi alınmıştır.

- Emlak Bankası kısa vadeli iç borçlanma

1992 yılında Emlak Bankası'ndan vadeli borçlanma olarak 30 milyar TL kredi temin edilmiştir.

- İller Bankası kısa vadeli iç borçlanma

1992 yılı içinde 50 milyar TL kredi temin edilmiştir.

- Deniz Otobüsleri

Bu konuyla ilgili kullanılacak toplam kredi miktarı 82.250.000 DM, kullanılan kredi miktarı da 81.928.797 DM'tır. 1992 sonu bakiye toplam borç (ana para + faiz) 64.971.271 DM'tır.

- Hızlı Tramvay

Hızlı tramvay sistemi için, 1991 yılı sonu itibarıyla toplam kullanılan 685.066.850 SFR'lık krediye toplam 144 hakediş düzenlenmiştir. 1991 yılı içinde sistem için temin edilen 130 milyon SFR'lık krediden,

1991 yılı içinde kullanılan: 32.286.194 SFR

1992 yılı içinde kullanılan: 38.984.724 SFR

Toplam: 71.270.918 SFR kredi kullanılmıştır.

6.1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE'SİNİN FİNANSMAN YAPISI

6.1.1. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GELİRLERİ

İstanbul büyükşehir belediyesinin gelirleri 3030 sayılı yasada düzenlendiği gibi şöyledir:

1) Genel Bütçe vergi gelirlerinden anakent içindeki ilçe belediyelerine , özel yasası gereğince verilmekte olan paylardan Bakanlar kurulunca belirlenecek miktarda kesilen paylar. Bakanlar kurulu, 1984 yılında bu payları saptamış ve anakent belediyelerinin, bunlardan 1984 ve 1985 yılları için %30 , 1986 ve 1987 yılları için ise %35 oranında yararlanmasını karara bağlamıştır. Dolayısıyla, ilçe belediyelerine kalan miktarlar, 1984 ve 1985 için %70'e , 1986 ve 1987 yılları için ise %65'e indirilmiş olmaktadır.

2) Büyükşehir belediyesinin sınırları içinde yapılan genel bütçe vergi tahsilatının, gelir saymanlıklarınca hesaplanıp, ertesi ayın sonuna değin ilgili büyükşehir belediyesine yatırılması gereken %5'lik pay. Bu pay, 195 sayılı yasa gücündeki kararnamede %1 iken, 3030 sayılı yasa ile %3'e yükseltilmiştir. Aynı yasanın verdiği yetkiye dayanarak, Bakanlar kurulu bu payı Nisan 1985'te %5'e yükselmiştir. (85/9382 sayılı Bakanlar kurulu kararı, R.G. 27 Nisan 1985, No: 18737)

3) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması koşuluyla belediye gelirleri yasasında (2464) yer alan oran ve esaslara göre tahsil oluncak Elektrik ve Havagazı Tüketim vergisi ile Temizleme ve Aydınlatma harcının %50'si.

4) Hizmetlerin büyükşehir belediyesi tarafından yapılması koşuluyla, Belediye gelirleri yasasında belirtilen oran ve esaslara göre alınacak yol, su ve kanalizasyon harcamalarına katılma payları.

5) Kamu idare ve müesseselerinin yardımları,

6) İç ve dış borçlanmalar ile tahvil ve hisse senedi gelirleri

7) Şartlı ve Şartsız bağışlar

8) Büyükşehir belediyesinin taşınır ve taşınmaz mal gelirleri,

9) Yapılacak hizmetlere karşı alınacak paralar

10) Büyükşehir belediyesi iktisadi teşebbüslerinin safi hasılatından büyükşehir belediye meclisince belirlenecek oranda alınacak paylar,⁽⁷⁾

Özekselsel yönetime, kendi vergi gelirlerinden pay verme yetkisi tanıyan 3004 sayılı yasaya göre, vergi gelirlerinin %10'u belediyeler için ayrılmaktadır. Bu miktarın %80'i, İstanbul, Ankara ve İzmir gibi b y k ehirler dışında kalan belediyelere, nüfuslarına göre dağıtılmaktadır. Geriye kalan %20 ise, Belediyeler fonu adını almakta ve büyük belediyelerde dahil olmak üzere, bütün belediyelerin, harita, imar planı, her türlü altyapı ve proje harcamaları için kullanılmaktadır. Burada unutulmaması gereken nokta, bu paranın %6 'sının, İstanbul Boğazının iki yakasının doğal güzelliklerinin korunması ve geliştirilmesi amacıyla kullanılabileceği ve bu amacı gerçekleştirmek için özel olarak kurulmuş bulunan İstanbul Boğaziçi imar müdürlüğüne ayrılacaktır . Bu miktar 1985 yılında 3239 sayılı yasayla %2'ye indirilmiştir.

Bu arada 3239 sayılı yasa ile 1985 yılında, b y k ehirlere iki gelir kaynağı daha sağlanmıştir. Bunlardan birincisi, müzelere giriş ücretlerinden alınacak belediye payıdır. Buna göre TBMM'ne bağlı Milli saraylar dışında, belediye sınırları ve komşu alanların sınırları içerisinde gerçek ve tüzel kişilerce i letilen her türlü müzelerin giriş ücretlerinin %40'ı belediye payı olarak alınmaktadır. Bu payı ilgili belediyeler alır.⁽⁸⁾

 kincisi de, Emlak vergisinden, anakentlere verilmesi gereken paydır. Bilindiği gibi, 3239 sayılı yasa emlak vergisini ilke olarak belediyelere bırakmıştir. Belediyeler, bu vergi hasılatının %15'ini İl  zel yönetimlerine verdikten sonra geriye kalan kısmın %20'sini de, 3030 sayılı yasanın uygulandığı yerlerde büyükşehir belediyesine vermek zorundadırlar.

İstanbul'un su ve kanalizasyon hizmetlerini yerine getirebilmesi için bir başka olanak daha vardır. Bu da bütün anakent alanının su ve kanalizasyon hizmetlerinin görülebilmesi amacıyla kurulmuş bir özel amaçlı bir büyükşehir kurulu u olan İSKİ'dir. Kurulu  yasasına göre, İSKİ, İstanbul Büyükşehir alanı içindeki belediyelere verilen ve nüfus ilkesine bağlanmış bulunan %80 oranındaki payların %10'unu almaktadır. Örneğin bu kuruluşun

1985 yılı bütçesi 94 milyar tutarındadır ki, İstanbul büyükşehir belediyesinin bütçesi de aşağı yukarı bu kadardır.

Belediye gelirlerinin ve buna bağlı olarak Büyükşehir belediyesi gelirlerinin kanuni dayanakları aşağıda verilmiştir.

GELİR TÜRÜ

KANUNİ DAYANAĞI

A) VERGİ GELİRLERİ

1) GENEL BÜTÇE VERGİ GELİRLERİ TAHSİLATINDAN ALINAN PAY

- | | |
|---|-----------------------------|
| a) 2380 say. kan. (İller Bankası) | 2380 sayılı kanunun 1. mad. |
| b) 3030 say. kan. (Maliye Bakanlığı payı) | 3030 sayılı kanun |

2) BELEDİYE VERGİLERİ

- | | |
|---|----------------------------------|
| a) İlan reklam vergisi | 2464 say. kan.12-16. mad. |
| b) Eğlence vergisi | 2464 say. kan.7-22. mad. |
| c) Bina vergisi | 1319 say. kan. |
| d) Arazi vergisi | 1319 say. kan. 12. mad. |
| e) Arsa vergisi | 1319 say. kan. 12. mad. |
| f) Elektrik ve havagazı tüketim vergisi | 2464 say. kan. 34-39.mad. |
| g) Yangın sigorta vergisi | 2464 say. kan. 40-44.mad. |
| h) Çevre temizlik vergisi | 2464 say. kan. mükerrer 44. mad. |

3) BELEDİYE HARÇLARI

- | | |
|---|--|
| a) İşgaliye harcı | 2464 say. kan. 52-57. mad. |
| b) Tatil günleri çalışma ve ruhsat harcı | 2464 say. kan. 58-62. mad. |
| c) Tellallık harcı | 2464 say. kan. 67-71. mad. |
| d) Bina inşaat harcı | 2589 say. kan. ile değişik 2 say. 84. mad. |
| e) Kayıt suret harcı | 2464 say. kan. 79. mad. |
| f) İmar ile ilgili harçlar | 2464 say. kan. 80. mad. |
| g) İşyeri açma izin harcı | 2464 say. kan. 81. mad. |
| h) Muayene ruhsat ve rapor harcı | 2464 say. kan. 82. mad. |
| i) Taşıt araç işl. ve et. nak. ruh. harcı | 1580 say. kan. 19. mad. |
| ı) Diğer çeşitli harçlar | 2464 say. kan. 45-51. mad. |

B) VERGİ DIŞI GELİRLER

1) HARCAMALARA KATILMA PAYI

- | | |
|-----------------------------------|----------------------------|
| a) Yol harcamalarına katılma payı | 2464 say. kan. 86-88. mad. |
|-----------------------------------|----------------------------|

2) KURUMLAR VE TEŞEBBÜSLER HASILATI

1580 say. kan. 19. mad.

- | | |
|------------------------------|--|
| a) Basımevi hasılatı | |
| b) Mezarlıklar hasılatı | |
| c) Fidanlıklar hasılatı | |
| d) Özel parklar hasılatı | |
| e) Hayvan hastanesi hasılatı | |

- f) Anıtlar müzeler hasılatı
- g) Mezat salonları hasılatı

3) İŞLETME KARLARI 1580 say. kan. 19. mad.

- a) Mezbaha kanara işl. kârı
- b) Sosyal ve turistik işl. kârı

4) BELEDİYE MALLARI GELİRLERİ

- a) Peşin para ile yapılan sat. bed. 1580 say. kan. 19. mad.
- b) Taksitli yap. sat. bed. 1580 say. kan. 110. mad.
- c) Kiralar 1580 say. kan. 19. mad.
- d) Ecri misiller 1580 say. kan. 10. mad.
- e) Hasar karşılıkları 1580 say. kan. 110. mad.
- f) Eskimiş eşya sat. bed. 1580 say. kan. 19. mad.
- g) Çöp satış bedeli 1580 say. kan. 19. mad.
- h) Diğer taşınır değer gelirleri 1580 say. kan. 19. mad.
- i) İştirak gelirleri 1580 say. kan. 19. mad.
- j) Faizler 1580 say. kan. 19. mad.
- j) Basılı evrak sat. gel. 1580. say. kan. 19. mad.

5) ÜCRETLER

- a) Toptancı halleri işgal üc. 1580 say. kan. 6. mad.
- b) Toptancı hal. resmi 1580 say. kan. 6. mad.
- c) Boğaz köprüsü geçiş üc. 2960 say. kan. 15. mad.
- d) Otopark ücreti 1580 say. kan. 70. mad.
- e) Müze giriş üc. % 40 pay 2464 say. kan. mükerrer 97. mad.
- f) Yanıcı ve parlayıcı kim. dep. ardiye üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- g) İlan asma tah. bak. üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- h) İsteğe bağlı hiz. kar. al. üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- i) İtfaiye hizmet üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- i) Fabrika işletmeleri muayene kont. üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- j) Plan kontrol ve imar dr. kont. üc. 1580 say. kan. 70. mad.
- k) Deniz araçları Haliç'e gtr. üc. 1580 say. kan. 70. mad.

6) CEZALAR

- a) Para cezaları 1580 say. kan. 110. mad.
- b) Vergi cezaları 213 say. kan.

7) ÇEŞİTLİ GELİRLER

- a) İvaz karşılığı bağ. 1580 say. kan. 70. mad.
- b) İvazsız bağ. 1580 say. kan. 19. mad.
- c) Geri alınacak paralar 1580 say. kan. 19. mad.
- d) İç borçlanmalar 1580 say. kan. 19. mad.
- e) Dış borçlanmalar
- f) Çeşitli gelirler

C) ÖZEL YARDIM VE FONLAR

1) ÖZEL YARDIMLAR

- a) Tahsisi mahiyette olanlar
- b) Tahsisi mahiyette olmayanlar

2) ÖZEL FONLAR

- a) Müşterek trafik fonundan alınan pay
- b) Boğaziçi fonundan alınan pay 2380 say. kan.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi gelirleri içinde en yüksek oranı belediyenin İller Bankası aracılığı ile aldığı genel bütçe vergi gelirlerinden (GBVG) alınan pay oluşturmaktadır. Bu pay şu anda % 5'tir. 1988 yılında GBVG payı % 50'lik bir oran alırken, 1989 - 92 yılları arasında % 80'lere varan oranlara yükselmiştir. Aslında belediye gelirinin ağırlıklı olarak merkezi yönetimden alınan bir gelire dayandırılması - ki bu bir öz kaynak değildir - güvence sağlamakla birlikte sakıncaları da vardır. Büyükşehir belediyelerinin kendi içindeki öz kaynaklarının harekete geçirilmesi gerekmektedir.

Genel bütçe vergi gelirlerinden sonra en yüksek payı çeşitli gelirler, ücretler, fonlar kısmı oluşturmaktadır. 1988 - 90 yıllarında çeşitli gelirler olarak yer alırken, 1991 yılında özel yardımlar, fonlar, ücretler, cezalar, belediye malları gelirleri tablolarda aynı kapsam içinde yer almaktadır.

1992-93 arasında GBVG'deki % 76'dan % 57'ye varan düşüş, beraberinde çeşitli gelirler kaleminde % 39'a varan bir yükseliş getirmiştir - ki 1992'de bu kalem % 19'luk bir oran teşkil etmekteydi. 1993 bütçesinde vergi dışı gelir olarak nitelendirilen,

- * Harcamalara katılma payı,
- * Kurumlar ve teşebbüsler hasılatı,
- * İşletme karları,
- * Belediye malları gelirleri,
- * Ücretler,
- * Cezalar,
- * Çeşitli gelirler,

İçinde en fazla payı çeşitli gelirler ve ikinci sırada belediye malları gelirleri oluşturmaktaydı.

Tablolarda görüldüğü gibi belediye gelirleri içinde üçüncü sırada yer alan belediye vergileri oranı 1988'den 1993'e kadar altı yıl içerisinde sadece % 1.5'tan % 3'lük bir paya yükselmiştir.

Büyükşehir belediyesi gelir kalemleri içinde yer alan ve genel olarak vergi gelirleri, vergi dışı gelirler, özel yardım ve fonlar olarak ayrılan gelir türlerinin alt başlıkları ve dayanakları tabloda verilmiştir.

6.1.2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN GİDERLERİ

3030 sayılı kanunun 19'uncu maddesine göre, büyükşehir belediyesinin giderleri şunlardır:⁽⁹⁾

- a) Bu kanun ve diğer kanunlarla verilen hizmet ve görevlerin gerektirdiği harcamalar,
- b) Bağlı kuruluşlarına verecekleri sermaye ve yapacakları yardımlarla ortaklarına katılma payları,
- c) Büyükşehir belediyesi mallarının verdiği, resim, harç ve sigorta giderleri,
- d) Diğer giderler

Büyükşehir belediyelerinin gider kalemlerini oluşturan belediye harcamaları, bütçe formülünde belirlenen ayrıma göre, üç büyük bölümden oluşmaktadır. Bunlar:

- Cari Harcamalar
- Yatırım Harcamaları
- Sermaye Teşkilî ve Transfer harcamaları

Cari Harcamalar

Belediyeler Bütçe formülüne göre, şu altı bölümden oluşmaktadır.

- a) Ödenekler
- b) Personel giderleri
- c) Yönetim giderleri
- d) Hizmet giderleri
- e) Kurum giderleri
- f) Çeşitli giderler

Cari harcamalar, bir işin sürekliliğini sağlamak için, düzenli ve sürekli bir biçimde yapılması gereken harcamalardır.

a) Ödenekler, bütçe formülüne göre belediyeler, bütçenin ödenekler bölümünden,

- 1- Belediye Başkan ve Başkan vekillerinin ücretlerine ve geçici görev yolluklarını,
- 2- Meclis ve encümen üyelerinin huzur haklarını ve geçici görev yolluklarını
- 3- Başkanların emeklilik karşılıklarını veya sigorta primlerini ödemektedir.

b) Personel harcamaları, Belediye Bütçe formülüne göre personelle ilgili tüm harcamalar bu bölümden yapılmaktadır. Bunlar arasında,

- 1- Memur Aylıkları
- 2- İşçi Ücretleri
- 3- Sosyal Yardımlar (Aile, doğum, ölüm, tedavi, yakacak yardımları, cenaze masrafları, emekli sandığı ve sosyal sigortalar kurumu kesenek ve primleri)

4- Fazla Çalışma ücretleri

5- Yan ödenekler

6- Yolluklar (geçici, sürekli, yurtiçi, yurtdışı yollukları, tedavi yoluğu) yer almaktadır.

c) *Yönetim giderlerine*, bütçe formülünde şu giderler dahildir:

Kırtasiye basılı kâğıt ve defter alımları, döşeme ve demirbaş alımları, Yayın alımları, Yakacak alımları Personel giyim kuşam alımları, Personel yiyecek alımları, Su, temizlik, bahçe aydınlatma giderleri, Posta telgraf, telefon giderleri, Taşıma giderleri, Haberleşme araç ve giderleri, İşletme giderleri, Kira giderleri, Taşıt işletme ve onarım giderleri.

d) *Hizmet giderleri*, Mali idare ve yargısal giderler, Eğitim ve araştırma giderleri, Zabıta hizmetleri gideri, İtfaiye hiz. gid., Genel sağlık hiz. gid., İmar hiz. gid., Fen hiz. gid., İskele ve diğer su geçitleri giderleri, Trafik hiz. gid., Genel tarım hiz. gid., Veteriner hiz. gid., Genel eğitim hiz. gid., Ekonomik faaliyetler giderleri yer almaktadır.

e) *Kurum giderleri*, belediye Bütçe Formülüne göre, şu harcamalar kurum giderleri içine girmektedir.

Basımevi, Çöp İmha Tesisi, Kanal tasfiye tesisi, Hastane ve sağlık tesisleri, Mezarlık, Huzurevleri, Elektrik-su-havagazı tesisleri, Otobüs işletmesi, Fidanlık, Hayvanat Bahçesi, Özel parklar, Hayvan hastanesi, Mezbaha, Meslek okulları, Şehir bandosu, kitaplık, Anıt ve müze, Hal balıkhane, mezar salonları, Soğuk hava deposu, Tanzim satış yerleri gibi, bayındırlık sağlık, sosyal yardım, eğitim, kültür, tarım, hayvancılık ve ticaret ve ekonomi ile ilgili, belde yaşamı ile çok önemli ilgisi bulunan kurumlara ilişkin büro, ulaştırma, taşıt-işletme, onarım, kira, giyim kuşak ve her türlü malzeme alımları.

f) *Çeşitli Giderler*, belediye Bütçe formülüne göre, çeşitli giderler kapsamı içinde harcama türleri bulunmaktadır.

İş evleri ve işyerleri, Laboratuvarlar, Propaganda ve tanıtma, Uluslar arası ilişkiler, Ağır lama ve tören, Çeşitli teşebbüsler, Bakım ve Küçük onarım

rim, Numaralama, Muhtaç asker ailesine yardım konularında yapılan giderler.

Yatırım Harcamaları

Belediye bütçe formülüne göre başlıca üç bölümden oluşmaktadır. Bunlar :

a) Etüt ve proje giderleri

b) Yapı tesis ve büyük onarım giderleri

c) Makine teçhizat ve taşıt alımları ve büyük onarımları bölümleridir.

a) Etüt ve proje giderleri, belediyelerin her hizmet sektöründen yapacağı yatırımlarla ilgili etüt ve proje giderlerini, bu konularda çalışacak personelin ücretlerini ve geçici görev yolluklarını kapsamaktadır.

b) Yapı tesis ve büyük onarım giderleri, belediyelerin sorumlu oldukları tüm hizmet sektörüyle ilgili her türlü yapı tesis ve bunların büyük onarımları ile teknik personel ücretleri ve yolluklarını kapsamaktadır.

c) Makine teçhizat ve taşıt alımları, Belediye hizmet ve görevleriyle ilgili tüm makine, teçhizat ve taşıt alımları ve bunların alımları ve bunların onarımları bu bölümden yapılan harcamalarla karşılanmaktadır.

Sermaye Teşkili ve Transfer Harcamaları

Belediye bütçe formülüne göre 6 bölümden oluşmaktadır. Bunlardan ilk ikisi sermaye teşkili, diğerleri de transfer harcamalarına girmektedir.

a) Kurumlara katılma payları ve sermaye teşkili

b) Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alınması

c) İktisadi transferler

d) Mali transferler

e) Sosyal transferler

f) Borç ödemeleri

a) *Kurumları katılma ve sermaye teşkili harcamaları*, belediyelerin kurduğu yada katıldığı kurumlara, döner sermayelere ve katma bütçeli idarelere yapılan ödemelerdir.

b) *Kamulaştırma ve taşınmaz mal satın alma harcamaları*, Belediyelerin yaptığı kamulaştırmalar ve satın aldığı taşınmazlarla ilgili harcamalardır.

c) *İktisadi transfer harcamaları*, belediyelerce ortaklarına ve katma bütçeli idarelerine yapılan iktisadi transferleri kapsamaktadır.

d) *Mali transferler*, sermaye teşkilatı ve transfer harcamaları içinde en geniş kapsamlı bölümü mali transferlerdir. Bu bölüm içinde:

- Katma bütçeli idarelere belediye yatırımları
- Avansları
- Fonları yapılan ödemeler
- Ulusları arası kuruluşları yapılan ödemeler
- Hizmet yardımları
- Kanuni paylar bulunmaktadır

e) *Sosyal transferler*, içinde yer alan kanuni paylar şunlardır.

- İller bankası sermayesine iştirak payı
- Beden terbiyesi ve spor il müdürlüğü payı
- Sosyal danışma ve yardımlaşma payı

- Sosyal hizmetler ve Çocuk Esirgeme Kurumu payı

f) Borç ödemeleri, bütçe formülüne göre,

- Geçen yıllarının borçlarını

- İlama bağlı borçları

- İstikraz ödemelerini

- Geri verilecek paraları

- Tahvil, bono ve itfa ödemelerini

- Her türlü diğer borçları kapsamaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin harcamalarına göz attığımızda şu durumla karşılaşyoruz. 1988 yılında harcamalar içinde en yüksek oranı yatırım harcamaları alırken, 1989 yılında cari harcamalar başı çekmektedir. Bunun içinde de en büyük payı çeşitli giderler ve personel giderleri almaktadır.

1990 -1993 arasındaki 4 yılda harcamalar içinde en yüksek payı sermaye teşkili ve transfer harcamaları almıştır. Bunun alt başlıklarında da borç ödemeleri en başta yer almaktadır.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile ilçe belediyelerinin ve İSKİ, İETT'nin konsolide bütçe büyüklükleri 1991 yılında 9.3 trilyona Türk Lirası iken 1992 yılında 15.2 trilyona yükselmiştir. Artış oranı % 63'tür. Söz konusu bütçe büyüklüğünün 1993 yılında 22 trilyon TL dolaylarında olacağı tahmin edilmektedir.

İstanbul Büyükşehir Belediyesi gelirleri, 1988 - 1992 yılları arasında cari fiyatlarla % 80 oranında artarak 665 milyar TL'dan, 3,7 trilyona yükselmiştir. Belediye giderleri ise aynı dönemde cari fiyatlarla % 72 oranında artarak 727 milyar TL'dan, 4,3 trilyona yükselmiştir. 1993 yılı gider tahmini ise 10 trilyon TL dolayındadır.

1988-92 yılları arasında İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nin kullandığı yabancı kaynakların büyüklüğü 4,5 trilyon TL'dir. Bu büyüklükteki borçlanma, yılda ortalama 900 milyar TL dolaylarında yabancı kaynağın belediye tarafından kullanıldığını göstermektedir. Buna karşılık yıllık 380 milyar dış borç, ana para ve faiz ödemesi yapan belediye söz konusu dönem içinde 1,9 trilyonluk dış borç ödemesini gerçekleştirmiştir. Bakiye borç 2,7 trilyon TL dolayındadır.

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİRLERİ (Milyon TL)

GELİRLER	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
Genel Bütçe Vergi Gelirleri Belediye Payı	330.172	501.991	864.835	1.763.350	2.833.790	5.718.000
Belediye Vergileri	11.158	18.036	32.096	49.339	112.854	310.250
Belediye Harçları	3.073	3.283	7.881	12.665	21.968	58.127
Belediyece Yönetilen Kurumlar Teşebbüsler						
Hasılatı	4.882	6.700	6.853	15.559	16.697	39.349
Çeşitli Gelirler Yardımlar + Ücretler + Fonlar						
	314.830	127.913	158.924	382.836	712.208	3.874.274
Toplam	664.115	657.924	1.070.590	2.223.749	3.721.098	10.000.000

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları

* : Tahmini rakamlarla

GELİRLERİN ORANLARI (%)

GELİRLER	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
GBVG Belediye Payı	50	76	81	79	76	57
Belediye Vergileri	1.5	3	3	2	3	3
Belediye Harçları	0.5	0.5	0.8	0.6	0.6	0.6
Belediyece Yönetilen Kurumlar Teşebbüsler	1.0	1.0	0.7	0.7	1.4	0.4
Çeşitli Gelirler Ücretler + Fonlar	47	20	14.5	17.7	19.0	39

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları

* : Tahmini rakamlarla

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GİDERLERİ (milyon TL)

GİDERLER	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
Cari Harcamalar	130.681	310.327	408.625	602.730	1.152.440	2.426.277
Yatırım Harcamalar	429.492	160.859	88.759	342.566	1.115.776	2.933.627
Sermaye Teşkilî ve Trans- fer Harcamaları	167.007	229.045	456.729	1.039.702	2.035.494	4.640.096
Toplam	727.180	700.232	954.114	1.984.999	4.303.711	10.000.000

Kaynak: İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tanıtım ve Çalışma Raporu

* : Tahmini rakamlarla

GİDERLERİN ORANLARI (%)

Giderler	1988	1989	1990	1991	1992	1993 (*)
Cari Harcamalar	18	44	43	18	27	24
Yatırım Harcamaları	59	23	9	30	26	30
Sermaye Teşkilî ve Trans- fer Harcamaları	23	33	48	52	47	46

**İSTANBUL BELEDİYELELERİNİN VE İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİRİNİN
TÜRKİYE GENELİNDEKİ BELEDİYE GELİRLERİNE ORANI
(KESİN HESABA GÖRE)**

YILLAR	TÜRKİYE BELEDİYE GELİRLERİ (MİLYON)	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE GELİRLERİ (MİLYON)	ORANI %	İSTANBUL BELEDİYESİ GELİRİ (MİLYON)	İST. BEL. GELİRLERİ TÜRKİYE BELEDİYELELERİ GELİRLERİNE ORANI
1984	242.588	16.265	% 6.7	41.549	% 17.12
1985	547.428	96.905	% 17.70	151.238	% 27.62
1986	1.140.507	274.860	% 24.09	406.361	% 35.62
1987	1.622.107	384.293	% 23.69	555.028	% 34.21
1988	2.573.188	657.784	% 25.56	925.238	% 35.95
1989	3.188.698	663.007	% 20.79	916.903	% 28.75
1990	8.871.831	1.070.591	% 12.06	3.148.549	% 35.48

TABLO 1

İ.C. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI	İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYE BAŞKANLIĞI 1994 YILI BÜTÇE TAHMİNİ	BİN TL.	BÜTÇE FİNANSMAN VE DENETİM MÜDÜRLÜĞÜ
GİDERLER	GELİRLER		
CARİ GİDERLER	VERGİ GELİRLERİ		
a) Personel Giderleri	a) Genel Bütçe Vergi Gelirleri Payı	2,840,000,000	10,060,000,000
b) Diğer Cari Giderler	b) Belediye Vergileri	891,000,000	1,274,619,000
TOPLAM	c) Belediye Harçları	3,731,000,000	131,310,000
	TOPLAM		11,465,929,000
YATIRIM HARCAMALARI	VERGİ DIŞI GELİRLER		
a) Yapı Tesis	a) Harcamalara Katılma Payı	4,763,000,000	30,000,000
b) Makine Teçhizat Alımı	b) Kurumlar ve Teşebbüsler Hasılat	750,000,000	70,265,000
	c) İşletme Karları		800,000
	d) Belediye Malları Gelirleri		1,360,500,000
	e) Ücretler		484,600,00
	f) Cezalar		15,000,000
	g) Çeşitli Gelirler		2,992,906,000
TOPLAM	TOPLAM	5,513,000,000	4,954,071,000
TRANSFER HARCAMALARI	ÖZEL YARDIM VE FONLAR		
a) Kamulaştırma	a) Özel Yardımlar	240,000,000	80,000,000
b) Transferler	b) Özel Fonlar	7,016,000,000	
TOPLAM	TOPLAM	7,256,000,000	80,000,000
GENEL TOPLAM	GENEL TOPLAM	16,500,000,000	16,500,000,000

TABLO 2

**İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİRLERİ/MERKEZİ HÜKÜMET/ BELEDİYE ÖZ GELİRLERİ DAĞILIMINI
VE BÜTÇELERE GÖRE GERÇEKLEŞMELERİ**

YILLAR GELİR TÜRÜ (MİLYAR TL)	1989			1990			1991			1992			1993(*)			1994		
	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%
MERKEZİ HÜKÜMET GELİRİ	514	501	97	907	865	95	1479	1765	119	3068	2833	92	5718	5167	90	10060	10060	100
ZARFAYILI KANUN (İLİPZ BANKASI)	75	63	84	133	111	83	210	208	95	320	337	105	618	563	91	10640	10640	100
BOSGAYILI KANUN(MALİYE BAKANLIĞI)	439	430	100	774	754	97	1260	1557	124	2748	2406	91	5100	4604	90	9000	9000	100
BELEDİYE GELİRLERİ	667	162	24	1336	206	15	2492	364	15	2096	857	41	4282	2083	49	6440	6440	100
GENEL TOPLAM	1181	663	56	2243	1071	48	3971	2129	54	5164	3690	71	10000	7250	73	16500	16500	100

(MİLYAR TL.)

(*) TAHMİNİ

TABLO 3

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİR GERÇEKLEŞMELERİ VE BİR ÖNCEKİ YILA GÖRE ARTIŞ ORANLARI

YILLAR GELİR TÜRLERİ	1989		1990		1991		1992		1993(*)		1994(*)	
	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%	GERÇEKLEŞME	ARTIŞ%
MERKEZİ HÜKÜMET KATKISI	501		865	73	1765	104	2833	61	5167	82	10060	95
ÖZ GELİRLER	112		195	74	354	82	567	60	1280	126	3977	211
İÇ BORÇLANMA							80		420	425	300	-29
DIŞ BORÇLANMA	50		11	-78	10	-10	210	200	383	82	2163	465
TOPLAM GELİRLER	663		1071	62	2129	99	3690	73	7250	97	16500	128

(MİLYAR TL)

(*) TAHMİNİ

TABLO 4

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GELİR KAYNAKLARININ YÜZDE DAĞILIMI

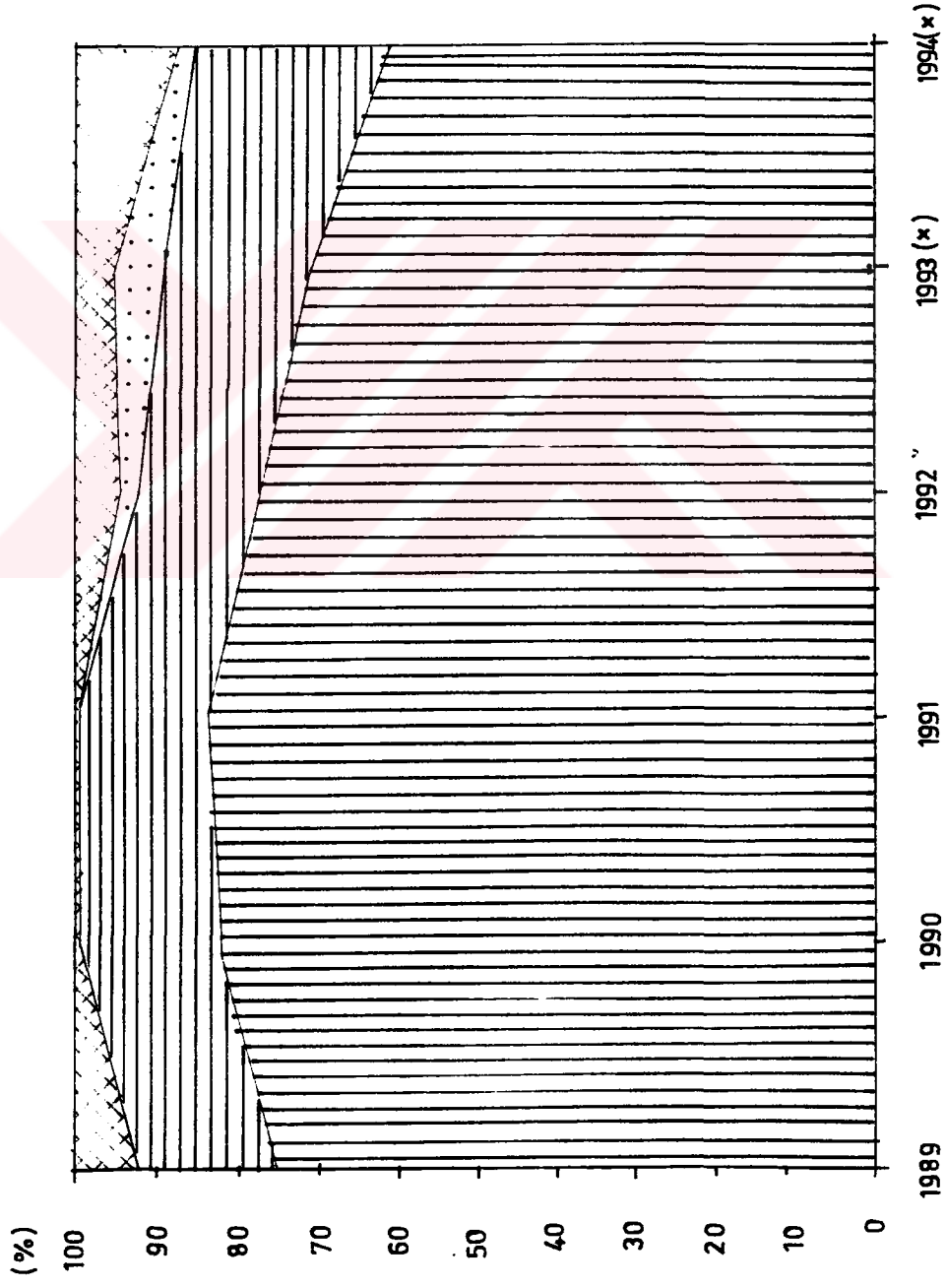
GELİR TÜRÜ	1989	1990	1991	1992	1993(*)	1994(*)
MERKEZİ HÜKÜMET	75.6	80.8	8.3	76.8	71.3	61
ÖZ GELİRLER	16.9	18.2	16.6	15.4	17.7	24.1
İÇ BORÇLANMA				2.2	5.8	1.8
DIŞ BORÇLANMA	7.5	1	0.4	5.6	5.2	13.1
TOPLAM	100	100	100	100	100	100

(MİLYAR TL)

(*) TAHMİNİ

TABLO 5

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİNİN KAYNAK YAPISI



(*) Tahmini

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ ÖZGELİRLERİNDEN YILLARA

GÖRE GERÇEKLEŞMELER

(ÖRNEK GELİRLER: Kira, ecrimisil, yangın sigorta vergisi, eğlence vergisi, ilan asma tahsis ve bakım ücreti)

YILLAR	1989	1990	1991	1992	1993(*)	1994(*)
ÖZ GELİRLER						
KİRA	4.50	9.44	23.50	37.56	120.00	200.00
ECRİMİSİL	0.86	1.45	2.18	4.47	12.00	40.00
YANGIN SİGORTA VERGİSİ	5.55	9.75	13.72	23.53	43.00	75.00
EĞLENCE VERGİSİ	6.58	12.25	15.82	26.18	62.00	96.47
ILAN ASMA TAIL. VE BAKIM ÜCRETİ	0.13	0.14	2.80	8.58	14.00	30.00

(MİLYAR TL.)
(*)TAHİMİNİ

TABLO 6

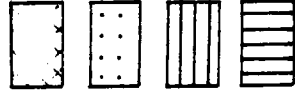
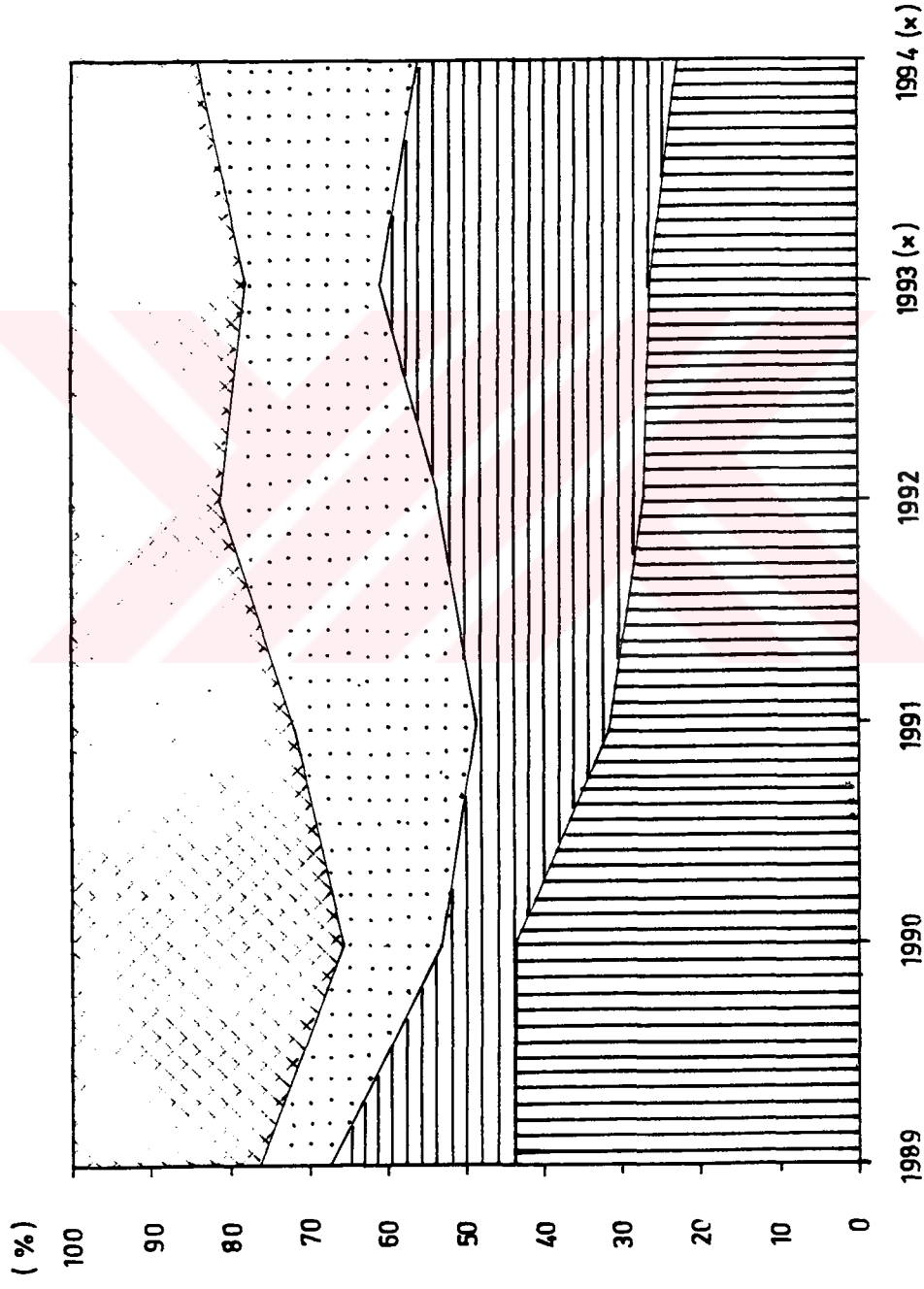
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GİDERLERİNİN YILLARA GÖRE DAĞILIMI VE BÜTÇELERE GÖRE GERÇEKLEŞMELERİ

YILLAR GİDER TÜRÜ (MİLYAR TL)	1989			1990			1991			1992			1993 (*)			1994 (*)		
	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%	BÜTÇE	GERÇEKLEŞME	%
TOPLAM CARİ HARCAMALAR	348	310	89	463	419	90	774	622	80	1161	1154	99	2426	1940	80	3731	3731	100
PERSONEL GİDERLERİ	88	86	98	319	285	89	612	522	85	866	984	114	1820	1640	90	2840	2840	100
Diğer Carİ	260	224	86	144	134	94	162	100	62	294	170	58	606	300	50	891	891	100
YATIRIM HARCAMALARI	532	165	31	1009	89	9	1482	342	23	1782	1116	63	2934	2520	86	5513	5513	100
TOPLAM TRANSFERLER	301	229	76	771	456	59	1715	1045	61	2221	2053	92	4640	2940	63	7256	7256	100
TRANSFER HARCAMALARI	115	61	53	245	116	47	1182	472	40	1355	1221	90	2861	1278	45	4667	4667	100
BORÇ ÖDEMELERİ	186	168	90	526	340	65	533	573	108	866	832	96	1779	1662	93	2589	2589	100
GENEL TOPLAM	1181	704	60	2243	964	43	3971	2009	51	5164	4323	84	10000	7400	74	16500	16500	100

(MİLYAR TL)

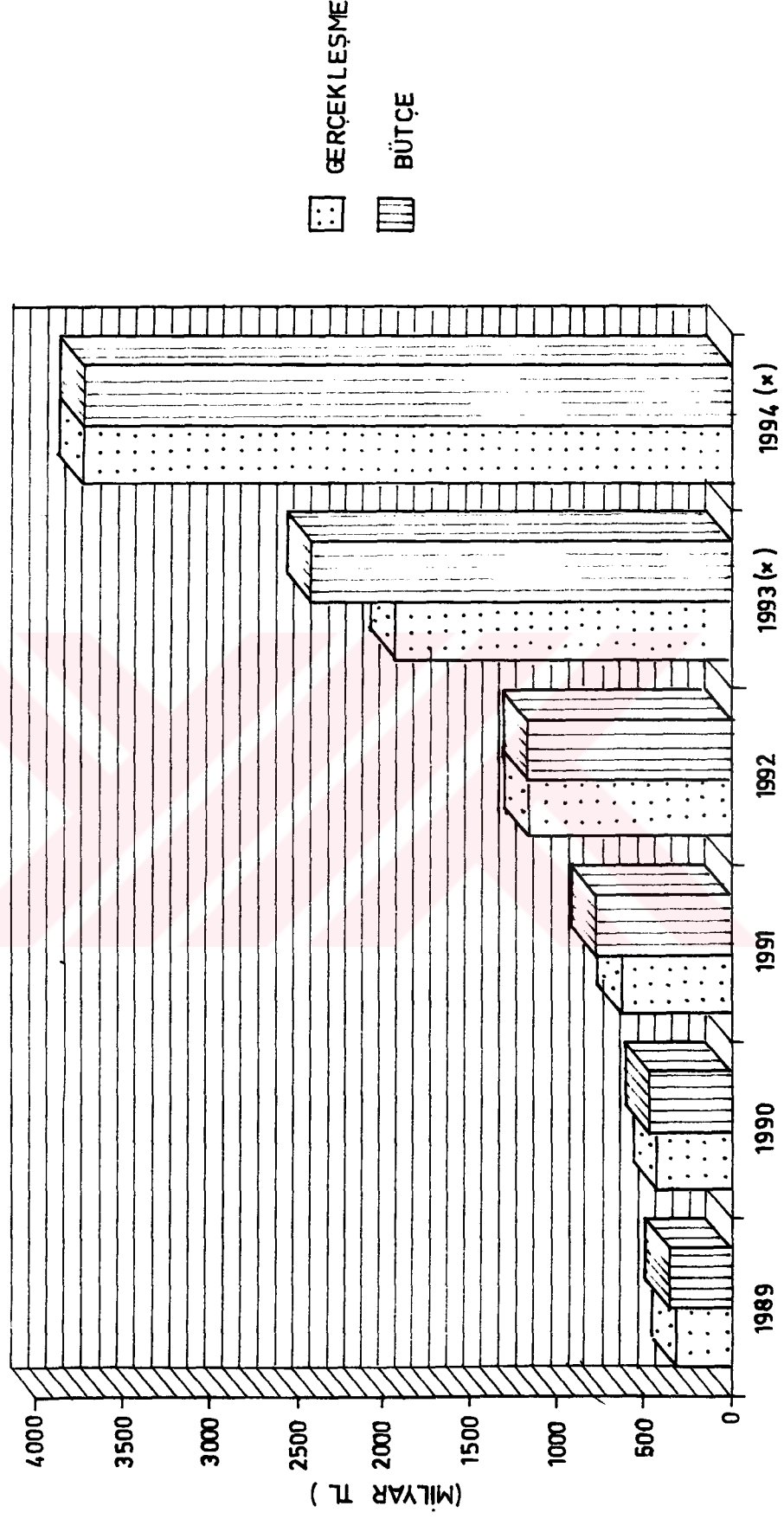
(*) TAHMİNİ

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GİDERLERİ



(*) Tahmini

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ CARİ HARCAMALAR



(*) Tahmini

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GERÇEKLEŞEN CARİ GİDERLERİN İÇ DAĞILIMI

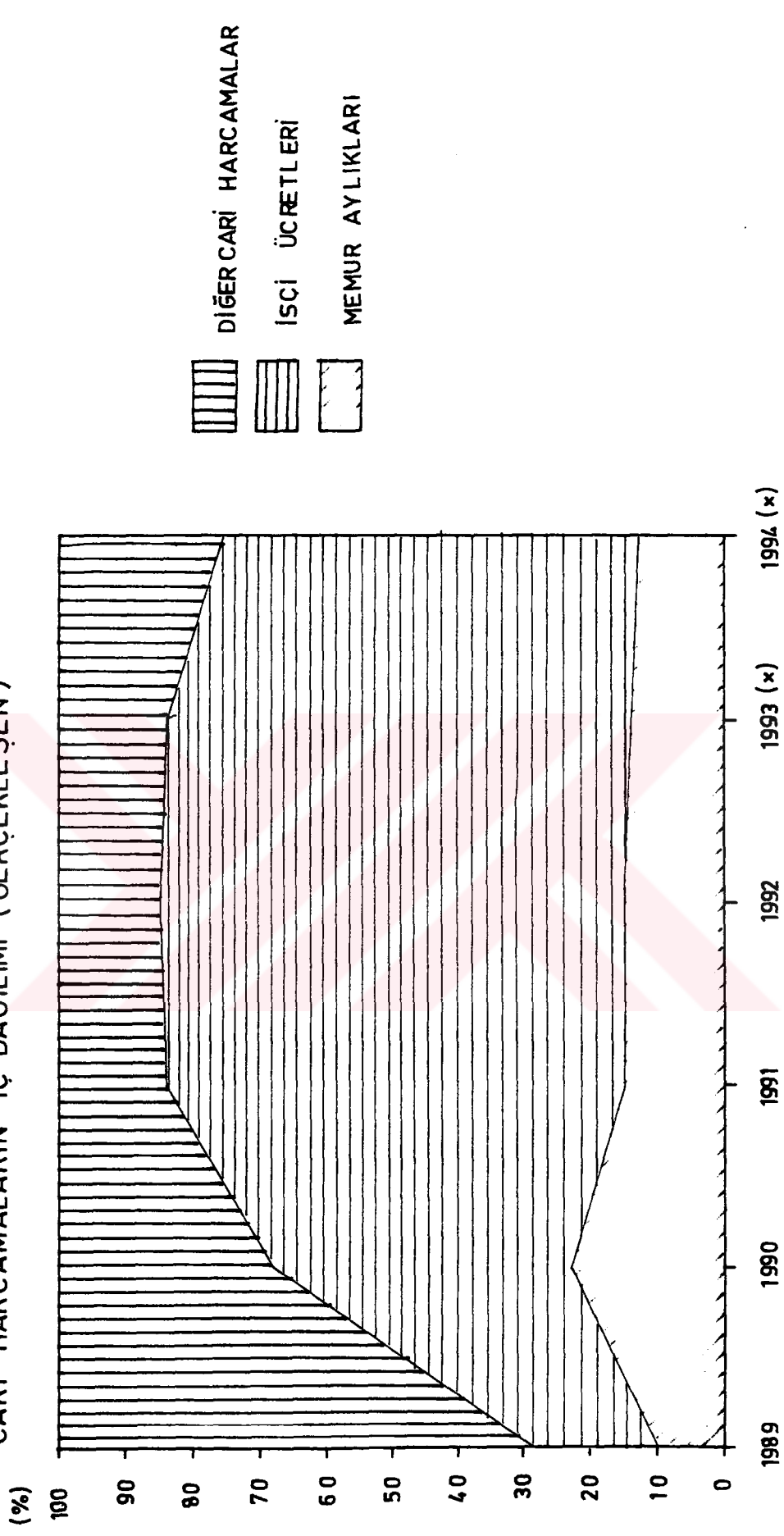
YILLAR CARİ HARCAMA TÜRÜ	1989	PAY	1990	PAY	1991	PAY	1992	PAY	1993(*)	PAY	1994(*)	PAY
1-TOPLAM CARİ HARCAMA	310	100	419	100	622	100	1154	100	1910	100	3730	100
1.1-MEMUR AYLIK	32	10	96	23	92	15	177	15	276	14	500	13
1.2 İŞÇİ ÖCRETLERİ	54	18	189	45	430	69	807	70	1364	70	2340	63
2-DİĞER CARİ HARCAMALAR	224	72	134	32	100	16	170	15	300	16	890	24

(MİLYAR TL)

(*) TAHMİNİ

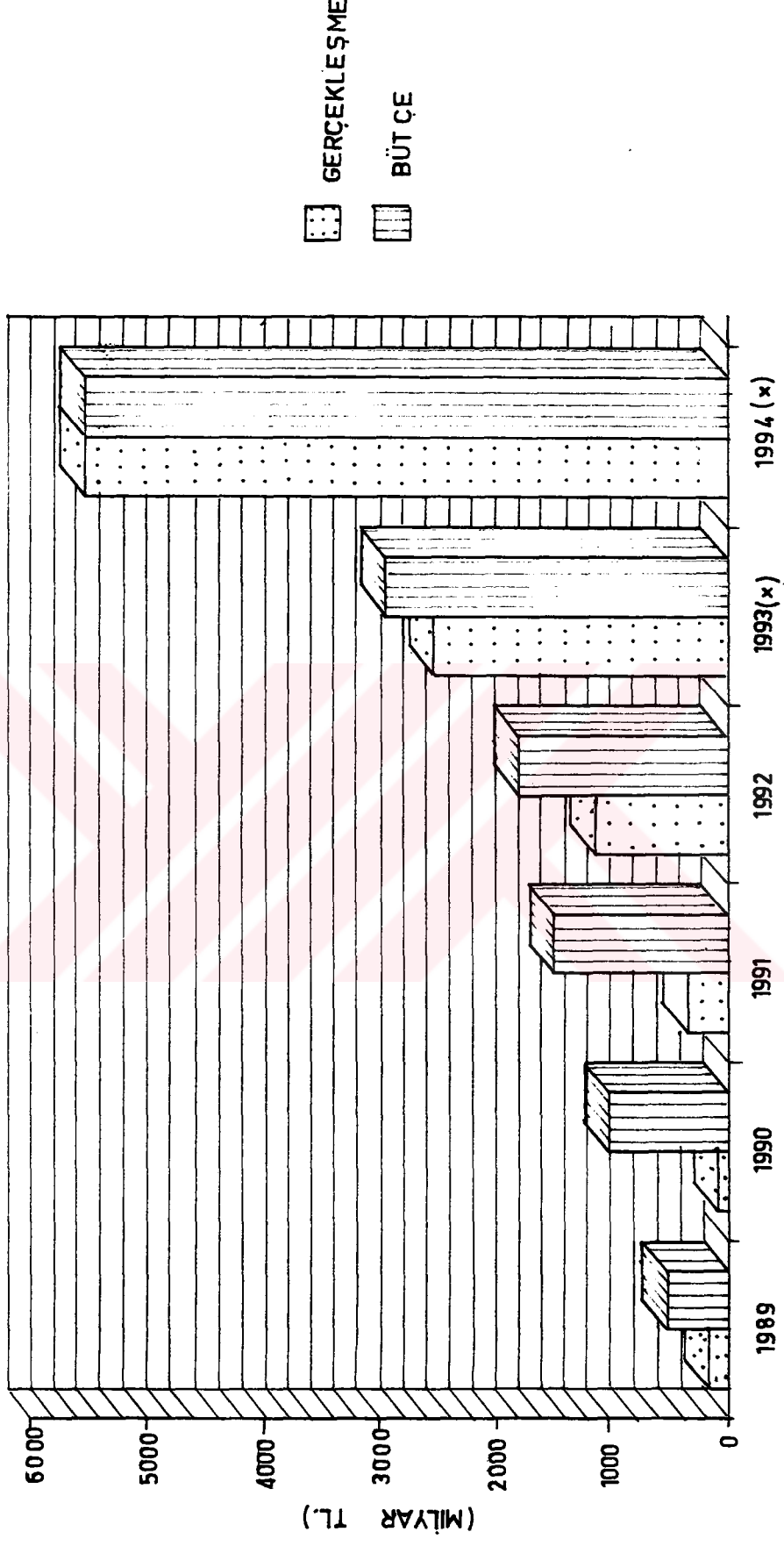
TABLO 8

CARİ HARCAMALARIN İÇ DAĞILIMI (GERÇEKLEŞEN)



(*) Tahmini

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ YATIRIM HARCAMALARI



(x) Tahmini

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GERÇEKLEŞEN YATIRIM GİDERLERİNİN DAĞILIMI

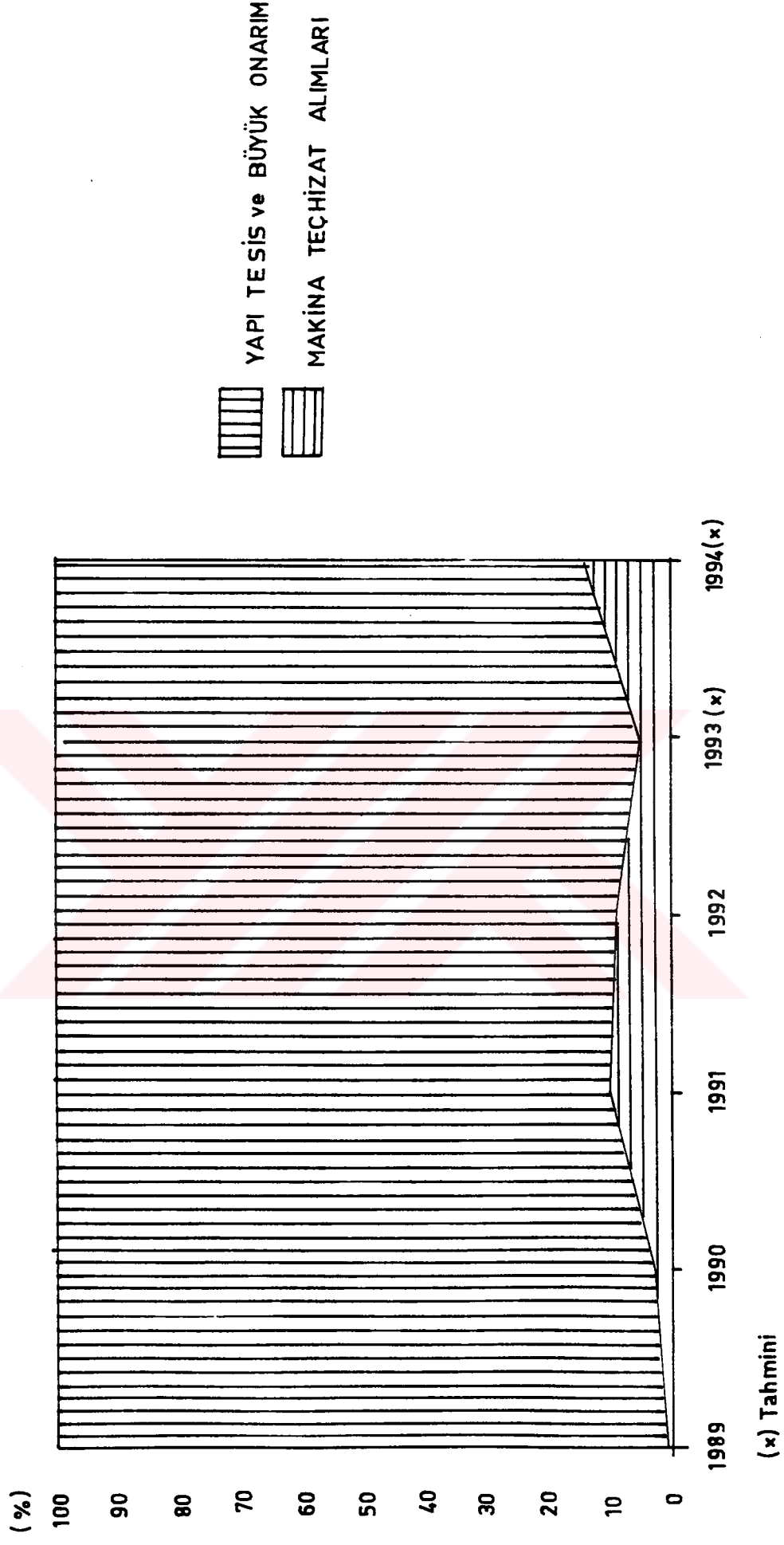
YILLAR	1989	1990	1991	1992	1993(*)	1994(*)	PAY
YATIRIM HARCAMASI TÜRÜ							
1. TOPLAM YATIRIM HARCAMASI	165	89	342	1116	2520	5513	100
1. Makine teçhizat ve taşıt alımları	1	3	34	104	131	750	14
2. Yapı tesis ve büyük onarımları	164	86	308	1012	2389	4763	86

(MİLYAR TL)

(*)TAHMINİ

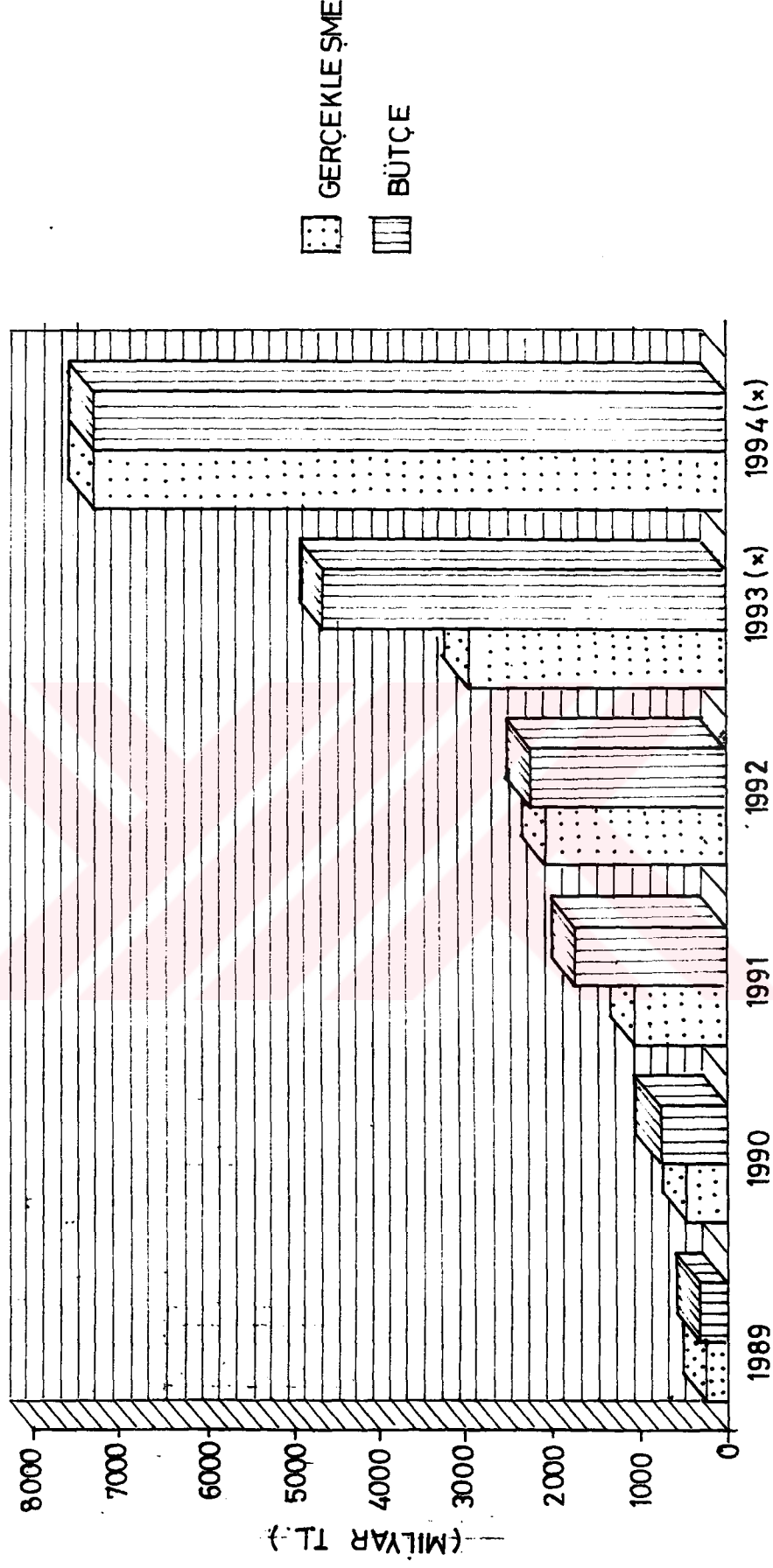
TABLO 9

YATIRIM HARCAMALARININ İÇ DAĞILIMI (GERÇEKLEŞEN)



GRAFİK 6

İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ TRANSFER HARCAMALARI



(*) Tahmini

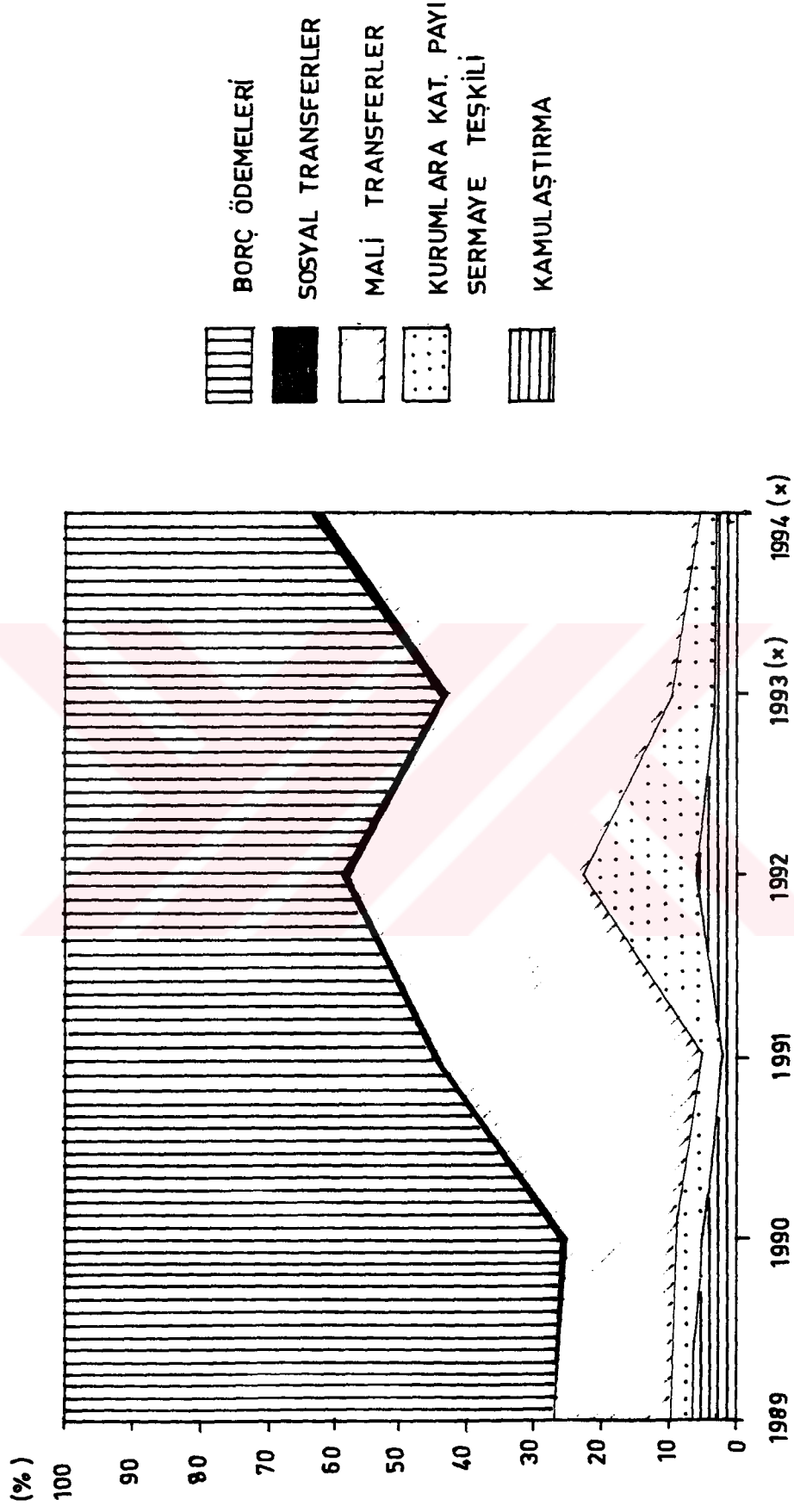
İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ GERÇEKLEŞEN TRANSFER GİDERLERİNİN İÇ DAĞILIMI %

YILLAR	1989		1990		1991		1992		1993*)		1994*)	
TRANSFERİN TÜRÜ	GERÇEKLEŞME	PAY	GERÇEKLEŞME	PAY	GERÇEKLEŞME	PAY	GERÇEKLEŞME	PAY	GERÇEKLEŞME	PAY	GERÇEKLEŞME	PAY
KAMU AŞIRMA	16	7	22	5	19	2	127	6	80	3	240	3
KURUMLARA KATILIM PAYI												
SERMAYE TEŞKİLİ	6	3	16	4	36	3	344	17	200	7	252	3
MALLI TRANSFERLER	38	17	72	16	413	39	718	35	958	33	4053	56
SOSYAL TRANSFERLER	1		7	1	4	1	32	1	42	1	122	2
BORÇ ÖDEMELERİ	168	73	340	74	573	55	832	41	1662	56	2589	36
GENEL TOPLAM	229	100	457	100	1045	100	2053	100	2912	100	7256	100

(MİLYAR TL.)

(*) TAHMİNİ

TRANSFER HARCAMALARININ İÇ DAĞILIMI



(x) Tahmini

7. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NDE KAYNAK YETMEZLİĞİNİN NEDENLERİ

7.1. FİNANSAL SORUNLAR

✓ İstanbul Büyükşehir Belediyesi harcamaları içinde borç ve transfer ödemelerinde sürekli bir artış görülmektedir. Transfer harcamaları içinde en fazla payı son yıllara çalışmaları yapılan deniz otobüsü, hızlı tramvay ve dere ıslahları almaktadır. Zaman geçtikçe yatırımlarda kullanılan ana paranın üstüne gelen faiz ve enflasyonun etkisi ile yatırımlar için kullanılan krediler için geri ödenecek meblağlar büyük boyutlara ulaşmaktadır. Bu da büyükşehir belediyesi harcamalarının yıllar itibariyle yükselmesine sebep olmaktadır.

✓ Yasaya göre büyükşehir belediyesi gelirlerinin bir bölümünü oluşturan ilçe belediyelerinden alınan emlak vergisi payını hiçbir ilçe belediyesi Büyükşehir belediyesine ödememektedir. Bu da ilçe belediyelerinin gelir düzeyinin yeterli olamamasından kaynaklanmaktadır. İlçe belediyelerinin aldıkları gelirler sadece kendi bünyeleri içindeki istihdama cevap verebilmektedir. Ayrıca büyükşehir belediyesi, ilçe belediyelerine borç yardımı da yapmaktadır. 1994 yılı İstanbul Büyükşehir Belediyesi bütçesinde ilçe belediyelerine 300 milyon ve bağlı kuruluşlara 400 milyon borç yer almıştır. Fakat büyükşehir belediyeleri ilçe belediyelerine yardım yapmamaktadır. Bu rakamlardan da anlaşılacağı üzere büyükşehir belediyesinin bu tutumluluğu ilçe belediyelerinin bu borçları dahi geri ödeyememesinden ileri gelmektedir. Bu sebeple ilçe belediyeleri büyükşehir belediyesine bir yük getirmektedir. Büyükşehir belediyelerinin ilçe belediyelerine verdiği borçlarda nüfusa göre bir ayırım olmamaktadır. Verilen borçlar onların ihtiyaçlarına ve politik konumlarına bağlıdır. Yani büyükşehir belediyesi ilçe belediyelerine yardımda taraflı gözükmektedir.

✓ Yapılan yatırımların % 10'unu ilçe belediyeleri, karşılarken % 90'ı da büyükşehir belediyesi tarafından karşılamaktadır. Yatırımların gerçekleşmesinde fiyat farklılaşması ve keşif artışları büyük yük getirmektedir. Yatırım başta 100 liraya başlarken bitene dek 200 TL'yi bulmaktadır, fiyat artışı yatırımı uzatmakta, yatırımın süresinin uzaması da fiyat artışını belirlemektedir. Ayrıca yatırımların yabancı kaynaklarla yapılması da büyük yük getirmektedir.

✓ İlçe belediyeleri ile büyükşehir belediyesi arasında yatırım programları hazırlanırken sıkı bir denetim yoktur. Farklı zamanlarda ilçe belediyesi ve büyükşehir belediyesi aynı yatırım için farklı kararlar üretmektedirler. Halbuki karar aşamasında beraber çalışılırsa hem zaman hem de maliyet açısından rasyonel bir çalışma olacaktır. Ancak politik bir takım sebepler bu kararların beraber verilmesini engellemektedir.

✓ Büyükşehir belediyelerinin gelirlerinin önemli bir kısmını oluşturan genel bütçe vergi gelirlerinden alınan pay kanunlarla belirlenmiş şekilde % 5'lik bir orandır. Bu 8 milyonluk bir kent olan İstanbul için çok yetersiz kalmaktadır. Ancak, bu oranın kanunlarla belirlenmiş olması oranın değiştirilmesini bu oranın büyükşehir belediyesinin ihtiyacına göre düzenlenmesini güçleştirmektedir.

✓ Büyükşehir belediyesinin giderleri arasında mali transferler içinde yer alan kanuni paylar kapsamında bulunan İller Bankası payı 1994 bütçesinde 164 milyar TL'dir. İller Bankası büyükşehir belediyesine verdiği paranın dörtte birini bu şekilde geri almaktadır. 1994 yılında İller Bankası'ndan gelecek para 1 trilyon civarındadır. Bu şekilde iller bankası normal bir bankacılık görevi yapmamaktadır.

✓ Bütçenin "0" tabanlı hazırlanmaması. İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde her yeni yıl için yapılacak bütçeler, daha önceki yıllardaki artış oranları dikkate alınarak geleceğe dönük projeksiyon şeklinde hazırlanmaktadır. Bunun sonucunda bütçe kalemleri ile yıl sonu kesin hesap değerleri arasında büyük farklılıklar ortaya çıkmaktadır.

7.2. SİYASİ YAPIDAN OLUŞAN SORUNLAR

✓ İstanbul ilinin sorunları, ülkenin siyasi rejiminden ve bu rejimin etkilerinden ayrı düşünülmemelidir. Türkiye'de henüz gelişme süreci içinde bulunan demokratik siyasi rejim İstanbul'un ve diğer şehirlerin yönetimini ve sorunlarının doğuşunu, gelişimini ve çözümünü olumsuz yönde etkilemektedir.

✓ Demokratik siyasi rejim Türkiye'de henüz müesseseler arasındaki ilişkileri, yetkileri, kavramlar, idari ünitelerde ve yönetime ait kuvvetler arasındaki dengeleri kuramamış, kurumlar arasında idari boşluklar ve yetki kaosları meydana getirmiştir.

✓ Kurumlardaki, sektördeki yetki karmaşası ülke genelinde ve İstanbul il bazında hissedilmekte uzun vadeli ve planlı kararlar yerine günlük kararların, emrivakilerin oluşmasına sebep olmaktadır.

✓ Bu oluşumun etkisi ile siyasi iktidar değişiklikleri yürütme erki dışında bir varlık gösteren, süreklilik arz eden merkezi idarenin İstanbul ilindeki kollarını (valiliğe bağlı il müdürlükleri) etkisi altına alarak yerel idare arasındaki koordinasyon eksikliğini çıkardıkları yasal mevzuatlarla İstanbul'un merkezden idare etmeye çalışmaktadır.

7.3. İDARİ YÖNDEN OLUŞAN SORUNLAR

✓ Dünyadaki birçok ülkede yasalar büyük belediyelerle küçük belediyeler arasında kuruluş ve yetki bakımından bir ayrım yapmış değildir. İrili ufaklı bütün belediyeler hemen hemen aynı kanunla ve idari yapı ile yönetilmektedir.

✓ Tuzla'dan Silivri'ye kadar aralıksız devam eden sanayi ve mesken sahaları ile iç içe olmuş birçok belediye ve ilçeden oluşan ve içinde 7,5 milyon kişinin yaşadığı İstanbul ile birkaç yüz bin nüfuslu şehirlerin idari yapısı bir tutulamaz.

Bu yüzdendir ki Avrupa'da İstanbul gibi sorunlarını idari sınırlarının dışında ülke geneline taşıyan, hükümet merkezi olan veya özel öneme sahip olan Paris, Roma gibi kentler de idari yapı yönünden bu özellikleri kabul edilmiş ve sorunları çözücü uygulamalara başlanılmıştır.

✓ Bugün İstanbul metropolünün yönetimi- 1580 sayılı belediye kanunu ile birlikte 3030 sayılı büyükşehir belediyelerinin yönetimi hakkında kanuna tabi olan alanlar, - 3194 sayılı kanuna tabi olan alanlar- Valilik yetkisine sahip olan (planlama yönünden Bayındırlık ve İskân Bakanlığı idari ve mali işler yönünden il özel idaresi) alanlarından oluşmaktadır. Bu oluşumu idari yapılarının kendi aralarında koordinasyonu sağlayamamaları kaçınılmaz bir sonuç olmakla birlikte kanun hükümlerinde birbirleri ile çelişecek hükümleri de içermeleri de bu sonuca varılmasını destekleyen ayrı bir neden olarak görülmektedir.

7.4. SOSYAL SORUNLAR

✓ Siyasi beklentiler sebebiyle kapasite üstü istihdam ve kadro şişkinliği her belediyede olduğu gibi fazlasıyla İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde de göze çarpmaktadır. Ocak 1993'teki verilere göre İstanbul Büyükşehir Belediyesi'nde 3.303 memur, 7.286 işçi çalışmaktadır.

✓ Göç ile artan nüfus ve bunun da beraberinde getirdiği başta sosyal donatılar olmak üzere birtakım ihtiyaçların karşılanmasındaki zorluklar. Bu yüzden İstanbul nüfusunun doğurganlık ve göçler nedeniyle artmasının önüne geçilmeli, bu artışın kontrol altında tutulması sağlanmalıdır.

7.5. FİZİKSEL SORUNLAR

✓ Yeni iskân bölgelerinin şehirleşmeye uygun üçüncü ve dördüncü sınıf bölgelere (eğimli, heyelanlı bölgeler - Küçük Çekmece, jeolojik sakıncalı alanlar - Altınşehir, orman ve su toplama havzaları) yayılmasının nedeniyle artan altyapı yatırımları.

✓ Gelişen teknolojiyle altyapı yatırımlarında çeşitlenme ve maliyet artışlarının zorunluluğu.

✓ Gereksiz ufak ölçekte altyapı yatırımları (bordür taşlarının sık sık değiştirilmesi, ve bir türlü modaya uygun taş tipinde karar kılınamaması, park revizyonları vb.)

✓ Büyük ölçekli prestij projeler (metro, raylı sistem)

ÖZET

Büyükşehir olgusu 1984'lerden sonra Türkiye'de yasal bir statü kazanmıştır. Bu bölümde büyükşehir yönetim biçimleri tek kademeli ve çift kademeli olarak incelendikten sonra, Türkiye'de metropoliten yönetimin oluşumu ve uygulamadaki gelişimi 1930'lu yıllardan günümüze kadar yönetsel, finansal açılarından incelenmeye çalışılmıştır.

Türkiye'de büyükşehirlerin yönetim organları, sahip oldukları yetki ve sorumluluklar, plan program ve bütçeleri ve koordinasyon konularına değinilmiştir. Bölümün sonunda ise, tezin temelini oluşturan organizasyon ve finans yapısı İstanbul Büyükşehir Belediyesi örneği ile açıklanmaya çalışılmıştır. İstanbul Büyükşehir belediyesinin finansman yapısını oluşturan gelir ve gider kalemleri 5 yıllık tablolar halinde verilmiştir. Son olarak, İstanbul'da gelir yetmezliğinin sebeplerine değinilmiştir.

DİPNOTLAR

- (1) NADAROĞLU, Halil, *Mahalli İdareler*, 1989, İstanbul, syf. 126 - 130
- (2) ÜNAL, Yücel, *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine İnceleme*, 1982, İstanbul, syf. 62 - 78
- (3) KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, *Yerel Yönetimler*, 1989, Ankara, syf. 274 - 290
- (4) IULA-EMME, *Geleceğin İstanbul'u*, 1993, İstanbul, syf. 11 - 13
- (5) *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1994 Yılı Bütçe Görüşmeleri Brifing Raporu*
- (6) BELBİM, *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Faaliyet Raporları*
- (7) ÖNCEL, Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, 1992, İstanbul, syf. 95 - 102
- (8) KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, a.g.e. syf. 250 - 255
- (9) TODAİ, *Belediye Giderleri ve Belediyelerin Görevleri ile Harcamalarının Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri*, 1990, Ankara, syf. 25 - 107

BÖLÜM 5

SONUÇ VE ÖNERİLER

1. SONUÇ

Bu bölüme kadar yerel yönetimleri kuramsal bir çerçevede inceleyip sorunlarını belirttik. Yerel yönetimler içinde Büyükşehir belediyesi olgusunun gelişimi, organizasyonları, koordinasyonu ve tezin konusunu oluşturan finansman yapısını ve yönetimi ele alarak İstanbul Büyükşehir Belediyesi özelinde finansman ve kaynak sorunların neler olduğunu belirtmeye çalıştık.

Sonuç olarak; Türkiye gibi endüstrileşmenin başında ve sınırlı kaynaklarını en verimli ve etkin yöntemlerle kullanmak zorunda olan bir ülkede yerel yönetimler hem mali hem de yönetsel açıdan güçlükler içindedirler. İlçe belediyeleri ve büyükşehir belediyeleri artan ve çeşitlenen hizmet ihtiyaçlarına cevap verecek kaynaklarını etkin ve verimli kullanamamaktadır.

Merkezi yönetimin belediyeler üzerindeki denetiminin fazlalığı, görev bölüşümünde, yetki ve sorumluluklarda merkezi yönetimin daha fazla söz sahibi olması, yerel yönetimlerle ilgili yeni yasa tasarılarının bu siyasi konjunktür içinde güncelleştirilmesinin güçlüğü, kapasite üstü istihdam, belediyelerde izlenen yönetim politikasının yanlışlığı ve kaynak yetersizliği gibi temel sorunlarla yerel yönetimler hizmetlerin etkin ve verimli sunulmasında başarılı olamamaktadır.

2. ÖNERİLER

2.1. YEREL YÖNETİM FINANSMANINA İLİŞKİN ÖNERİLER

✓ Yerel yönetimlerin öz kaynaklarını arttırıcı yönde çalışmalar yapılmalıdır. Büyükşehir belediyeleri düzeyinde uygulanan belediye sınırları içinde tahsil edilen genel bütçe vergi gelirlerinden pay verilmesi uygulaması yaygınlaştırılmalıdır.

✓ Yerel yönetimlerin toplayacakları vergi çeşitleri arttırılmalıdır.

✓ Yerel yönetimlerin yerel vergi koyabilmeleri konusunda yetkili kılınmalarını sağlayacak mevzuat değişikliği üzerinde çalışmalar yapılmalıdır.

✓ Yerel yönetimlerin öz gelirleri dışında merkezi idare tarafından yapılan bütün aktarmalar genel olarak gerçekleştirilmeli ve merkezi yönetimin ağırlığını arttıran "tahsisli kaynak arttırımı" ve "proje ölçeğinde yardım" zorunlu durumlar dışında kullanılmamalıdır.

✓ İller bankası gerçek bir finansman bankası konumuna getirilmelidir. Merkezi yönetim tarafından planlanan ve gelişmeye muhtaç yerel yönetimlerde yapılması düşünülen özel projeler ile yerel yönetimler tarafından doğrudan devredilen yatırımlar ve bölge boyutunda ki özel projeler dışında İller Bankası yerel hizmetlere doğrudan girmekten kaçınılmalıdır.

✓ İller Bankası kamu hizmeti özelliğini dikkate alarak reel faiz yerine yerel yönetimler için faiz hadleri uygulamalıdır.

✓ Belediyelere yasal sınırlar içinde vergilendirme yetkisi verilmelidir. Vergi sisteminde, belediyelerin denetim ve müdahale imkânına yer verilmeli, vergi yükünün dağılımında yararlanma ilkesine ağırlık verilmeli, kentsel gelişmelerden daha çok yararlananlardan daha çok vergi alınmalıdır

✓ Sanayinin ve ticaretin kent üzerinde yarattığı özel yararlanmayı gözetken bir vergilendirmeye gidilmelidir.

✓ Belediye hizmetleri karşılığı alınan ödemeler ve belediye cezaları günün koşullarına göre tekrar gözden geçirilmeli, maliyetlere ve enflasyona göre ayarlanabilir olmalıdır.

2.2. İSTANBUL BÜYÜKŞEHİR BELEDİYESİ'NİN YETKİ, KAYNAK VE GÖREV ARTTIRIMINA YÖNELİK ÖNERİLER

Türkiye sanayisinin nabızı İstanbul da atmaktadır. Tüm katma değer vergisi gelirlerinin %56'sı ve kurumlar vergisinin %64'ü İstanbul'dan hazineye akmaktadır. Türkiye katma değerinin %25'i İstanbul'da yaratılmaktadır. Oysa İstanbul Belediyesi, Genel Bütçe Vergi Gelirleri Tahsilatından sadece %5 oranında bir pay almaktadır. 1991 yılında İstanbul'da yaratılan katma değer içinde İstanbul Büyükşehir Belediyesinin bütçesinin payı %2 dolayındadır. Bu gelirle İstanbul'un sorunlarına çözüm bulmak zordur. 1992 yılında

İstanbul'da yaratılan Katma değer 300 trilyon olmasına rağmen, İstanbul'un devlet bütçesi içinden aldığı pay % 3.3 dolayındadır.

İstanbul'un gerçekleşen gelirleri içinde merkezi yönetimin katkı payı her geçen yıl ağırlaşan cari harcamalar ile sermaye teşkili ve transfer harcamalarını karşılayacak düzeydedir. Merkezi yönetimin katkısı 1989'da %75, 1990'da %80, 1991'de %87, 1992'de %74 civarında olmuştur. Merkezi yönetimin katkısının yeterli olmayışı, yatırımların artık öz kaynaklarla gerçekleşmesi ihtiyacını doğurmaktadır. Bunun gerçekleşmesinde yasal ve yapısal zorluklar yer almaktadır. Söz konusu bu durum sadece İstanbul'un değil öteki büyük kentlerimizin de karşı karşıya bulunduğu bir durumdadır. Bu nedenle İstanbul büyükşehir belediyesinin gelirlerini artırma yoluna gidilmelidir. Bu öneriler şunlar olabilir:

✓ Genel Bütçe gelirlerinden alınan payın oranı artırılmalıdır.

✓ Belediye gelirleri yasasına

* 1987'de kaldırılan Meslek Vergisi

* 1986'da kaldırılan Temizleme ve Aydınlatma Vergisi yeniden konulmalıdır.

* Akaryakıt Tüketim vergisinin dağıtımında belediyenin payı artırılmalıdır.

✓ Emlak Vergisi

* Enflasyona duyarlı hale getirilmelidir.

* Emlak vergisi matrahlarının saptanmasında emlakın gerçek değeri esas alınmalıdır.

✓ Bozuk yapılaşmayı önlemek ve düzenli bir kent için kentsel rant belediyelerce vergilendirilmelidir. Bu konuyu biraz daha detaylı olarak anlatalım.

Kent bir anlamda rant demektir. Kentsel faaliyetler sonucunda rant doğar ve bu rant kent içine dağıtılır. Bu rant doğurucu faktörlerin çoğu da belediye tarafından gerçekleşir ve bu rantlar belediye kararlarıyla yeniden dağıtılır.⁽¹⁾

Yürürlükteki vergi sistemimiz ne merkezi yönetimi ne de yerel yönetimlerin kentsel rantlarını etkin bir vergilendirme kapsamı içine almasına izin vermemektedir. Sistemdeki bu boşluğun giderilmesi aynı zamanda merkezi yönetim ile yerel yönetim arasındaki gelir paylaşımını da yeniden düzenleyen bir anlayış çerçevesinde gerçekleştirilebilir niteliktedir. Özellikle ilçe belediyeleri ile Büyükşehir belediyeleri arasında emlak vergisinin önemi bakımından- büyükşehir belediyeleri emlak vergisini mücavir alanlardan alabildikleri için farklılıklar ortaya çıkmaktadır.⁽²⁾

Bu çarpık yapının düzeltilmesi, kentsel rantların sunduğu vergi potansiyelinin etkin bir biçimde vergilendirilmesi ve bunun adil bir biçimde yerel/merkezi yönetimler arasında paylaşımından geçmektedir. Kentsel rantların vergilendirilmesinde iki temel vergilendirme aracı kullanılabilecektir. Bunlardan birisi, emlak vergisinin yeniden düzenlenmesi, ikincisi ise, vergi sistemine bir "taşınmaz değer artışı vergisi"nin dahil edilmesidir. Mevcut emlak vergisinin sorunları;

- * Verimli bir vergi olmaması,
- * Tahsil giderlerinin çok yüksek olması,
- * Vergi matrahını rayiç değerlere yaklaştırma mekanizmalarının pratikte işlememesi,
- * Çok farklı değerdeki taşınmazların aynı tarife ile vergilendirilmesidir.

İşte emlak vergisindeki bir düzenleme ile şehirlere ve özellikle de büyükşehirlerle önemli bir gelir sağlayacak kentsel rantlar akılcıca kullanılmış olacaktır.

✓ Büyükşehirlerin belediye sınırları içinde tahsil edilen gelirlerden aldıkları pay Bakanlar kurulu kararı ile arttırılmalıdır.

✓ Belediyeler, bakanlıklarla merkezi idare aracılığı olmadan doğrudan yazışabilmelidirler.

✓ İstanbul içinde trafik-tescil-denetim hizmetleri gelir kaynaklarıyla birlikte Belediyeye bırakılmalıdır. Sonra bu uygulama diğer büyükşehirlerde yaygınlaştırılmalıdır.

✓ İstanbul Büyükşehir Belediyesi ile İlçe Belediyeleri arasında çok sıkı bir denetim olmalıdır. Özellikle yatırım programlarının hazırlanmasında ko-

ordinasyon çok iyi sağlanmalıdır. Aynı yer için verilecek bir plan kararında, ortaklaşa çalışmak para ve zaman yönünden kazanç sağlayacaktır.

✓ Büyükşehir Belediyesi yatırımların tümünü de yüklenebilir. İyi koordine edilmiş bir ekip çalışması ve yabancı kaynak dışında daha fazla öz kaynak kullanılarak yatırımlar gerçekleştirilebilir. Bunun yanında ilçe belediyeleri de kendileri için yapılacak yatırımlarda büyükşehir belediyesine mali açıdan ortak olabilir.

✓ İller Bankası'nın mali transferler içinde yer alan kanuni paylarda dahilinde aldığı pay büyükşehir belediyesine büyük yük getirmektedir. Bunun için yeni düzenlemelere gidilmelidir.

✓ Personel istihdamı üzerinde dikkatli düşünülmelidir. Büyükşehir belediyesi cari harcamalarında personel ücretleri büyük bir oran teşkil etmektedir.

✓ Büyükşehirlerde her 5 yılda gelen yeni yönetimin politikası akılcı olmalı, kişisel çıkarlar ve problemler önemsenmeden bir önceki yönetimde yapılanları olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde kamunun istek ve ihtiyaçları ön plana çıkmalıdır.

✓ İstanbul Metropolü artık 10 milyonlara varan nüfusu ile bir ülke niteliğindedir. (Danimarka nüfusu-1989 yılı- 5.100.000 kişi, İsviçre-1989 yılı- 6.600.000), İstanbul'un nüfusu 1990 yılında 7.309.190 kişidir. İstanbul şehrinin ne şekilde değiştiğini ve ne şekilde yaşamda olumsuz yönlerinin meydana geldiğinin bu şehirde yaşayan her insan gibi olmasa bile farkındayız. Şehrin bu hızlı büyümesinde nüfusun bu hızlı artışı-ki bunun 1/3'ü göçlerle 2/3'ü de doğal artış ile olmaktadır. Buna çözüm bulunmalı, metropolün çekim gücü sebebiyle oluşan iç göç önlenmelidir.

✓ Büyükşehir belediyeleri ve merkezi hükümet arasında hizmetlerin verilmesinde ortaya çıkan çakışma olgusu giderilmelidir ve hiyerarşik düzenin yeniden tanımı yapılarak, yetki ve sorumlulukların kesin bir açıklık kazanacak biçimde kesinleştirilmesi, belirlenmesi sağlanmalıdır.

✓ Metropoliten alanlarda yönetimler içi ve yönetimler arası ilişkiler işbirliği ve uyum içinde yürütülmelidir.

✓ Büyükşehir ve ilçe belediyelerinin yönetim yapısı, idari, teknik ve personel yapısı yönünden geliştirilmelidir.

DİPNOTLAR

- (1) TOKSÖZ, Fikret, *Belediyelerin Mali Yapısı ve 1980 Sonrası Değerlendirmesi*
- (2) *Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa Toplantısı*, 1992, Ankara, syf. 213 - 216



KAYNAKÇA

- 1- BELBİM-AŞ, *İstanbul Büyükşehir Belediyesi Tanıtım ve Çalışma Raporları*, 1989-1990-1991-1992
- 2- IULA-EMME, *Geleceğin İstanbul'u*, İstanbul 1993
- 3- *İstanbul Dergisi*, sayı 7
- 4- **2464 Sayılı Belediye Gelirleri Kanunu**
- 5- EKE, Ali Erkan, *Anakent Yönetimi ve Yönetimler Arası İlişkiler*, Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler fakültesi, No:505, Ankara 1982
- 6- *Birlik Dergisi*, Haziran ve Şubat sayıları, Marmara ve Boğazları Belediyeler Birliği Yayın Organı, İstanbul 1992
- 7- NADAROĞLU, Prof. Dr. Halil, *Mahalli İdareler*, Beta yayıncılık, İstanbul 1989
- 8- ÖNCEL, Prof. Dr. Yenal, *Mahalli İdareler Maliyesi*, Filiz Kitabevi, İstanbul 1992
- 9- DPT, *Mahalli İdarelerin Yerinden Karşılanması*, 6.Beş Yıllık Kalkınma Planı Özel İnceleme Kurulu raporu, Yayın no: 2245, Ankara 1991
- 10- BELBİM-AŞ, *2000'li Yıllara Hazırlanan İstanbul ve Dev Yatırımlar*, İstanbul Büyükşehir Belediyesi, 1992
- 11- ÜNAL, Doç. Dr. Yücel, *Kentleşmenin Yönetimsel Sorunları Üzerine İnceleme*, İTÜ Mimarlık fak., Gümüşsuyu 1982
- 12- Türk Belediyecilik Derneği - Konrad Adenauer Vakfı Ortak Eğitim Projesi Yayını *Belediye Gelirleri Yuvarlak Masa Toplantısı*, Ankara 1992
- 13- *İstanbul Büyükşehir Belediyesi 1994 mali yılı bütçesi*
- 14- *Bayındırlık ve İskân Bakanlığı ile Belediyeler dergisi*, sayı:16, Ankara
- 15- İstanbul Büyükşehir Belediyesinin Bütçe Finansman Müdürlüğü'nün 1994 yılı için hazırlanan kitapçık.

- 16- TODAİ, ÇOKER, Ziya, **Belediye Gelirleri ve Belediyelerin Görevleri ile Harcamalarının Karşılaştırılması ve Finansman Sağlama Yol ve Yöntemleri**, Türkiye ve Ortadoğu Amme İdaresi Ens., Ankara, 1990.
- 17- IULA-EMME, **Dünyada Yerel Yönetim Yapıları**, İstanbul, 1993
- 18- IULA-EMME, **Türk Belediyeciliğinde 60 Yıl Uluslararası Sempozyumu**, Ankara, 1990
- 19- KELEŞ, Ruşen - YAVUZ, Fehmi, **Yerel Yönetimler**, 3. Baskı, Ankara, 1989
- 20- TOKSÖZ, Fikret, **Belediyelerin Mali Yapısı ve 1980 Sonrası Değerlendirmesi**, İstanbul, 1992
- 21- ÖRNEK, Prof. Dr. Acar, **Kamu Yönetimi**, İstanbul, 1989
- 22- ÜSTÜNEL, Besim, **Ekonominin Temelleri**, İstanbul, 1983
- 23- TEBİAT, **Belediyelerin Sorunları ve Kaynak Yaratma İmkânları**, İstanbul, 1988

ÖZGEÇMİŞ

28.07.1970 tarihinde Karabük doğumluyum. Orta öğrenimimi İstanbul Erenköy kız lisesinde tamamladım. 1987 yılında Yıldız Üniversitesi Mimarlık fakültesi Şehir ve Bölge Planlama bölümüne girdim. 1991 yılında mezun olduktan sonra aynı yıl aynı üniversitenin İşletme Yönetimi bölümünde eğitime başladım. Yüksek Lisans Eğitimi sırasında mimari büroda ve arsa alımı ve projelendirme işleri ile çalıştım.

Şu anda Adapazarı Belediyesi İmar Planlama Müdürlüğü'nde çalışmaktayım.

